

Buku ini menurut ritme waktunya tersuguhkan melalui penerbitan yang didiskusikan secara intens dan bermula dari Disertasi pada saat penulisan menempuh Pendidikan Doktor Ilmu Hukum di Program Doktor, Fakultas Hukum Universitas Airlangga dengan judul *Prinsip Hukum Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PTSP)*. Mengingat pembahasannya yang mendasar dan mengais pengertian yang sangat fundamental, karena menyangkut selisik norma nan filosofis, maka naskah ini mengkristal dalam topik *Prinsip Hukum Pelayanan Perizinan Terpadu di Indonesia*. Gerak penelaahan di dalamnya tentu mendasarkan diri pada perspektif yuridis-filosofis yang mengungkap skema perizinan secara prinsipiell, baik terhadap Pelayanan Perizinan Terpadu yang satu atap maupun yang satu pintu. Keduanya diberi ruang pengkajian meski dalam porsi yang berbeda, tetapi dalam optik yang proporsional.

Dengan semangat untuk menambah referensi kebijakan hukum yang sangat dibutuhkan bagi pengembangan pelayanan perizinan yang bersandarkan konsepsi yang kuat dan prinsip-prinsip pelayanan yang inovatif, memudahkan rakyat, memenuhi harapan masyarakat yang serba digital, maka penerbitan ini merupakan obsesi sang penulis. Itulah pengharapan terindah yang selaras dengan fungsi utama negara seperti tertorehkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang memiliki bobot filosofis paling suprematif.

Beliau menulis disertasi dan mempersembahkannya kepada publik dengan buku ini merupakan caranya agar pemikiran saintifik dan yuridis ini dapat saling “menyapa khalayak” yang selama ini terus dilayani. Penulisnya adalah seorang aparatur sipil negara yang berkecimpung dalam kawah birokrasi Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Aktivitas mengenai penerbitan perizinan dan pelayanan masyarakat telah melekat dalam rentang karier yang dilalui, sehingga penerbitan buku ini merupakan ikhtiar menebarkan ilmu, bukan soal sebagai pejabatnya malainkan komitmen berbagi ilmunya. Penulisan dan jabatan tidak selamanya dapat beriringan dengan mudah untuk dipadukan dalam sisi melik seorang penakik tangga birokrasi dari bawah ini. Pengalaman praktis sebagai birokrat musti dibingkai dalam legitimasi ilmu secara objektif, sehingga buku ini tetap memiliki substansi ilmiah sebuah disertasi sebagai asal muasalnya, tetapi berdimensi praktis seorang pemimpin di organ kerjanya. Antara dunia kampus dan kantor birokrasinya bersatu dalam setiap lembar halaman buku yang kini ada di tangan pembaca. Dalam kesempatan ini Dr. Pung Karnantohadi, S.H., M.Si., M.H. tengah menghentak kosmologi birokrasi yang menyegarkan ingatan dan pengabdian guna membangun kesadaran baru, meneguhkan relasi melayani dengan inovasi melalui buku ini. Selamat membaca.

EDITOR:

**Dr. H. Suparto Wijoyo**

*Akademisi Universitas Airlangga*



PRENADAMEDIA GROUP  
[DIVISI KENCANA]

Email: [pmg@prenadamedia.com](mailto:pmg@prenadamedia.com)  
<http://www.prenadamedia.com>

L A W

ISBN 978-623-218-558-6



9 786232 185586

Harga P. Jawa Rp75.000,00

PRINSIP HUKUM PELAYANAN PERIZINAN TERPADU DI INDONESIA

Pung Karnantohadi



# PRINSIP HUKUM PELAYANAN PERIZINAN TERPADU DI INDONESIA



**Pung Karnantohadi**

**PRINSIP HUKUM  
PELAYANAN PERIZINAN  
TERPADU  
DI INDONESIA**

SAMPLE

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, sebagaimana yang telah diatur dan diubah dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002, bahwa:

**Kutipan Pasal 113**

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,- (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,- (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,- (empat miliar rupiah).

# **PRINSIP HUKUM PELAYANAN PERIZINAN TERPADU DI INDONESIA**

Pung Karnantohadi



**PRINSIP HUKUM PELAYANAN PERIZINAN TERPADU DI INDONESIA**

**Edisi Pertama**

Copyright © 2020

ISBN 978-623-218-558-6

14 x 20.5 cm

xviii, 226 hlm

Cetakan ke-1, Agustus 2020

**Kencana. 2020.1276**

**Penulis**

Pung Karnantohadi

**Editor**

Dr. H. Suparto Wijoyo

**Desain Sampul**

Irfan Fahmi

**Tata Letak**

Lintang Novita & Laily Kim

**Penerbit**

K E N C A N A

Jl. Tamba Raya No. 23 Rawamangun · Jakarta 13220

Telp: (021) 4786-4657 Faks: (021) 475-4134

Divisi dari PRENADAMEDIA GROUP

e-mail: [pmg@prenadamedia.com](mailto:pmg@prenadamedia.com)

[www.prenadamedia.com](http://www.prenadamedia.com)

INDONESIA

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,  
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit.



## PROLOG

### **LEADERSHIP MELAYANI DENGAN INOVASI**

*Oleh:*

**Suparto Wijoyo**

*Koordinator Magister Sains Hukum & Pembangunan  
Sekolah Pascasarjana Universitas Airlangga*

Sebuah buku sejatinya menjadi penanda jejak pemikiran penulisnya sekaligus penegasan eksistensi kodrat rumpun keilmuannya. Buku memberikan pengayaan wawasan dan kenangan atas pengalaman setiap ide maupun gagasan yang sebelumnya berserak di setiap rongga jiwa kreatornya. Pada titik koordinat yang tepat dapatlah dikristalisasi bahwa buku menggumpalkan yang punya pikiran guna diabadikan dalam lembar-lembar halaman yang kelak mensejarah bagi peradabannya. Maka setiap insan yang berdedikasi membuat buku selalu saya sambut dengan gemita “cahaya rohani” dengan membinarkan semangat atas karya yang disuguhkan. Bukan soal bukunya semata melainkan adanya kerangka nalar sebagai belahan besar dalam rentang khayatan yang terungkap melalui narasi yang amat literatif dalam setiap kata dalam buku. Hal ini semakin saya apresiasi karena yang membuat adalah sosok yang telah berpengalaman, telah mengarungi ruang teori-praktis secara integral, sehingga memberikan

selongsong pengalaman yang kehadirnya dianggitkan untuk berkontribusi memberi solusi yang menjadi nilai lebih.

### **Bermula Dari Disertasi**

Buku ini pun pada ritme waktunya tersuguhkan melalui pernerbitan yang didiskusikan intens yang bermula dari Disertasi pada saat penulisnya menempuh Pendidikan Doktor di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga dengan judul *Prinsip Hukum Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu*. Mengingat pembahasannya yang mendasar dan mengais pengertian terluas yang sangat fundamental karena menyangkut selisik filosofis, maka buku ini memilih judul *Prinsip Hukum Pelayanan Perizinan Terpadu di Indonesia*. Gerak penelaahan di dalamnya tentu mendasarkan diri pada aspek-aspek yuridis-filosofis yang mengungkap skema perizinan secara prinsipal, baik terhadap Pelayanan Perizinan Terpadu yang satu atap dan yang satu pintu. Keduanya diberi ruang pengkajian meski dalam porsi yang berbeda, tetapi dalam optik yang proporsional.

Dengan semangat untuk menambah referensi yuridis filosofis yang sangat dibutuhkan bagi pengembangan tata kelola pemerintahan dan agar praktik pelayanan perizinan dilakukan dengan sandaran konseptual kuat dengan prinsip-prinsip pelayanan yang inovatif, memudahkan rakyat, memenuhi harapan masyarakat yang serba digital dewasa ini, merupakan obsesi sang penulis, termasuk para pemimpin pada umumnya. Pemimpin hadir memberikan layanan terbaiknya sebagai manifestasi cita diri mengabdikan kepada masyarakat, apalagi yang dipilih melalui tahapan sangat panjang di jejak birokrasi yang demokratis.

Untuk itulah, semua ini menandakan bahwa penulisan ini memiliki basis keilmuan yang berskala jenjang pendidikan tinggi dengan segala kapasitas ilmiahnya dari sosok birokrat tulen. Terhadap hal demikian patut direspons dengan sikap sudi membaca sambil menjedahkan diri untuk menseriusi apa yang disampaikan oleh penulisnya: Dr. Pung Karnantohadi dengan berderet gelar



sebagaimana terungkap dalam lembar akhir buku ini. Kekayaan ilmu dan pengalaman yang selama ini ditempa melalui buku ini hendak dibagi untuk pencerdasan kehidupan bangsa. Itulah pengharapan terindah yang selaras dengan fungsi utama negara seperti tertorehkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang memiliki bobot filosofis tinggi.

Beliau menulis Disertasi dan mempersembahkannya kepada publik dengan buku ini merupakan caranya agar pemikiran saintifik dan yuridis ini dapat saling “menyapa dengan rakyat” yang selama ini terus dilayani. Penulisnya adalah seorang aparatur sipil negara yang berkecimpung dalam kawah birokrasi Pemerintahan Provinsi Jawa Timur. Aktivitas mengenai penerbitan perizinan dan pelayanan masyarakat adalah melekat dalam rentang karir yang dilalui, sehingga penerbitan buku ini merupakan ikhtiar menebarkan ilmu, bukan soal sebagai pejabatnya. Penulisan dan penjabatan tidak selamanya dapat dengan mudah dipadukan dalam sisi melik seorang penakut tangga birokrasi dari bawah ini.

### **Mengabdikan Dengan Inovasi**

Mas Pung, demikian saya biasa memanggilnya telah berupaya untuk memadukan, untuk menyajikan, untuk membungkus dalam kelambu pengabdian yang sepadan bahwa dirinya telah belajar sampai strata Doktor, justru pada saat menjabat pada tangga birokrasi yang ditempuh dengan wajar. Ikhtiar inilah yang saya sangat pahami sehingga buku ini mencerminkan perenungan seorang birokrat-teknokrat dengan standar keilmuan yang “mau mendengar dan mau belajar”. Menemukan tokoh birokrasi yang mau mendengar dan mau belajar pada fase tertentu sangatlah sulit, tidak muda, karena banyak aparatur sipil negara yang berjubah merasa paling tahu segala urusan. Mas Pung, sering mendengar dan datang ke kampus untuk mendapatkan secerach konsep sebelum mengambil keputusan publik atas permasalahan di lembaganya. Menyambung hubungan kampus dan kantor pemerintahan adalah bagian dari menerapkan ilmu se-



cara praktis dan mendasarkan praktik kepada ilmu. Perbaduan yang diniscayakan.

Pengalaman praktis sebagai birokrat musti dibingkai dalam legitimasi ilmu secara objektif, sehingga buku ini tetap memiliki substansi ilmiah sebuah Disertasi sebagai asal muasalnya, tetapi berdimensi praktis seorang pemimpin di unit kerjanya. Antara dunia kampus dan kantor birokrasinya bersatu dalam ongkokan lembar buku yang kini ada di tangan pembaca. Pada tataran inilah, siapa pun orangnya, Mas Pung atau yang lainnya kerap menghadapi situasi pelik “antara mengedepankan ilmu” ataukah “mengutamakan jabatan”. Mas Pung tampak mampu mensinergikan kepentingan ilmu dan jabatan profesional dalam langgam kepemimpinan di Jawa Timur. Kepemimpinan dalam tingkatan apa pun pastilah menentukan agenda kerja layaknya sorang pemimpin. Bekal kepemimpinan terbaik pastilah ilmu pengetahuan dan teknologi, dan atas nama itulah Mas Pung mengabdikan diri selaku bagian dari pemimpin unit kerja di Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Puncak pimpinan yang selalu dipilih secara demokratis pada sisi tertentu pasti harus menjadi penyuar agar seluruh organisasi pemerintahan bergerak melayani yang terbaik. Pemimpin itu pada akhirnya adalah sang pelayan atas kepentingan rakyatnya. Di bilik suasana publik yang dinamis akan selalu hadir pemimpin yang berkesejatian mengabdikan sambil mengikuti acara-acara kenegaraan maupun menyimak pandemi Covid-19 dewasa ini. Dalam ruang serba beragam warna gagasan itulah muncul pekabaran prestasi yang apik bahwa Mas Pung menggulirkan karya pengabdian: buku ini.

Ini adalah esensi dari *leadership* yang mengatributi pemimpin daerah dalam berkinerja bagi rakyatnya. Selama ini kepemimpinan dan inovasi pemimpin daerah di Jawa Timur memang disorot *on the track*. Di samping pertumbuhan ekonomi yang inklusif, kesejahteraan yang meningkat, secara administratif-organisatoris birokrasi terbukti pula melalui capaian pembangunan dan peme-



rintahan dengan mendapatkan ratusan penghargaan, termasuk di bidang perizinan terpadu. Secara khusus *Leadership* di jajaran birokrasi Jawa Timur sering mendapatkan apresiasi terbaik yang diberikan pemerintah pusat kepada para kepala daerah yang telah berinovasi memajukan daerahnya sesuai dengan harapan masyarakat. Begitu diwartakan banyak media. Cek saja.

Inovasi dan *leadership* yang hebat juga lahir di Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Anugerah *Leadership Award* untuk bupati/walikota telah banyak diraih pada inovasi pelayanan. Semua capaian yang banyak diraih oleh kepala daerah yang inovatif memberikan optimisme hadirnya kepemimpinan dan inovasi pemerintahan terutama di Jawa Timur. Prestasi dan inovasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan dapat menimbulkan detak kagum beberapa akademisi dari Jepang, Eropa, Amerika, dan Malaysia yang kerap ke Jawa Timur, terutama dalam agenda Pengabdian Masyarakat Sekolah Pascasarjana Universitas Airlangga dalam lima tahun terakhir ini.

Berbagai inovasi layanan masyarakat dan pembaruan pembahasan APBD ditayangkan banyak kepala daerah dengan “gas pol” dan semangat membunyah di hadapan banyak pihak, khususnya puluhan civitas akademika luar negeri yang dikomandani para seniornya, Guru Besarnya. Bahkan jalinan silaturahmi akademik ini akan dikembangkan bersama Pemda-pemda di Jawa Timur secara internasional sejak 2017.

Apa yang dilakukan Gubernur Jawa Timur dan Bupati/Walikota berprestasi di Jawa Timur ini sungguh mengikuti kata menggodanya: memberi PHP positif sebab PHP-nya adalah *pemberi harapan pasti*. Inilah hasil dari titik simpul hubungan relasional antara demokrasi, birokrasi, dan rakyat dalam bincangan pelayanan perizinan telah ditulis oleh Mas Pung. Para kepala daerah “pemenang kinerja” niscaya telah membuktikan bekerja fokus pada tupoksinya tanpa larut hingar-bingar politik pilkada. Mereka tetap tersadar sebagaimana ungkapan sufistik **Jan-Fishan**:

1. Kau bisa mengikuti suatu arus



2. Pastikan bahwa arus itu menuju Samudra
3. Tetapi jangan kacaukan arus dengan Samudra

### **Kosmologi Birokrasi**

Dengan semangat kepemimpinan dan inovasi itu bagai saya dapat terkonstruksi segi tiga pertautan antara demokrasi, birokrasi, dan rakyat secara monumental, yang terbaca dalam sistem semesta. Demokrasi merupakan “matahari” yang memancarkan sinarnya untuk dituang dalam wadah birokrasi yang laksana “rembulan” untuk dipantulkan kembali guna menerangi rakyat sebagai “bumi”. Tentu saja bumi (rakyat) harus diolah (bukan dijajah) dengan kelembutan rembulan (birokrasi) yang bertugas memantulkan tanpa henti cahaya matahari (demokrasi), dengan tetap memperhatikan garis edar tata surya yang bertaburan bintang-bintang (sebagai pemandu) yang berupa norma-norma bernegara. Hubungan cahaya mencahayai atau pantul memantulkan energi matahari ke rembulan menuju bumi harus dibaca secara siklikal, dan bukan vertikal maupun horizontal agar tidak terjadi penggerhanaan yang dapat menimbulkan keriuhan rakyat.

Disinilah sejatinya tertambat bahwa rakyat yang menyediakan kesuburan bumi (daulatnya) sudah seyogianya ditata kelola (*good governance*) rembulan birokrasi yang mendapatkan percikan cahaya (kuasa) melalui mekanisme demokrasi (pencahayaan matahari). Meski dalam skala relativisme dapat dikatakan bahwa rakyat sejatinya adalah sumber dari segala sumber kuasa birokrasi yang menrasformasikan daulatnya melalui “madrasah” demokrasi. Spektrum fundamental ini membawa serta kepada ruang bahwa rakyat adalah Sang Daulat yang semestinya mendapatkan pelayanan terbaik dari para birokrat yang sekadar menerima limpahan *welas asihnya* rakyat dengan jalan demokrasi. Apa yang dilakukan pemimpin daerah dengan pelayanan yang inovatif ini adalah sepernapasan kehendak membangun layanan inovatif dalam kerangka besar *perizinan yang muda* yang diperhelatkan di Jawa Timur.



Hal itu merupakan penanda kesadaran untuk selalu ingat pada asal usul kuasanya, sumber daulatnya. Ibarat air yang mengalir di sungai pada lanjutan kisahnya harus tetap berlabuh di muara luas yang bernama lautan. Itulah kontrak teologis nan asali dan yuridis-ekologis antara birokrasi dalam naungan makna demokrasi untuk memuarakan pelayanan kepada sumbernya: rakyat. Terhadap hal ini kami teringat ungkapan puitis yang dilansir Proklamator Republik Indonesia, Dr. (HC). Ir. Soekarno:

*Door de zee op te zoeken,  
is de rivier trouw aan haar bron.*

Dengan mengalirnya ke lautan,  
sungai setia kepada sumbernya.

Sang pemimpin dan inovator *top-markotop* itu mengingatkan kembali semangat kesetiaan pada sumber kuasa birokrasi yang mendaulatkan rakyat dengan melakukan melayani perizinan terpadu sepenuh hati dan berinovasi tanpa henti. Saya menyaksikan bahwa kepemimpinan mereka telah memberikan daya juang pelaksanaan urusan pemerintahan yang dibangun secara demokratis dan mengedepankan fungsi sebagai pelayan rakyat yang baik (*good-services*). Dalam lingkup inilah terbaca kuat tekad melakukan *pelayanan perizinan terpadu* dari jajaran birokrasi pemerintahan akan mampu menjadi pelayan rakyat yang terbaik. Rajutan tekad demikian ini membutuhkan perhatian serius dari seluruh *stakeholders* untuk bersumbangsih atas upaya para kepala daerah melakukan inovasi birokrasi pemerintahan.

Itulah komitmen yang telah dipersembahkan mereka semua melalui persembahan kinerja sebagai wujud menjunjung tinggi mandat demokrasi yang penuh amanat. *Pelayanan Perizinan Terpadu* secara prinsip akan mendorong terwujudnya manajemen kehidupan pemerintahan yang baik pada dimensi *good governance*. Dengan niatan inilah sebagai akademisi saya tuliskan prolog yang “bertanda cinta” penerbitan buku Mas Pung ini.



Catatan ini pun diharapkan menjadi kepedulian birokratik yang berbasis kematangan akademik dengan dimensi yuridis-filosofis untuk peningkatan kinerja pemerintahan dalam panduan norma kenegaraan. Kinerja birokrasi di Jawa Timur mutlak terus ditingkatkan dengan memobilisasi seluruh jiwa raga bagi kebaikan negeri ini. Apa yang telah dilakukan dan diraih Mas Pung dapat dijadikan kaca penglihatan di samping kaca benggala yang memantulkan kekuatan baru berkelanjutan dalam melakukan inovasi pelayanan perizinan. Saya menangkap pesan bahwa Mas Pung menghadirkan buku ini sebagaimana renungan Pangeran Diponegoro dengan keteduhan hatinya: “mereka ungkapkan hormat dengan segala yang mereka punya”.

Adalah keterpanggilan mandat sebagai birokrat yang bergelar Doktor Ilmu Hukum, Mas Pung terpanggil menebarkan ilmunya melalui buku ini sambil dituntun garis hidupnya untuk memberi yang “mereka punya” dengan melakukan padatan-padatan kreasi demi terwujudnya birokrasi yang mengerti “amanat penderitaan rakyat”. Dalam kesempatan ini Mas Pung tengah menghentak kosmologi birokrasi dengan kelembutan yang menyegarkan ingatan dan pengabdian guna membangun kesadaran baru, guna meneguhkan relasi melayani dengan inovasi. Selamat membaca.

Surabaya, 1 Juni 2020

**Suparto Wijoyo**  
*Editor*





## KATA PENGANTAR

Segala puji syukur dan rasa terima kasih yang tidak terhingga saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Kasih atas kuasa-Nya, sehingga dapat menyelesaikan buku yang berasal dari penelitian Disertasi ini yang berjudul *Prinsip Hukum Pelayanan Perizinan Terpadu di Indonesia*.

Terlepas dari segala keterbatasan yang ada, sejak semula saya menyadari betul bahwa Disertasi ini jauh dari kesempurnaan. Sebagai manusia yang jauh dari kelebihan, saya berharap semoga Disertasi ini mempunyai nilai manfaat bagi seluruh pembaca. Saya juga berharap Disertasi ini dapat menambah khazanah keilmuan hukum Indonesia. Ucapan terima kasih juga peneliti haturkan kepada seluruh pihak yang telah membantu peneliti dalam menyelesaikan Disertasi ini, baik secara langsung maupun tidak langsung, secara materiil maupun moril. Oleh sebab itu, saya mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

- Prof. Dr. Moh. Nasih., S.E., M.T., Ak., CMA. selaku Rektor Universitas Airlangga;
- Nurul Barizah, S.H., LL.M., Ph.D. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga;
- Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., M.S. selaku Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga;
- Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S. selaku Promotor;
- Dr. Lilik Pudjiastuti, S.H., M.H. selaku ko-promotor I;

- Dr. Emanuel Sudjatmoko, S.H., M.S. selaku ko-promotor II;
- Prof. Dr. Drs. Abd. Shomad, S.H., M.H.;
- Prof. Dr. I Wayan Parsa, S.H., M.H.;
- Dr. Suparto Wijoyo., S.H., M.Hum.;
- Dr. Mas Rahmah, S.H., M.H., LL.M.;
- Dr. Sukardi, S.H., M.H.;
- Dr. Lanny Ramli., S.H., M.H.;
- Dr. Rr. Herini Siti Aisyah, S.H., M.H.

Tenaga kependidikan pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga khususnya pada bagian Program Doktor Ilmu Hukum: Ibu Harmi, Ibu Khoirun Nisa, Bapak Amin Rachmad, dan Bapak Yono.

Teman-teman Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga angkatan tahun 2013: Dr. Moh. Ali Firmansyah, S.H, M.H., Dr. Sri Astutik, S.H., M.H., Dr. Cut Asmaul Husna T.R, S.H., M.Kn., Dr. Dwi Handayani, S.H., M.H., Gatoet Poenomo, S.H, M.H., Hariyadi, S.H., M.H., Dr. M. Zamroni, S.H., M.H., Dr. Marthen B. Salinding, S.H., M.H., Dr. Habib, S.H., M.Kn., Dr. Kristina Sawen, S.H, M.H., Gladys M.Suoth, S.H., M.H, Indra Yulianingsih, S.H., LL.M, Dian Septian-dani, S.H., M.H., M. Nadzir, S.H., M.H., Janeman J. Lanawaang, S.H., M.H., dan Arthur, S.H., M.H., dan teman-teman lain yang tidak dapat Penulis sebutkan seluruhnya, terima kasih atas persahabatannya.

Kepada kedua mertua Bapak Paulus Sukahar dan Ibu Maria Gorreti Sutijah, saudara-saudaraku semua terima kasih atas doa dan semangat kepada peneliti untuk menyelesaikan studi dan Disertasi ini.

Kepada istriku tercinta Margaretha Sari Prananingrum dan anak-anakku tersayang Khristoporus Gerin Novendra, Gregorius Khrisna Renanda, dan Nicolaus Bima Prananta yang tiada hentinya mendukung dan mendoakan peneliti dengan tulus serta penuh kasih sayang, sehingga menjadi semangat peneliti untuk menyelesaikan studi pada Program Doktor Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.



Semoga semua yang telah mereka berikan kepada peneliti dapat menjadi amal ibadah dan mendapat balasan dari Tuhan Yang Maha Kuasa. Akhir kata, peneliti berharap semoga karya tulis ini dapat memberikan manfaat kepada seluruh pembaca, khususnya dalam suasana pandemi Covid-19.

*Surabaya, 1 Juni 2020*

**Penulis**

SAMPLE



SAMPLE



# DAFTAR ISI

PROLOG	V
KATA PENGANTAR	xii
DAFTAR ISI	xviii
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
A. Kerangka Konseptual	27
1. Konsep Negara Hukum Pancasila	27
2. Konsep Pelayanan Perizinan	33
3. Konsep Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP)	39
4. Konsep Pelayanan Publik	46
5. Konsep Pertanggungjawaban	50
6. Konsep Perlindungan Hukum	54
B. Metode Penelitian	56
1. Tipe Penelitian	56
2. Pendekatan	57
3. Sumber Bahan Hukum	58
4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum	60
C. Sistematika Penulisan Penelitian	63
<b>BAB 2 FILOSOFI PELAYANAN PERIZINAN TERPADU SATU PINTU (PTSP) SEBAGAI INSTRUMEN YURIDIS</b>	<b>65</b>
A. Izin sebagai Instrumen Pengendalian dan Pencegahan	65
B. Pelayanan Perizinan sebagai Pelayanan Publik	83
C. Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu Sebagai Bentuk Integrasi Kewenangan	98

D. Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu Sebagai Integrasi Prosedur	111
<b>BAB 3 FIGUR HUKUM DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU (PTSP)</b>	<b>121</b>
A. Kewenangan Pembentukan Peraturan dalam Pelayanan Perizinan	121
B. Kerja Sama dan Koordinasi Kelembagaan dalam Pelayanan Perizinan	127
C. Bentuk Aturan dalam Penyelenggaraan PTSP	129
1. Kediri	132
2. Banyuwangi	137
3. Jakarta	141
4. Aceh Besar	143
5. Jawa Timur	148
<b>BAB 4 PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMBERIAN IZIN KEPADA MASYARAKAT</b>	<b>153</b>
A. Definisi, Jenis, dan Karakter Perlindungan Hukum bagi Masyarakat di Bidang Perizinan	153
1. Perlindungan Hukum dalam Hukum Privat	157
2. Perlindungan Hukum dalam Hukum Publik	160
B. Tanggung Jawab dan Tanggung Gugat Pejabat Pemberi Izin	176
C. Kepastian Hukum sebagai Perlindungan Hukum bagi Pejabat Pemberi Izin dan Masyarakat yang Terkait dalam Pelayanan Perizinan	189
<b>BAB 5 PENUTUP</b>	<b>193</b>
A. Kesimpulan	193
B. Saran	194
<b>DAFTAR BACAAN</b>	<b>197</b>
<b>EPILOG</b>	<b>211</b>
<b>INDEKS</b>	<b>219</b>
<b>TENTANG PENULIS</b>	<b>221</b>



# 1

## PENDAHULUAN

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945—selanjutnya disebut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen)—mengamanatkan tujuan didirikan Negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif. Hal ini sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (selanjutnya disebut UU No. 25 Tahun 2009 Pelayanan Publik) yang menjelaskan,

“Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administrasi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.”

Penyelenggaraan pelayanan publik masih belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut disebabkan karena belum siap untuk menghadapi permasalahan perizin-

an yang kompleks. Sementara itu, pembangunan disegala bidang diharapkan terus merata seluruh daerah di Indonesia terus dioptimalkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam melaksanakan pembangunan diperlukan modal yang cukup besar, yakni investasi dari pihak-pihak terkait yang memberikan modal usaha dan modal kerja. Salah satu cara untuk dapat terciptanya hubungan investasi dengan pembangunan adalah pelaksanaan pelayanan publik yang optimal. Oleh karena itulah, UU No. 25 Tahun 2009 Pelayanan Publik disahkan dengan tujuan untuk dijadikan sebagai dasar kepedulian Pemerintah untuk terus mendukung pelayanan publik yang baik dengan tata cara yang teratur, cepat dan tepat guna. Permasalahan pelayanan publik di Indonesia acap kali menjadi hambatan bagi pembangunan khususnya pemberian perizinan guna mendukung pelaksanaan investasi tersebut.

Pelayanan publik dalam bidang pemberian sarana perizinan di Indonesia masih menjadi permasalahan hukum yang kompleks karena terdapat pemberian sarana perizinan yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat dan ada pula hanya menjadi wewenang Pemerintah Daerah tetapi tidak menutup kemungkinan terdapat pemberian sarana perizinan yang menjadi lingkup Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sistem pemerintahan di Indonesia menganut sistem pemerintahan desentralisasi (otonomi daerah). Di dalam ketentuan Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) membedakan atas urusan wajib dan urusan pilihan yang diselenggarakan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.

Salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan adalah kewenangan untuk mengatur dan mengendalikan kegiatan dan aktivitas masyarakat melalui izin. Adanya penguatan perhatian terhadap persoalan perizinan itu dimaksudkan untuk dapat meningkatkan pelayanan umum di bidang perizinan yang selama ini dikeluhkan oleh masyarakat umum dan kalangan dunia usaha bahwa pro-



ses perizinan oleh Pemerintah berbelit-belit, tidak transparan dan perlu biaya ekstra.<sup>1</sup> Kondisi seperti itu juga dibenarkan Siti Sundari Rangkuti dengan mengemukakan bahwa dewasa ini jenis dan prosedur perizinan di Indonesia masih beraneka ragam, rumit dan sukar ditelusuri, sehingga sering menghambat dunia usaha.<sup>2</sup> Hal ini tentunya kurang sesuai dengan upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (Selanjutnya disebut UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN) maupun upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat yang diamanatkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Alinea ke-4 Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen).

Sistem pemerintahan desentralisasi berkaitan dengan pembagian wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. M.C. Burkens dalam bukunya *Beginselen van de Democratische Rechtsstaat*, menyatakan:

*“Territorial en functionale decentralisatie: Het verlenen van bevoegdheden aan niet aan de centrale overheid ondergeschikte amten kan men onderscheiden in territoriale en functionale decentralisatie. Bij territoriale decentralisatie krijgen de organen vsn een bepaald openbaar lichaam in beginsel een algemene bevoegdheid tot wetgeving en bestuur op een deel van het grondgebied van de staat. Men spreekt dan ook wel van oudsher over ‘gebiedsgemeenschappen’. Voorbeelden van gebiedsgemeenschappen zijn de gemeenten en provincies. De organen van de gemeenten en provincies kunnen zich op hun grondgebied in beginsel met alles bezighouden wat hun niet ontzegd is. In geval van functionale decentralisatie gaat het om taak behartiging met het oog op en bepaald doel. De bevoegdheidsuitoefening is beperkt tot dat doel. Men heeft hier*

<sup>1</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004, hlm. 10 (Tatiek Sri Djatmiati I).

<sup>2</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional*, Disertasi, Universitas Airlangga, 1987, hlm. 92.



dan ook wel over 'doelgemeen schappen'.<sup>3</sup>

**(Terjemahan bebas:** Pemberian wewenang kepada kantor-kantor non-subordinat dapat dibedakan menjadi desentralisasi teritorial dan fungsional. Dalam kasus desentralisasi teritorial, badan-badan badan publik tertentu pada prinsipnya diberi wewenang umum untuk membuat undang-undang dan mengatur sebagian wilayah negara. Orang selalu berbicara tentang 'komunitas daerah'. Contoh komunitas tawaran adalah pemerintah kota dan provinsi. Organ-organ kota dan provinsi pada prinsipnya dapat menangani segala hal yang ada di wilayah mereka yang belum pernah ditolak. Dalam kasus desentralisasi fungsional, ini menyangkut representasi tugas dengan tujuan spesifik. Pelaksanaan kompetensi terbatas pada tujuan itu. Di sini, orang berbicara tentang 'komunitas tujuan')

Di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan Pemerintah Pusat meliputi bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Selain itu, Pemerintah Pusat berwenang menyelenggarakan kewenangan lain yang berskala nasional dan sifatnya strategis yang diatur melalui peraturan perundang-undangan di luar undang-undang Pemerintahan Daerah.

Laporan *World Economic Forum (WEF)*, yang berjudul *Global Competitiveness Index 2017-2018 edition*, menyebutkan peringkat daya saing Indonesia naik ke posisi 36 atau naik 5 peringkat, setelah tahun 2016 berada di Posisi ke-41. Seperti Korea Selatan, Indonesia dinilai telah memperbaiki kinerja di semua pilar, mulai dari infrastruktur hingga makro-ekonomi. Posisi di peringkat ini didorong terutama oleh ukuran pasar yang besar dan lingkungan makro-ekonomi yang relatif kuat. Peringkat ke-31 dan ke-32 dalam inovasi dan kecanggihan bisnis, menurut laporan WEF, seperti dikutip dari *weforum.org*, memperlihatkan bahwa Indonesia

<sup>3</sup> M.C. Burkens, HRBM. Kummeling, BP. Vermeulen, RJGM. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Inleiding tot de grondslagen van het nederlandse staat-en bestuurecht, W.E.J. Tjeenk Willink Deventer, In Samenwerking met het, Nederlands Instituut voor Sociaal en Economisch Recht NISER, 1997, p. 261.



adalah salah satu inovator teratas di antara negara berkembang. Meski naik ke posisi 36, peringkat daya saing Indonesia masih di bawah 3 negara tetangga di ASEAN yaitu Thailand yang berada di Posisi ke-32, Malaysia di Posisi ke-23, dan Singapura di Posisi ke-3. Namun, Indonesia masih berada di atas Vietnam yang berada di Posisi ke-55 dan Filipina di Posisi ke-56 serta Brunei Darussalam di Posisi ke-46. Tahun 2016 peringkat daya saing Indonesia turun dari Posisi ke-37 ke 41.

Beberapa faktor yang membuat daya saing Indonesia turun, di antaranya adalah korupsi, inefisiensi birokrasi pemerintah, infrastruktur yang terbatas, akses pendanaan, inflasi, ketidakstabilan kebijakan, tingkat pajak dan lainnya. Di bidang regulasi usaha, selain masalah perpajakan, regulasi perizinan usaha masih memiliki pengaruh yang signifikan terhadap perkembangan dunia usaha. Perizinan usaha menjadi salah satu hal yang harus dilalui oleh pelaku usaha baik yang akan memulai usaha maupun dalam tahap pengembangan usaha. Banyak studi yang menunjukkan bahwa birokrasi perizinan belum berjalan secara efisien dan efektif, sehingga masih ditemukan berbagai masalah dalam pelayanannya. Hambatan-hambatan ini memiliki dampak langsung terhadap dunia usaha khususnya kegiatan investasi di Indonesia. Padahal investasi merupakan kunci pembangunan ekonomi, baik secara nasional maupun di daerah yang diterjemahkan melalui balas jasa terhadap faktor-faktor produksi, sewa tanah, bunga bank, dan utamanya dalam penyerapan tenaga kerja.<sup>4</sup>

Dua hambatan utama yang perlu ditangani oleh pemerintah daerah dalam pelayanan perizinan usaha adalah:

1. Reformasi regulasi perizinan usaha. Saat ini perizinan usaha di Indonesia sangat banyak dalam hal jumlahnya dan tumpang-tindih. Reformasi regulasi perizinan saat ini masih su-

---

<sup>4</sup> World Economic Forum (WEF), Global Competitiveness Index 2017-2018 edition, Laporan tahunan yang dirilis oleh WEF ini berisi laporan penelitian mengenai daya saing negara-negara berdasarkan beberapa parameter seperti: kelembagaan, infrastruktur, pendidikan, dan lain-lainnya.



lit dilaksanakan, mengingat *pertama*, kewenangan perizinan masih tersebar di berbagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD); *kedua*, sebagian besar perizinan masih sangat ditentukan oleh kebijakan pemerintah pusat.

2. Reformasi birokrasi perizinan usaha, di mana persyaratannya yang banyak, tumpang-tindih serta menyangkut banyak instansi teknis menyebabkan prosedur layanan menjadi tidak efisien. Pengembangan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) pada dasarnya baru menyentuh reformasi di bidang birokrasi perizinan, dengan sasaran pada penyederhanaan prosedur perizinan.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengungkapkan bahwa pelayanan publik pada sektor perizinan usaha rawan terjadi korupsi, karena acap kali terjadi perbuatan melawan hukum dengan “suap” sehingga diperlukan perbaikan sistem dan standar operasional prosedur dalam pelayanan perizinan. Proses pemberian sarana perizinan masih belum melalui pelayanan satu pintu. Terhadap hal tersebut, KPK menyarankan tindakan korupsi dan suap yang terkait dengan pelayanan publik dapat dihentikan dengan meniadakan kontak langsung dengan pejabat pemberi izin. Masyarakat harus mengetahui secara perinci proses dan besaran biaya yang mesti dikeluarkan jika akan mengurus sebuah surat izin.<sup>5</sup>

Permasalahan hukum maupun pemberian sarana perizinan masih menjadi keluhan masyarakat khususnya investor yang acap kali menghambat pelaksanaan investasi di Indonesia. Alternatif dan solusi saat itu antara lain dengan pola pelayanan satu atap dan pola pelayanan satu pintu (*one stop service*). Apakah yang digunakan pola pelayanan satu atap atau apakah dengan pola pelayanan satu pintu, yang terpenting adalah melaksanakan

---

<sup>5</sup> Lihat Mocmammd Jasin, et.al., *Memahami Untuk Melayani Pelayanan Perizinan dan Non-perizinan Sebagai Wujud Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, Deputy Pencegahan Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 2006, hlm. 16.



pola pelayanan dengan integrasi prosedur dan regulasi dalam pelayanan perizinan.<sup>6</sup>

Pelayanan Terpadu Satu Pintu (selanjutnya disingkat PTSP) menjadi topik yang banyak diperbincangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan saat ini dalam rangka mendukung peningkatan investasi di seluruh daerah di Indonesia. PTSP menjadi fungsi dari suatu kelembagaan/organisasi yang harus dilaksanakan di seluruh daerah baik Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. PTSP juga menjadi kewajiban bagi Pemerintah Daerah yang belum melaksanakan bahkan bagi Pemerintah Daerah yang sudah melaksanakan kewajiban untuk mengoptimalkan fungsi PTSP itu sendiri. Di bawah ini adalah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan PTSP, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah;
7. Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu Bidang Penanaman Modal;
8. Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu;
9. Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2014 tentang Izin Usa-

---

<sup>6</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Perizinan Sebagai Instrumen Yuridis dalam Pelayanan Publik*, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Hukum Administrasi pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 24 November 2007, hlm. 3 (Tatiek Sri Djatmiati II), lihat juga UU nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 9.



ha Mikro dan Kecil;

10. Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal;
11. Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha;
12. Peraturan Menteri Perindustrian Nomor: 39/M-IND/PER/6/2016 tentang Tata Cara Pemberian Izin Usaha Kawasan Industri dan Izin Perluasan Kawasan Industri;
13. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53/M-IND/PER/7/2016 tentang Izin Pembuatan Alat-alat Ukur, Takar, Timbang dan Perlengkapannya Produksi Dalam Negeri;
14. Peraturan Menteri Perindustrian Nomor: 64/M-IND/PER/2016 tentang Besaran Jumlah Tenaga Kerja dan Nilai Investasi untuk Klasifikasi Usaha Industri;
15. Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pedoman dan Tata Cara Izin Prinsip Penanaman Modal;
16. Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 13 Tahun 2017 tentang Pedoman dan Tata Cara Perizinan dan Fasilitas Penanaman Modal.

Peraturan perundang-undangan tersebut di atas merupakan landasan hukum dalam pelaksanaan PTPSP. Dengan adanya peraturan perundang-undangan di atas, diharapkan pelaksanaan PTSP di Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat terlaksana dengan baik dan tepat guna. PTSP ditujukan untuk pelaksanaan pelayanan publik yang tepat guna dan tepat sasaran dalam pemberian sarana perizinan bagi semua pihak yang berkepentingan.

Di dalam ketentuan Pasal 5 ayat (2) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan:



“Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.”

Selain itu pula, di dalam ketentuan Pasal 5 ayat (7) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan:

“Pelayanan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- (a) tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara;
- (b) tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.”

Di dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (selanjutnya disebut PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelayanan Publik) menyebutkan,

“Pelayanan administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c merupakan pelayanan oleh Penyelenggara yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh masyarakat.”

Adapun di dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelayanan Publik disebutkan:

“Pelayanan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- (a) Tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi dan/atau keluarga,



- kehormatan, martabat, dan harta Benda warga negara;
- (b) Tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.”

Selanjutnya di dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelayanan Publik menyebutkan:

**Ayat (1):** “Tindakan administratif oleh instansi pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) huruf a diselenggarakan dalam bentuk pelayanan pemberian dokumen berupa perizinan dan non-perizinan.”

**Ayat (2):** “Dokumen berupa perizinan dan non-perizinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keputusan administrasi pemerintahan.”

**Ayat (3):** “Keputusan administrasi pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan keputusan Penyelenggara yang bersifat penetapan.”

**Ayat (4):** “Penyelenggara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat mendelegasikan wewenang atau melimpahkan wewenang kepada pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Dari ketentuan Pasal 5 ayat (7) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik jo. Pasal 6 ayat (2), Pasal 7 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik di atas, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik jo. PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tidak memberikan pengertian maupun definisi mengenai yang dimaksud dengan tindakan administrasi. Di dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (7) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik hanya disebutkan bahwa tindakan administrasi merupakan pelayanan pemberian dokumen oleh pemerintah. Hal ini berbeda



dengan Penjelasan Pasal 6 ayat (2) huruf b PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan penjelasan yang dimaksud dengan tindakan administrasi oleh instansi nonpemerintah adalah pelayanan administrasi yang diselenggarakan oleh badan hukum lainnya. Dari kedua penjelasan pasal tersebut, dapat dicermati tidak adanya kepastian hukum terhadap norma hukum “tindakan administrasi”. Tindakan administrasi dalam pelayanan publik sebagaimana yang dimaksud dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik jo. PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memiliki nilai penerapan hukum serta akibat hukum yang jika dilaksanakan oleh Pejabat Tata Usaha Negara dalam melaksanakan tindakan administrasi memiliki konsekuensi hukum yang bersifat keputusan tata usaha negara. Apabila tindakan administrasi dilakukan dengan cara melanggar hukum dengan adanya cacat wewenang maka akibat hukum yang ditimbulkan adalah sengketa tata usaha negara.

Cukup jelas dan tegas ketentuan Pasal 5 ayat (7) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik jo. Pasal 6 ayat (2), Pasal 7 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) PP RI No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik di atas, produk hukum atas tindakan administrasi adalah pemberian “*dokumen perizinan*” dan “*dokumen non-perizinan*”. Selain itu pula, di dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ditegaskan bahwa dokumen perizinan dan dokumen non-perizinan merupakan keputusan administrasi pemerintahan. Hal tersebut dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan keputusan administrasi pemerintahan adalah keputusan tata usaha negara yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (untuk selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata



Usaha Negara). UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik jo. PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tidak memperhatikan kedudukan hukum dari UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Terlebih lagi, seharusnya mengingat ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (untuk selanjutnya disebut UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan) yang memberikan pengertian yang dimaksud dengan tindakan administrasi pemerintahan yang selanjutnya disebut tindakan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Pelayanan administrasi yang dilaksanakan PTSP merupakan tindakan administrasi yang memiliki akibat hukum, sehingga tidak hanya sekedar memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Pelayanan administrasi tidak hanya tertuju pada sektor perizinan di bidang industri maupun investasi semata, melainkan dapat berbagai sektor. Berbagai upaya untuk menyederhanakan pelayanan administratif dalam hal ini pelayanan perizinan belum bisa mengatasi hambatan yang ada. Pola pelayanan administrasi secara *one stop service* atau PTSP tidak hanya bermakna sekedar integrasi antara penerima pelayanan dan pemohon dengan berbagai kewenangan tetapi memerlukan integrasi prosedur pelayanan. Dalam integrasi prosedur, langkah yang ditempuh adalah mengurangi atau memangkas wewenang untuk menerbitkan izin-izin dan rekomendasi yang sangat beragam, sehingga hanya izin pokok (inti) saja yang harus ditempuh. Tidak dipungkiri memang ada resistensi dari unit (instansi) terkait, tetapi hal itu secara bertahap harus dapat dihindari.<sup>7</sup>

Ketentuan Pasal 9 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan arahan bahwa untuk mempermudah penye-

---

<sup>7</sup> Tatik Sri Djatmiati I, *Op. cit.*, hlm. 4.



lenggaraan berbagai bentuk pelayanan publik, dapat dilakukan penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu. Hal tersebut ditegaskan pula di dalam ketentuan Pasal 13 PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang menegaskan bahwa sistem pelayanan terpadu dilaksanakan dengan prinsip keterpaduan, ekonomis, koordinasi, pendelegasian atau pelimpahan wewenang, akuntabilitas, dan aksesibilitas.

Di dalam ketentuan Pasal 13 huruf a PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan penjelasan bahwa yang dimaksud dengan prinsip keterpaduan adalah pengintegrasian proses penyelesaian berbagai jenis pelayanan dalam satu sistem. Penjelasan tersebut, memiliki konsep yang sama dengan pandangan Tatiek Sri Djatmianti mengenai konsep *ketting vergunning* (izin berantai). Ketentuan Pasal 14 PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan,

“Sistem pelayanan terpadu merupakan satu kesatuan proses pengelolaan pelayanan terhadap beberapa jenis pelayanan yang dilakukan secara terintegrasi dalam satu tempat baik secara fisik maupun virtual sesuai dengan Standar Pelayanan.”

Ditegaskan pula ayat (2)-nya, yakni sistem pelayanan terpadu secara fisik dapat dilaksanakan melalui sistem pelayanan terpadu satu pintu dan/atau sistem pelayanan terpadu satu atap. Untuk selanjutnya sistem PTSP dilakukan dengan cara memadukan beberapa jenis pelayanan untuk menyelenggarakan pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu. Hal tersebut sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 15 ayat (1) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu satu pintu wajib dilaksanakan untuk jenis pelayanan perizinan dan non-perizinan



bidang penanaman modal. Penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu satu pintu tersebut, berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dilaksanakan berdasarkan pendelegasian wewenang atau pelimpahan wewenang dari:

1. Pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya kepada pimpinan Satuan Kerja Penyelenggara sistem pelayanan terpadu;
2. Gubernur kepada pimpinan Satuan Kerja Penyelenggara sistem pelayanan terpadu;
3. Bupati/walikota kepada pimpinan Satuan Kerja Penyelenggara sistem pelayanan terpadu;
4. Pimpinan korporasi kepada pimpinan Satuan Kerja Penyelenggara sistem pelayanan terpadu.

Pendelegasian wewenang atau pelimpahan wewenang tersebut di atas, ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya, gubernur, bupati/walikota, pimpinan korporasi sesuai dengan kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendelegasian wewenang atau pelimpahan wewenang tersebut, meliputi:

1. Penerimaan dan pemrosesan permohonan pelayanan yang diajukan sesuai dengan standar pelayanan dan menerbitkan produk pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Penolakan permohonan pelayanan yang tidak memenuhi persyaratan Standar Pelayanan;
3. Pemberian persetujuan dan/atau penandatanganan dokumen perizinan dan/atau non-perizinan atas nama pemberi delegasi wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan per-



- undang-undangan;
4. Pemberian persetujuan dan/atau penandatanganan dokumen perizinan dan non-perizinan oleh penerima wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  5. Penerimaan dan pengadministrasian biaya jasa pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  6. Penetapan Standar Pelayanan dan Maklumat Pelayanan.

Terselenggaranya Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang baik akan menjadi *driving force* bagi kemajuan ekonomi daerah. Hubungan ini yang sebenarnya belum terlihat pada Pemerintahan Daerah di Indonesia. Hal ini disebabkan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang tidak dapat menerapkan sistem pemerintahan desentralisasi (otonomi daerah) untuk mereformasi sekaligus mengintegrasikan dinas-dinas di Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan pelayanan perizinan yang berkualitas. Acap kali terjadi sengketa dalam setiap penerbitan perizinan yang menyebabkan terjadinya permasalahan hukum antara masyarakat dan Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan perizinan tersebut. Hal ini dapatlah juga memiliki dampak pula dalam pemberian sarana perizinan yang dikeluarkan melalui PTSP. Salah satu contoh permasalahan hukum yang dapat dikemukakan adalah sengketa PT Marmora selaku Penggugat dengan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Pemerintah Kabupaten Malang selaku Tergugat di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya. Dalam perkara tersebut, yang menjadi objek sengketa adalah Keputusan Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) No. 503/4869/KEP.421.302/2014 tentang Pencabutan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Pasir Besi atas nama PT Marmora tanggal 10 November 2014, yang mencabut Surat Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Pasir Besi No. 180/0001/IUPOP/421.302/2011 tanggal 11 Oktober 2011 atas nama PT Marmora. Dalam perkara tersebut, Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya memutuskan sebagai berikut:



1. Mengabulkan gugatan Penggugat seluruhnya;
2. Menyatakan tidak sah Keputusan Tergugat Nomor: 503/4869/KEP.421.302/2014 tentang Pencabutan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Pasir Besi atas nama PT. Marmora tanggal 10 November 2014;
3. Memerintahkan Tergugat untuk mencabut Keputusan Nomor 503/4869/KEP.421.302/2014 tentang Pencabutan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Pasir Besi atas nama PT. Marmora tanggal 10 November 2014; dan
4. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini.

Dalam memutus perkara tersebut di atas, majelis hakim memberikan pertimbangan hukum bahwa objek sengketa yang diterbitkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak lagi mempunyai kewenangan dari segi materi (*onbevoegdheid ratione materiae*) dan dinyatakan tidak sah karena diterbitkan tidak berdasarkan hukum dari sisi kewenangannya. Terhadap putusan tersebut, Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Pemerintah Kabupaten Malang selaku pihak yang dikalahkan dan dihukum harus mematuhi serta melaksanakan putusan.

Pertimbangan hukum Majelis Hakim atas putusan tersebut di atas, jika merujuk pada ketentuan Pasal 14 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sangat erat kaitannya dengan pembagian urusan kewenangan yang meliputi: urusan (kewenangan) absolut, urusan konkuren dan urusan umum. Philipus M. Hadjon memberikan pandangan mengenai istilah urusan pemerintahan terkait dengan kewenangan pemerintahan, misalnya urusan X yang dimaksud adalah kewenangannya X.<sup>8</sup> Terkait dengan mineral dan batubara termasuk kewenangan konkuren, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa pemerintah kabupaten/kota sudah tidak punya kewenangan lagi.

---

<sup>8</sup> Lihat pendapat Philipus M. Hadjon dalam Putusan PTUN No. 18/G/2015/PTUN.SBY, hlm. 30.



Apabila ada pejabat tidak mempunyai kewenangan, maka pejabat tersebut tidak bisa mengeluarkan surat atau menerbitkan pencabutan atau izin yang baru dan apabila pejabat tersebut tetap mengeluarkan perizinan maka perizinan yang dikeluarkan dinyatakan batal demi hukum.

Dari sengketa hukum yang terkait dengan PT Marmora selaku Penggugat dengan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Pemerintah Kabupaten Malang selaku Tergugat di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tersebut di atas, dapatlah dipahami sebagai bentuk permasalahan hukum sederhana yang dapat ditimbulkan dari penerbitan perizinan oleh PTSP. PTSP dibentuk dengan tujuan untuk memberikan kemudahan dalam memberikan pelayanan perizinan di Pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Maksud dan tujuan tersebut, tidaklah dapat diterapkan secara baik dan tepat guna tetapi justru menimbulkan suatu permasalahan hukum khususnya kedudukan hukum dari PTSP tersebut. Di samping itu, konsep pemberi izin menjadi titik fokus dalam pelimpahan wewenang antara Pejabat Tata Usaha Negara yang memiliki wewenang secara atributif untuk menerbitkan izin dengan Pejabat Tata Usaha Negara pada bidang PTSP yang memiliki wewenang secara delegasi. Hal inilah yang menjadi tolok ukur permasalahan yang terjadi pada sengketa antara PT Marmora dan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Pemerintah Kabupaten Malang di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tersebut di atas.

Pelayanan administrasi yang dilaksanakan oleh PTSP dapat menimbulkan sengketa kewenangan. Ketentuan Pasal 1 angka 13 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan pengertian yang dimaksud dengan sengketa kewenangan adalah pernyataan badan dan/atau pejabat pemerintahan mengenai keabsahan suatu salinan surat atau dokumen administrasi pemerintahan yang dinyatakan sesuai dengan aslinya. Produk hukum dari pelayanan administrasi adalah tindakan administrasi yang berupa dokumen perizinan dan dokumen non-perizinan.



Hal inilah yang menjadi tingkat permasalahan hukum dalam penerapan pelayanan perizinan melalui PTSP. Lebih lanjut, dengan adanya Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik) dan Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha (Perpres No. 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha). Di dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik disebutkan pengertian Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik atau *Online Single Submission* (selanjutnya disingkat OSS) adalah perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota kepada Pelaku Usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi. Dengan disahkannya PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik, Pemerintah Indonesia menghendaki adanya percepatan dan peningkatan penanaman modal dan berusaha, sehingga diterapkanlah pelayanan perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik. Dengan adanya Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik atau OSS tersebut, pelayanan administrasi secara PTSP tetap menjadi komoditi pelayanan administrasi oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Di dalam ketentuan Pasal 1 angka 28 PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik juga diatur mengenai pengertian Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang selanjutnya disingkat PTSP adalah pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu.

Sistem pelayanan dengan metode OSS maupun PTSP, yang menjadi perhatian dalam kajian penelitian hukum ini adalah ada-



nya pelimpahan wewenang dari pejabat tata usaha negara yang menerbitkan izin yang dimohonkan oleh perseroangan atau badan hukum, badan usaha, dan nonbadan hukum. Selain itu, tanggung gugat Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan sarana perizinan baik melalui PTSP atau OSS. Cukup jelas ditegaskan dalam ketentuan Pasal 18 dan Pasal 19 PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik, yang menyebutkan bahwa perizinan berusaha diterbitkan oleh menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota sesuai kewenangannya dan lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota menerbitkan perizinan berusaha tersebut. Jika diperhatikan, maka terdapat dua keputusan yang diterbitkan dengan sistem OSS tersebut, yakni perizinan diterbitkan langsung oleh menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota, dan kemudian diterbitkan langsung kepada pemohon izin melalui lembaga OSS.

Memperhatikan pula ketentuan Pasal 16 ayat (1) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelimpahan wewenang juga dilaksanakan berdasarkan pendelegasian wewenang atau pelimpahan wewenang dari menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota kepada kepala satuan kerja pada PTSP. Metode yang diterapkan dari PTSP dengan lembaga OSS pada prinsipnya adalah memberikan pelayanan satu pintu namun terdapat perbedaan pada sifat permohonannya, yakni dengan cara *online* pada lembaga OSS, sedangkan pada PTSP dengan cara pengajuan permohonan secara tertulis. Terdapat tindakan administrasi dalam setiap proses permohonan yang diajukan oleh pemohon. Tindakan administrasi inilah yang cenderung dianggap sebagai bentuk pelayanan administrasi tetapi tidak dianggap sebagai bentuk tindakan hukum, sehingga jika terdapat penolakan permohonan perizinan terhenti pada saat proses permohonan, bukan adanya keputusan dari pejabat tata usaha negara yang memiliki wewenang untuk mengeluarkan keputusan tata usaha negara. Oleh sebab itulah salah satu



penyebab terjadinya sengketa antara PT Marmora dan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Pemerintah Kabupaten Malang di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya.

UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik jo. PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik merupakan landasan hukum diterapkannya PTSP. Pengaturan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik jo. PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tidak menjadi rujukan diaturnya PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik jo. Perpres RI No. 91 Tahun 2017. PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik sebagai landasan hukum Lembaga OSS. Di samping itu, diterapkan pula pelayanan melalui PTSP dalam PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik. Produk hukum yang dikeluarkan dari Lembaga OSS dan PTSP adalah Perizinan tetapi UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik jo. PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik maupun PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik tidak mengatur pengertian izin. Pengertian izin hanya dapat dicermati diketentuan Pasal 1 angka 19 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memberikan pengertian izin adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keputusan didefinisikan dalam Pasal 2 UU AROB.<sup>9</sup> Sesuai dengan sifatnya definisi ini hanya berlaku untuk penerapan dari UU AROB. Pasal 2 UU AROB berbunyi:

**Ayat 1:** Keputusan menurut undang-undang ini diartikan keputus-

<sup>9</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1997, hlm. 132.



an tertulis dari suatu organ administrasi yang ditujukan pada suatu akibat hukum.

**Ayat 2:** Bukan termasuk keputusan dalam arti undang-undang ini adalah: (a) suatu keputusan yang mempunyai tujuan umum; (b) suatu tindakan hukum menurut hukum perdata.

Juga Pasal 3 UU AROB penting untuk pengertian keputusan. Pasal 3 berbunyi:

“Suatu keputusan disampaikan dengan suatu penolakan untuk memberikan suatu keputusan. Organ administrasi dianggap telah menolak pemberian keputusan, apabila jangka waktu yang ditentukan menurut undang-undang untuk mengambil suatu keputusan telah berlalu, tanpa ada pemberian suatu keputusan, atau kalau tidak ada jangka waktu semacam itu—apabila dalam waktu yang wajar tidak diberikan suatu keputusan.”

Unsur utama dari Pasal 2 UU AROB tersebut di atas adalah “tertulis”. Tertulis bukan suatu bagian dari pengertian keputusan teoretis. Keputusan tertulis harus berasal dari suatu organ administrasi. Istilah dari organ administrasi adalah organ penguasa atau jabatan.<sup>10</sup> Penerapan pelayanan perizinan berusaha berintegrasi secara elektronik atau secara OSS maupun PTSP, karena Pejabat Tata Usaha Negara penerbit izin tidak langsung memberikan perizinan tetapi terdapat organ dari Lembaga OSS dan PTSP yang akan melakukan proses permohonan perizinan tersebut. Pengertian administrasi atau organ penguasa terdapat kaitannya dengan kekuasaan pemerintah. Pengertian kekuasaan pemerintah tercakup dalam istilah keputusan tersebut.<sup>11</sup>

Dalam OSS, penyajian data berupa dokumen yang menjadi persyaratan dilakukan secara elektronik dan begitu pula produk hukum yang diterbitkan adalah secara elektronik. Pelayanan tidak dapat melakukan tatap muka dengan organ administrasi secara langsung melainkan melalui sistem elektronik. Lain pula

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*



dengan metode pelayanan perizinan dengan PTSP, masih dapat melakukan proses permohonan secara langsung dengan organ administrasi. Di satu sisi yang menjadi permasalahan utama adalah kebijakan baik berupa keputusan dari organ administrasi dapat memiliki kepastian hukum serta kekuatan hukum. Hal inilah yang menjadi tolok ukur dalam penelitian hukum ini. Perseorangan atau badan hukum atau badan usaha atau nonbadan hukum memerlukan adanya kepastian hukum serta kekuatan hukum dari produk hukum yang diterbitkan oleh Lembaga OSS serta PTSP. Acap kali terjadi Sengketa Tata Usaha Negara yang melibatkan antara Pejabat Tata Usaha Negara dan Perseorangan atau Badan Hukum yang disebabkan adanya penerbitan keputusan tata usaha negara yang dianggap cacat prosedur, wewenang, maupun, substansi karena melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Lembaga peradilan tata usaha negara sebagai upaya hukum untuk menyelesaikan sengketa tersebut dan mengakibatkan dibatalkan dan dicabutnya keputusan tata usaha negara tersebut berdasarkan putusan pengadilan tata usaha negara. Dalam penelitian ini lebih menitikberatkan pada kajian hukum pelayanan perizinan oleh pelayanan terpadu satu pintu.

Merujuk pula program Nawa Bhakti Gubernur Jawa Timur terpilih Khofifah, yaitu Bhakti 4, Jatim Akses diprioritaskan untuk membangun infrastruktur dalam kerangka pengembangan wilayah terpadu, dan keadilan akses bagi masyarakat pesisir dan desa terluar. Merujuk pula RPJMD Provinsi Jawa Timur 2019-2024, yaitu Pemerintah Provinsi Jawa Timur akan terus berupaya untuk menyiapkan kawasan industri di tiap-tiap daerah sesuai yang telah ditetapkan dalam Perda Nomor 3 Tahun 2019 tentang RPIP Provinsi Jawa Timur, serta mengoptimalkan regulasi perizinan agar prosesnya tidak terlalu panjang. Serta upaya peningkatan produktivitas dan nilai tambah sektor primer melalui hilirisasi produk unggulan; peningkatan kerja sama antardaerah (KAD) dalam pengembangan kawasan yang mampu mendorong



pembangunan sektor unggulan; dan penyederhanaan regulasi untuk mendorong kemudahan investasi melalui peningkatan infrastruktur pelayanan perizinan, kepastian prosedur dan jenis layanan, serta kapasitas SDM pelayanan.

Sementara untuk klaster metropolitan, yaitu kawasan Kabupaten Gresik, Kota Surabaya, Kota Mojokerto, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Pasuruan, dan Kota Pasuruan pemerintah Jawa Timur bertekad untuk melakukan penyederhanaan regulasi untuk mendorong kemudahan investasi melalui peningkatan infrastruktur pelayanan perizinan, kepastian prosedur dan jenis layanan, serta kapasitas SDM pelayanan; Peningkatan akses masyarakat terhadap sumber-sumber pendanaan untuk meningkatkan akses terhadap produksi, teknologi, informasi, pemasaran maupun akses permodalan; dan peningkatan pendapatan masyarakat melalui kegiatan ekonomi produktif dan pengendalian tingkat inflasi daerah, maka tepatlah apabila PTSP wajib diberlakukan di Jawa Timur.

Berdasarkan uraian di atas kita bisa melihat ada beberapa aspek dan persoalan yang akan dikaji dalam tema besar buku ini, "*Prinsip Hukum Pelayanan Perizinan Terpadu di Indonesia*". Beberapa persoalan tersebut dapat dijabarkan dalam sub-masalah yang merefleksikan ruang lingkup penulisan sebagai berikut:

1. Filosofi Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PTSP) sebagai instrumen yuridis.
2. Figur hukum dalam penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PTSP).
3. Perlindungan hukum terhadap pemberian izin kepada masyarakat.

Penelitian dalam kajian ini dimaksudkan untuk mengkaji secara yuridis mengenai Prinsip Hukum Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PTSP) dengan tujuan:

1. Mengkaji serta menganalisis dasar filosofis PTSP sebagai instrumen yuridis;



2. Mengkaji serta menganalisis bentuk figur hukum dalam penyelenggaraan PTSP; dan
3. Mengkaji serta menganalisis aspek perlindungan hukum terhadap pemberian izin kepada masyarakat, baik dari sisi pemberi izin maupun pemohon izin.

Dari segi teori, kajian di sini diharapkan akan menemukan pemikiran hukum baru yang berhubungan dengan prinsip hukum PTSP di Pemerintahan Indonesia yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Selain itu pula, penerapan prinsip hukum PTSP ditujukan untuk menyelesaikan permasalahan hukum dalam pelaksanaan pelayanan perizinan oleh PTSP.

Adapun manfaat penelitian hukum secara praktisnya adalah untuk memberikan saran maupun arahan pemikiran kepada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam melaksanakan PTSP dengan menerapkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dengan tujuan penyelenggaraan PTSP dapat memiliki nilai pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

Dari penelusuran bahan kepustakaan berkenaan dengan prinsip hukum PTSP, telah banyak dilakukan oleh para peneliti, baik dalam kepentingannya dengan penulisan ilmiah berupa tesis, disertasi ataupun penelitian hukum yang terkait dengan pengambilan kebijakan daerah. Adapun kajian hukum yang terkait dengan penulisan hukum tentang perizinan adalah:

1. Pada 2004, Tatiek Sri Djatmiati melakukan penelitian yang berjudul "*Prinsip izin Usaha Industri di Indonesia*". Penelitian yang dilakukan oleh Tatiek Sri Djatmiati lebih fokus pada pengembangan izin usaha industri. Sistem perizinan di Indonesia khususnya izin usaha industri tidak berdasarkan landasan filosofi seperti sistem perizinan Belanda, yang bertumpu pada asas kebebasan bertindak (*freedom to do*). Berkaitan dengan asas tersebut, kewenangan pemerintah menerbitkan izin bertumpu pada asas legalitas dan secara khusus pada asas spe-



sialitas (*specialiteitsbeginsel*). Asas spesialitas mensyaratkan setiap kewenangan (termasuk penerbitan izin) harus dikaitkan dengan tujuan tertentu. Menyimpang dari tujuan tersebut akan lahir *détournement de pouvoir*;

2. I Made Arya Utama melakukan penelitian dalam disertasi-nya di Universitas Padjajaran dengan judul “*Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Hidup dalam Mewujudkan Pembangunan Daerah yang Berkelanjutan*” yang menghasilkan beberapa kesimpulan yang pada intinya adalah *pertama* mengenai jenis perizinan yang terkait dengan lingkungan hidup yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Bali antara lain terdiri atas Surat Izin Pertambangan Daerah, Izin Mendirikan Rumah Sakit, Izin Pengambilan Air Bawah Tanah, Persetujuan Prinsip Membangun, Izin Mendirikan Bangunan, Izin Lokasi, serta Tanda Daftar Industri. *Kedua* terkait kesimpulan yang menyatakan bahwa sistem hukum perizinan berwawasan lingkungan hidup dapat terwujud jika dibangun berdasarkan Teori Hukum Pembangunan dengan dilandasi Pancasila dan Tri Hita Karana yang dinormativisasi dalam substansi produk hukum yang menjadi sumber wewenang pelayanan perizinan yang dimohonkan, baik yang berkenaan dengan asas, lembaga, maupun prosesnya;
3. Pada tahun 2007, Sutarman Yodo mempertahankan disertasi-nya dalam sidang terbuka pada Program Doktor Universitas Airlangga dengan judul “*Kerja Sama Antardaerah dalam Pelayanan Perizinan Penangkapan Ikan di Wilayah Laut*”. Dalam disertasinya Sutarman Yodo membahas tentang kerja sama antardaerah khususnya berkenaan dengan perizinan penangkapan ikan di laut. Selain itu berisi penyelenggaraan urusan pelayanan izin penangkapan ikan dan pengawasan perizinan dan penegakan sanksi administrasi antardaerah;
4. Pada 2013, Lilik Pudjiastuti mempertahankan disertasi-nya dengan judul *Prinsip Hukum Pengaturan Perizinan Kefarmasian* dalam sidang terbuka Program Doktor Ilmu Hukum Uni-



versitas Airlangga. Pada intinya penelitian ini berfokus pada isu terkait *pertama* hakikat perizinan kefarmasian sebagai instrumen yuridis dalam melaksanakan pembangunan kesehatan, *kedua* harmonisasi peraturan perundang-undangan perizinan kefarmasian dengan prinsip hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, dan yang *ketiga* mengenai penegakan hukum administrasi terhadap perizinan bidang kefarmasian.

Penelitian hukum yang dilakukan oleh Tatiek Sri Djatmiati, I Made Arya Utama, Sutarman Yodo, dan Lilik Pudjiastuti memiliki pemikiran hukum yang berbeda dengan penelitian hukum dalam naskah buku ini karena penelitian hukum ini memiliki tolak ukur pada konsep prinsip hukum dalam PTSP. Konsep penelitian hukum ini, menindaklanjuti saran yang dikemukakan Tatiek Sri Djatmiati dalam disertasinya yang mengemukakan saran bahwa pola “*one stop service*” seyogianya ditingkatkan menjadi pola integrasi prosedur. Pola integrasi prosedur diharapkan dapat dibangun sistem perizinan terpadu dalam satu mata rantai yang dalam sistem Hukum Belanda dikenal dengan istilah “*Ketting Verunningen*”. Pola satu pintu tanpa membangun integrasi prosedur pada dasarnya tidak melahirkan penyederhanaan dalam sistem perizinan. Keaslian penulisan ini sejalan dengan pendapat Terry Hutchinson yang mengemukakan bahwa ukuran *originality* penulisan ataupun penelitian meliputi:<sup>12</sup>

1. *Saying something nobody said before;*
2. *Carrying out empirical work that hasn't been done before;*
3. *Making a synthesis that hasn't made before;*
4. *Using already know material but with a new interpretation;*
5. *Trying out something in this country that has previously only been done in other countries;*
6. *Taking a particular technique and applying it in a new area;*

<sup>12</sup> Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Edisi kedua, Lawbook, Sydney, 2002, hlm. 128. Dalam edisi ketiga tahun 2010, hal tersebut tercantum pada hlm. 164.



7. *Bringing new evidence to bear on an old issue;*
8. *Being cross disciplinary and using different methodologies;*
9. *Taking someone else's ideas and reinterpreting them in a way no one else has;*
10. *Looking at areas that people in your discipline haven't looked at before;*
11. *Adding to knowledge in a way that hasn't previously been done before;*
12. *Looking at existing knowledge and testing it out;*
13. *Playing with words. Putting things together in ways that others haven't.*

Dengan memperhatikan beberapa penelitian hukum di atas dan merujuk pendapat Terry Hutchinson, maka penelitian hukum ini tidak memiliki sifat duplikasi dengan penelitian hukum yang dituangkan dalam disertasi yang ditulis oleh Tatiek Sri Djatmiati. Oleh karena itulah, penelitian hukum ini memiliki judul: *Prinsip Hukum Pelayanan Perizinan Terpadu di Indonesia*.

## **A. KERANGKA KONSEPTUAL**

### **1. Konsep Negara Hukum Pancasila**

Istilah negara hukum seringkali dipertukarkan dengan istilah *rule of law* ataupun *rechtsstaat*. Pemakaian kedua istilah tersebut secara bergantian untuk menggantikan istilah negara hukum terkesan mengaburkan dua konsep yang berasal dari latar belakang berbeda. *Rule of law* berangkat dari tradisi *common law* atau Anglo Saxon, sedangkan *rechtsstaat* merupakan konsep dari tradisi *civil law* atau Eropa Kontinental. Berdasarkan latar belakang dan dari sistem hukum yang melatarbelakanginya tentu saja akan memunculkan perbedaan. Dalam perkembangannya, perbedaan tersebut tidak dipermasalahkan lagi karena kedua konsep tersebut mengarah pada pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak



asasi manusia.<sup>13</sup>

Istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran itu sudah muncul sebelum abad tersebut, sedangkan istilah *rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul “*Introduction to the Study of the Law of the Constitution*”. Satu abad sebelumnya di Amerika Serikat telah muncul istilah yang memiliki makna yang serupa dengan *rule of law* yaitu: “*government of laws, not of men*”. Intinya adalah negara akan menjauhkan diri dari pemerintahan absolut (tanpa pembatasan kekuasaan). Istilah “*a government of laws and not of men*” pertama kali dikenalkan John Adams di tahun 1774 dalam artikelnya di *Boston Gazette*. Prinsip ini juga yang dipakai hakim John Marshall dalam mengadili perkara *Marbury v Madison* yang akhirnya melahirkan konsep *judicial review*.<sup>14</sup>

Konsep *rule of law* yang dipopulerkan oleh A.V. Dicey terdiri dari tiga aspek. *Pertama*, supremasi absolut atau superioritas dari *regular law* untuk menentang pengaruh dan meniadakan kesewenang-wenangan, hak prerogatif, serta kekuasaan diskresi yang luas dari pemerintah. *Kedua*, persamaan di hadapan hukum atau penundukan secara sama dari semua golongan kepada hukum umum dari negara yang dilaksanakan oleh peradilan umum. Tidak ada orang yang berada di atas hukum sehingga baik pejabat maupun warga negara biasa wajib mentaati hukum yang sama. Implikasinya adalah tidak adanya peradilan administrasi. *Ketiga*, konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*. Hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan. Konstitusi dalam *rule of law* adalah konstitusi yang berdasar-

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Peradaban, Surabaya, 2007, hlm. 67. (Philipus M. Hadjon I).

<sup>14</sup> Brian Z. Tamanaha, *Rule of Law in the United States*, dalam Randall Peerenboom (ed.), *Asian Discourses of Rule of Law*, London, Routledge Curzon, 2004, p. 58.



kan pada hak-hak asasi manusia.<sup>15</sup>

Konsep *rule of law* yang dipopulerkan oleh A.V. Dicey kemudian berkembang lebih jauh. *International Commission of Jurists* di tahun 1959 (deklarasinya dikenal sebagai Deklarasi Delhi) merumuskan ciri-ciri yang seharusnya ada dalam *rule of law*. Ciri-ciri tersebut, yaitu:<sup>16</sup>

- a. Keberadaan pemerintahan yang representatif;
- b. Penghargaan terhadap hak asasi manusia yang terdapat dalam Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia Tahun 1948 dan Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia pada 1950;
- c. Tiadanya hukum pidana yang berlaku surut;
- d. Adanya hak untuk mengajukan gugatan terhadap negara;
- e. Adanya hak atas pengadilan yang adil termasuk di antaranya adalah pemberlakuan praduga tak bersalah, bantuan hukum, dan hak atas upaya hukum banding;
- f. Peradilan yang mandiri;
- g. Adanya pengawasan atas peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang.

A.W. Bradley dan K.D. Ewing mengemukakan tiga aspek *rule of law* yang menjadikan *rule of law* lebih layak dipilih dibandingkan negara berdasarkan kekuasaan, yakni:

- a. *Rule of law* mewujudkan tatanan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat (*law and order*) dan bukan kondisi anarki yang memunculkan tidak adanya rasa aman bagi individu. Stabilitas, menurut Bradley dan Ewing, adalah prakondisi bagi eksistensi sistem hukum.
- b. *Rule of law* berdasarkan pada prinsip fundamental yang penting, yaitu bahwa pemerintahan dijalankan dengan mengacu pada hukum dan setiap kasus yang terjadi diselesaikan melala-

<sup>15</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution, Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, diterjemahkan oleh Nurhadi, Bandung, Nusamedia, 2007, hlm. 264. Lihat Juga Philipus M. Hadjon I, *Op. cit.*, hlm. 75.

<sup>16</sup> Alex Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow, Pearson Education Limited, 2007, p. 46.



lui putusan pengadilan.

- c. *Rule of law* mengacu pada pengumpulan pendapat, baik tentang bagaimana wewenang yang seharusnya dimiliki oleh pemerintah dan bagaimana seharusnya wewenang tersebut dijalankan.<sup>17</sup>

Seperti halnya *rule of law*, konsep *rechtsstaat* juga mengalami perkembangan dari konsep klasik hingga ke konsep modern. Konsep klasik diistilahkan sebagai *klassiek liberale en clemocratische rechtsstaat* atau *democratische rechtsstaat*. Adapun konsep modern, khususnya di Belanda, biasa disebut *sociale rechtsstaat* atau juga disebut *sociale democratische rechtsstaat*. Prinsip-prinsip dasar dari *rechtsstaat* yang bersifat liberal dan demokratis, menurut Van Der Pot sebagaimana dikutip Hadjon, meliputi tiga aspek:<sup>18</sup>

- a. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat.
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi: kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak hanya menangani sengketa antara individu rakyat tetapi juga antara penguasa dan rakyat dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*).
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*). Ciri-ciri tersebut menunjukkan prinsip sentral *rechtsstaat* adalah pada pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia serta kebebasan dan persamaan.

Konsep *sociale rechtsstaat* merupakan varian dari *liberale rechtsstaat* yang memunculkan interpretasi baru terhadap hak-

---

<sup>17</sup> A.W. Bradley & K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Harold, Pearson Education Limited, 2007, p. 99.

<sup>18</sup> Philipus M. Hadjon I, *Op. cit.*, hlm. 71.



hak klasik dengan memunculkan konsep hak-hak sosial, konsepsi baru tentang kekuasaan politik dalam hubungannya dengan kekuasaan ekonomi, konsepsi baru tentang makna kepentingan umum, dan karakter baru dari *wet* dan *wetgeving*. Interpretasi terhadap hak-hak klasik tentang kebebasan dan persamaan memunculkan pandangan bahwa kebebasan dan persamaan bukan hanya bersifat formal yuridis saja tetapi secara riil dalam masyarakat. Oleh karena itu dibutuhkan pemenuhan hak-hak sosial, ekonomi, dan kultural. Legitimasi kekuasaan politik dilihat dari sudut pandang kaitannya dengan kekuasaan ekonomi. Kepentingan umum tidak diartikan sebagai kepentingan negara atau kepentingan kaum boijuis tetapi kepentingan dari demokratisasi nasional, yaitu setiap orang dapat menjadi bagian dari cabang kekuasaan. Watak undang-undang dalam konsep liberal yang restriktif dan sebagai instrumen stabilitasi mulai luntur karena fungsi pembentukan undang-undang hanyalah sebagai landasan yuridis formal bagi kebijakan pemerintah yang berorientasi sosial. Dengan demikian watak *ratio scripta* atau aturan tertulis dalam undang-undang direduksi menjadi instrumen hukum untuk mewujudkan kebijakan. Pergeseran-pergeseran tersebut mengarahkan *sociale rechtsstaat* pada tiga unsur pokok: hak-hak dasar, peluang ekonomi, dan distribusi sosial.<sup>19</sup>

Pendapat yang serupa tentang konsep *rechtsstaat* juga dikemukakan oleh Hamid Attamimi yang merujuk pada pendapat Van Wijk dan Konijnbelt. *Rechtsstaat* memiliki unsur-unsur sebagai berikut:<sup>20</sup>

- a. Pemerintahan menurut hukum (*wetmatig bestuur*), yang meliputi kewenangan yang dinyatakan dengan tegas, tentang perlakuan yang sama, dan tentang kepastian hukum;

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 73.

<sup>20</sup> A. Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I - Pelita I*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 45.



- b. Jaminan atas hak-hak asasi;
- c. Pembagian kekuasaan yang meliputi struktur kewenangan atau desentralisasi dan tentang tentang pengawasan dan kontrol;
- d. Pengawasan oleh kekuasaan peradilan.

Keempat unsur tersebut serupa dengan unsur *rechtsstaat* menurut Zippelius yang menyatakan bahwa *rechtsstaat* memiliki unsur pemerintahan menurut hukum, jaminan hak asasi, pembagian kekuasaan, dan pengawasan yudisial terhadap pemerintah.<sup>21</sup>

Keterlibatan pemerintah di dalam aktivitas kehidupan masyarakat sudah berlangsung sejak lama, ketika muncul konsep negara kesejahteraan. Pemerintah dalam konsep negara kesejahteraan ikut secara aktif dalam berbagai kehidupan rakyatnya seperti di bidang ekonomi, sosial, budaya, medis, perpajakan, dan sebagainya. Peran aktif dari pemerintah seperti itu membawa pengaruh terhadap perkembangan hukum publik yang juga memasuki praktik kehidupan masyarakat secara luas. Hal ini juga dikemukakan oleh P. De Haan, dkk., bahwa pemerintah dalam melakukan kontrol atas kehidupan masyarakat dilakukan melalui:

- a. Hak atas ketertiban dan keamanan publik (*recht openbare orde en veiligheid*);
- b. Hukum tata ruang (*ruimtelijk bestuursrecht*);
- c. Hukum ekonomi (*economish bestuursrecht*);
- d. Hukum administrasi sosial (*social bestuursrecht*);
- e. Hukum budaya (*cultureel bestuursrecht*);
- f. Hukum administrasi pajak (*fiscaal bestuursrecht*).<sup>22</sup>

Baik konsep “*the rule of law*” maupun konsep “*rechtsstaat*” menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai titik sentral, sedangkan untuk negara Re-

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> F.A.M. Stroink and J.G. Steenbeek, *Inleiding in het staats-en.admnistratief Recht*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1985, p. 10.



publik Indonesia seperti telah diuraikan sebelumnya pada waktu pembahasan Undang-Undang Dasar (yang sekarang dikenal sebagai Undang-Undang Dasar 1945) tidak dikehendaki masuknya rumusan hak-hak asasi manusia ala Barat yang individualistis sifatnya. Bagi negara Republik, Indonesia, yang menjadi titik sentral adalah *keseerasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdaarkan asas kerukunan*.

## 2. Konsep Pelayanan Perizinan

Perizinan berasal dari kata dasar izin atau “*licere*” dalam bahasa Latin.<sup>23</sup> Dalam konsep hukum Belanda disebut dengan “*vergunning*”. AP. Cowie menyebut izin sebagai *license* dengan makna:

- a. *A revocable permission to commit some act that would otherwise be unlawful.*
- b. *The certificate or document evidencing such permission*<sup>24</sup> atau “*official document showing that permission has been given to own, use or do something*”.

Perizinan diistilahkan dengan “*licencing*” yang diartikan dengan “*a governmental body’s process of issuing a license*”.<sup>25</sup>

Pembedaan istilah perizinan dengan izin juga dapat ditemukan secara doktrinal dan normatif. Secara doktrinal dapat disimak pendapat N.M. Spelt dan J.B.J.M Ten Berge, Tatiek Sri Djatmiati, A.M. Donner dan Amrah Muslimin. Secara normatif, pembedaan kedua istilah itu ditemukan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut dengan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pe-

<sup>23</sup> Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionary 8th edition*, West Group, 2004, p. 931.

<sup>24</sup> A.P. Cowie (ed), *Oxford Advanced Learner’s Dictionary*, Oxford University Press, Walton Street, Great Britain, 1990, p. 718.

<sup>25</sup> Bryan A. Gardner (ed), *Op. cit.*, p. 932.



merintahan Daerah), Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, serta Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom (selanjutnya disebut PP No. 25 Tahun 2000).

N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge dalam bukunya *Pengantar Hukum Perizinan* yang disunting Philipus M. Hadjon mengemukakan perizinan untuk istilah izin dalam arti luas, sedangkan izin dalam arti sempit disebut “izin” saja.<sup>26</sup> Izin (dalam arti sempit) lebih lanjut dibedakan dengan bentuk-bentuk perizinan lainnya seperti dispensasi, konsesi, rekomendasi, tanda daftar, surat persetujuan dan pendaftaran. Tatiek Sri Djatmiati, sejalan dengan pembedaan seperti tersebut di atas, mengemukakan, bahwa “perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin melakukan suatu usaha....”<sup>27</sup> Pendapat yang hampir sama juga dikemukakan A.M. Donner seperti dikutip Amrah Muslimin yang mengemukakan perizinan (*vergunningen*) dibedakan dalam tiga kategori, yakni lisensi, dispensasi, dan konsesi. Adanya pembedaan dalam peristilahan membawa perbedaan pula dalam pengertian perizinan dan izin, N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge mengemukakan izin dalam arti luas (perizinan) ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.<sup>28</sup>

Figur hukum (*rechtsfiguurs*) yang dapat ditemukan dalam pengertian perizinan itu adalah adanya “perkenan untuk melakukan sesuatu yang semestinya dilarang”.<sup>29</sup> terkait dengan figur hukum dapat pula ditemukan dalam berbagai wujud perizinan, seperti izin, dispensasi, lisensi, konsesi, rekomendasi, dan lain

<sup>26</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, disunting Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 1-2 (Philipus M. Hadjon II).

<sup>27</sup> Tatiek Sri Djatmiati I, *Op. cit.*, hlm. 16.

<sup>28</sup> Philipus M. Hadjon II, *Op. cit.*, hlm. 2.

<sup>29</sup> *Ibid.*



sebagainya. Pandangan seperti ini juga dikemukakan oleh Van Praag dalam bukunya yang berjudul *Algemeen Nederlands Administratief Recht* mengemukakan bentuk-bentuk persetujuan untuk melakukan sesuatu dari Pemerintah dapat berupa izin, persetujuan cuti, pemberian kuasa, konsesi, dispensasi, pembebasan dari hukuman, pembebasan dari kewajiban, dan lain sebagainya (*de hier bedoelde vorne worde aangeduid onder verschillende benamingen, zoals vergunning, verlof, machtiging, concessie, dispensatie, vrijstelling, ontheffing, etc*)<sup>30</sup>

Berkenaan dengan izin, E. Utrecht berpendapat, “bilamana pembuat peraturan tidak memperkenankannya asal saja diadakan perbuatan administrasi negara yang memperkenankan, maka perbuatan itu bersifat suatu izin.”<sup>31</sup> Batasan ini sejalan dengan pendapat W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, Sjachran Basah, maupun Prajudi Atmosudirdjo yang mengartikan dengan perbuatan Hukum Administrasi pemerintah bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Prajudi Atmosudirdjo, izin dikemukakan sebagai suatu penetapan yang merupakan dispensasi dari suatu larangan oleh undang-undang. Pada umumnya pasal bersangkutan berbunyi dilarang tanpa izin (melakukan) dan seterusnya.<sup>32</sup> Hal tersebut berbeda dengan pendapat yang dikemukakan oleh RDH. Koesoemohatmadja dan Van der Pot, menurut RDH. Koesoemohatmadja, izin dalam arti luas (perizinan) merupakan bentuk bantuan pemerintah yang dapat digolongkan menjadi:

- a. Dispensasi sebagai tindakan dalam lapangan *bestuur* yang menghapuskan daya laku dari peraturan perundang-undangan terhadap rasio legis;

<sup>30</sup> M.M. Van Praag, *Algemeen Nederlands Administratief Recht*, A. Jongbloed & Zoon, S-Gravenhage, 1950, p. 35.

<sup>31</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cet. IX, disadur dan direvisi oleh Moh. Jindang, Balai Pustaka Ichtiar, Jakarta, 1990, hlm. 114. (E. Utrecht I).

<sup>32</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Seri Ilmu Administrasi Negara VII*, Cet. IV, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 94.



- b. Izin tampaknya bagi dispensasi terhadap suatu larangan dan dalam kenyataannya memang digunakan juga untuk pengertian semacam itu. Izin tidak lagi digunakan sebagai penghapusan daya laku peraturan umum untuk kejadian khusus.<sup>33</sup>

Pengertian seperti tersebut di atas sejalan dengan pendapat Van der Pot yang membedakan perizinan tersebut dalam tiga klasifikasi, yakni:<sup>34</sup>

- a. Dispensasi ialah suatu keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan suatu peraturan yang menolak perbuatan tersebut.
- b. Bila pembuat peraturan umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan seperti yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*);
- c. Kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum sebaiknya tetap dengan turut campur pihak pemerintah. Suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan ini memuat suatu konsesi.

Izin bukan hanya untuk memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu sehingga dicantumkan berbagai persyaratan dalam ketentuan-ketentuan bersangkutan. Penolakan izin hanya dilakukan jika kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah tidak dipenuhi atau bila karena suatu alasan tertentu tidak mungkin memberi izin kepada semua orang yang memenuhi kriteria. "*De vergunning is een van de meest gebruikte instrumenten in het administratief recht. Het bestuurs han-*

---

<sup>33</sup> R.D.H. Koesoemohatmadja, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara*, Alumni, Bandung, 1975, hlm. 37.

<sup>34</sup> E. Utrecht, *Op. cit.*, hlm. 129.



*teert de vergunning als juridisch middel om de burger te sturen*”,<sup>35</sup> hal ini menunjukkan bahwa izin itu digunakan oleh pemerintah sebagai instrumen hukum untuk mengarahkan dan memengaruhi para warga masyarakat agar mau mengikuti cara-cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkret.

Selain masalah infrastruktur, masalah perizinan usaha juga merupakan aspek yang menentukan bagi kondusivitas iklim usaha di daerah. Dalam aspek Perizinan usaha, ternyata otonomi daerah belum secara signifikan memperbaiki kualitas pelayanan dalam perizinan usaha. Bahkan, ada kecenderungan pasca-penerapan otonomi daerah jumlah biaya meningkat.

Ironisnya, tingginya biaya perizinan tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas pelayanan. Banyak pelaku usaha yang mengeluh karena kekecewaan mereka terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh birokrasi perizinan, seperti tidak adanya transparansi biaya dan prosedur, prosedur yang berbelit, tingginya biaya yang harus dikeluarkan, sampai diskriminasi terhadap golongan tertentu.

Implikasi ekonomis dari prosedur yang panjang dan berbelit-belit adalah pengusaha harus membayar biaya dalam jumlah yang lebih besar. Dengan kata lain, semakin panjang jalur birokrasi atau prosedur yang harus dilalui, semakin besar pula biaya yang harus dikeluarkan. Hal ini terjadi juga karena kecenderungan birokrasi daerah yang kapitalistik, yaitu melakukan pemborosan melalui aktivitas komersialisasi.

Pemborosan yang dilakukan oleh birokrat adalah dengan memperbesar biaya per unit atau menambah jumlah pegawai untuk menambah fungsi pelayanan publik. Pemborosan ini dari sisi peminta pelayanan perizinan merupakan tambahan biaya yang lebih mahal dan harus dibayar atau dikeluarkan oleh pengusaha. Perilaku birokrasi yang demikian tidak lepas dari cara pandangan pemerintah daerah yang lebih melihat izin usaha sebagai sumber

<sup>35</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, *Inleiding Vergunningen recht*, Utrecht, 1995, p. 45., lihat juga Tatiek Sri Djatmiati II, *Op. cit.*, hlm. 2.



pendapatan. Keberhasilan pelayanan perizinan dilihat dari jumlah izin yang dikeluarkan dan retribusi yang diterima. Sering kali para birokrat mengaitkan pemberian perizinan dengan retribusi. Penerimaan retribusi ditetapkan sebagai target Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dengan demikian, agar bisa dikatakan sukses, birokrasi pelayanan perizinan harus mampu memenuhi atau bahkan lebih besar dari target yang telah ditetapkan. Target penerimaan menjadi lebih penting dari kualitas pelayanan yang telah diberikan. Sementara esensi fungsi utama dari pemberian izin tersebut bagi pemerintah daerah sangat penting, seperti untuk fungsi pengendalian, pengawasan, dan pembinaan. Yang penting dicatat, tingginya biaya tersebut masih dalam konteks, biaya resmi, tetapi belum memperhatikan faktor perilaku manusia atau oknum aparat yang berwenang memberikan pelayanan tersebut. Artinya, ada fenomena di mana mahal dan rumitnya prosedur pengurusan izin dimanfaatkan oleh oknum birokrasi untuk kepentingan pribadi, dengan jalan melakukan diskriminasi pelayanan kepada pengusaha. Pengusaha yang secara personal menitipkan pengurusan izin usaha kepada oknum birokrasi akan mendapatkan pelayanan lebih cepat. Namun biaya izin usaha tadi tidak masuk ke pemerintah, tetapi masuk ke kantong pribadi oknum birokrasi dimaksud. Di sinilah ironi yang terjadi dalam tubuh birokrasi perizinan di era otonomi daerah. Akibat pelayanan yang diskriminatif itu, akhirnya pengusaha yang mengurus izin di jalur formal tanpa melalui oknum birokrasi merasa dirugikan. Karena, waktu penyelesaian izin usahanya jauh lebih lama daripada yang melalui oknum birokrasi. Melihat buruknya pelayanan birokrasi perizinan ini, idealnya masyarakat pengusaha bisa mengajukan keluhan atas ketidakpuasan pelayanan perizinan yang diberikan pemda. Akan tetapi, sering kali keluhan para pengusaha ini hanya bersemayam di hati tanpa bisa disalurkan karena tidak banyak daerah yang menyediakan institusi yang kredibel untuk menampung dan



menindaklanjuti berbagai keluhan dunia usaha. Tidak adanya mekanisme yang efektif untuk menyampaikan keluhan rumitnya birokrasi perizinan membuat pengusaha terkadang menempuh langkah radikal, yaitu keluar dari sistem atau para pengusaha merasa tidak perlu mengurus izin, sehingga usahanya berjalan tanpa izin usaha. Langkah keluar dari sistem ini merupakan sinyal kegagalan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi instrumen perizinan. Berdasarkan hal tersebut maka yang harus dilakukan adalah deregulasi dan reformasi birokrasi yang dapat dilakukan melalui mekanisme Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP).

### 3. Konsep Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP)

PTSP merupakan singkatan dari (Pelayanan Terpadu Satu Pintu), yang pengertiannya adalah suatu kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non-perizinan berdasarkan pendelegasian atau pelimpahan wewenang dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan perizinan dan non-perizinan yang proses pengelolannya dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap terbitnya dokumen yang dilakukan dalam satu tempat. Dengan konsep ini, pemohon cukup datang ke satu tempat dan bertemu dengan petugas *front office* saja. Hal ini dapat meminimalisasikan interaksi antara pemohon dan petugas perizinan dan menghindari pungutan-pungutan tidak resmi yang sering kali terjadi dalam proses pelayanan.

Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) merupakan salah satu program pemerintah dalam rangka peningkatan pelayanan publik, memangkas birokrasi pelayanan perizinan dan non-perizinan dan sebagai upaya mencapai *good governance* (kepemerintahan yang baik). Maksud dan tujuannya jelas, yaitu menyelenggarakan layanan perizinan dan non-perizinan yang cepat, efektif, efisien, transparan dan memberikan kepastian hukum serta mewujudkan hak-hak masyarakat dan investor untuk mendapatkan pelayanan di bidang perizinan.

Pembentukan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) pada



dasarnya ditujukan untuk menyederhanakan birokrasi pelayanan perizinan dan non-perizinan dalam bentuk:

- a. Mempercepat waktu pelayanan dengan mengurangi tahapan-tahapan dalam pelayanan yang kurang penting. Koordinasi yang lebih baik juga akan sangat berpengaruh terhadap percepatan layanan perizinan.
- b. Menekan biaya pelayanan izin usaha, selain pengurangan tahapan, pengurangan biaya juga dapat dilakukan dengan membuat prosedur pelayanan serta biaya resmi menjadi lebih transparan.
- c. Menyederhanakan persyaratan izin usaha industri, dengan mengembangkan sistem pelayanan paralel dan akan ditemukan persyaratan-persyaratan yang tumpang-tindih, sehingga dapat dilakukan penyederhanaan persyaratan. Hal ini juga berdampak langsung terhadap pengurangan biaya dan waktu.
- d. Pelayanan perizinan dengan sistem terpadu satu pintu (*one stop service*) ini membuat waktu pembuatan izin menjadi lebih singkat. Peralnya, dengan pengurusan administrasi berbasis teknologi informasi, input data cukup dilakukan sekali dan administrasi bisa dilakukan simultan.
- e. Dengan adanya kelembagaan pelayanan terpadu satu pintu, seluruh perizinan dan non-perizinan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota dapat terlayani dalam satu lembaga. Harapan yang ingin dicapai adalah mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi dengan memberikan perhatian yang lebih besar pada peran usaha mikro, kecil, dan menengah.

Tujuannya adalah meningkatkan kualitas layanan publik. Oleh karena itu, diharapkan terwujud pelayanan publik yang cepat murah, mudah, transparan, pasti, dan terjangkau, di samping untuk meningkatkan hak-hak masyarakat terhadap pelayanan publik.

Bentuk pelayanan terpadu ini bisa berbentuk kantor, dinas,



ataupun badan. Dalam penyelenggaraannya, Kepala Daerah wajib melakukan penyederhanaan layanan meliputi:

1. Pelayanan atas permohonan perizinan dan non-perizinan dilakukan oleh Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP);
2. Percepatan waktu proses penyelesaian pelayanan tidak melebihi standar waktu yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah;
3. Kepastian biaya pelayanan tidak melebihi dari ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah;
4. Kejelasan prosedur pelayanan dapat ditelusuri dan diketahui setiap tahapan proses pemberian perizinan dan non-perizinan sesuai dengan urutan prosedurnya;
5. Mengurangi berkas kelengkapan permohonan perizinan yang sama untuk dua atau lebih permohonan perizinan;
6. Pembebasan biaya perizinan bagi usaha mikro kecil menengah (UMKM) yang ingin memulai usaha baru sesuai dengan peraturan yang berlaku; dan
7. Pemberian hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan Lingkup tugas PPTSP meliputi pemberian pelayanan atas semua bentuk pelayanan perizinan dan non-perizinan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota.
8. Selain itu PPTSP mengelola administrasi perizinan dan non-perizinan dengan mengacu pada prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan kearnanan berkas. Dalam pengertian sempit, pelayanan terpadu dapat berarti sebagai satu instansi pemerintah yang memiliki semua otoritas yang diperlukan untuk memberi pelbagai perizinan (*licenses, permits, approvals, dan clearances*).
9. Tanpa otoritas yang mampu menangani semua urusan tersebut instansi pemerintah tidak dapat mengatur pelbagai pengaturan selama proses. Oleh sebab itu, dalam hal ini instansi tersebut tidak dapat menyediakan semua bentuk perizinan



yang diperlukan dalam berbagai tingkat administrasi, sehingga harus bergantung pada otoritas lain.

Pengembangan PTSP yang berkenaan dengan peningkatan efektivitas dan kinerja dimaksudkan agar pelayanan dapat lebih mudah diakses oleh masyarakat, sesuai dengan kondisi geografis yang beragam, serta mampu meningkatkan peran PTSP dalam peningkatan iklim usaha yang kondusif dapat dilakukan melalui penguatan kelembagaan PTSP, peningkatan kompetensi aparatur PTSP, peningkatan Efektivitas Pelayanan Terpadu Satu Pintu melalui pelayanan yang proaktif, penerapan standar mutu serta pelayanan *online*, pengembangan sistem *monev* serta penerapan teknologi informasi. Untuk mengembangkan atau memulai usahanya para pelaku ekonomi memerlukan pelayanan perizinan dan non-perizinan yang jumlahnya semakin meningkat pula dan membutuhkan pelayanan yang transparan, perlakuan yang sama, mudah, efisien, cepat, berkeadilan, akuntabilitas, dan kepastian hukum.

Untuk memberikan pelayanan yang transparan, perlakuan yang sama, mudah, efisien, cepat, berkeadilan, akuntabilitas, dan kepastian hukum, diperlukan pelayanan di bidang penanaman modal tersebut, baik pelayanan perizinan maupun non-perizinan yang dilaksanakan secara terpadu satu pintu, yang disebut dengan PTSP di Bidang Penanaman Modal, sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Perpres No. 27 Tahun 2009 tentang PTSP di Bidang Penanaman Modal, Perka BKPM No. 11 Tahun 2009 tentang Tata Cara P3 PTSP di Bidang Penanaman Modal, dan Perka BKPM No. 12 Tahun 2009 tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal.

Pasal 1 angka 9 PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan pengertian sistem pelayanan terpadu merupakan satu kesatuan pengelolaan dalam pemberian pelayanan yang dilaksanakan dalam satu tempat, dan dikontrol oleh sistem pengendalian manaje-



men guna mempermudah, mempercepat, dan mengurangi biaya. Sistem pelayanan terpadu dilakukan secara terintegrasi dalam satu tempat baik secara fisik maupun secara virtual sesuai dengan standar pelayanan. Untuk sistem pelayanan terpadu secara fisik dapat dilaksanakan melalui: sistem pelayanan terpadu satu pintu, dan/atau sistem pelayanan terpadu satu atap. Sistem pelayanan terpadu satu pintu dilakukan dengan cara memadukan beberapa jenis pelayanan untuk menyelenggarakan pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu. Terhadap pelayanan terpadu satu pintu ini, wajib dilaksanakan untuk jenis pelayanan perizinan dan non-perizinan bidang penanaman modal. Sementara sistem pelayanan terpadu satu atap dilakukan dengan cara memadukan beberapa jenis pelayanan dan/atau beberapa organisasi penyelenggara untuk menyelenggarakan pelayanan secara bersama pada satu tempat mulai tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu atap.

Terdapat beberapa jenis model yang dapat diterapkan dalam menyelenggarakan pelayanan perizinan terpadu. Model pelayanan perizinan terpadu dapat dibedakan menjadi dua pola, yaitu pelayanan terpadu satu atap (*one roof service*) dan pelayanan terpadu satu pintu (*one stop service*). Pola pelayanan terpadu satu atap (PTSA) merupakan sistem pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak memiliki keterkaitan proses yang dilayani melalui beberapa pintu (unit pelayanan mandiri). Adapun pola pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) merupakan pelayanan publik yang diselenggarakan pada suatu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. Ada beberapa aspek yang membedakan antara konsep PTSA dan PTSP, yakni wewenang dan penandatanganan, koordinasi, prosedur pelayanan, pengawasan, standar pelayanan, kelembagaan, pencapaian target penerimaan retribusi, dan status kepegawaian.



Adapun perbedaan antara PTSA dan PTSP, dapat diamati pada tabel di bawah ini.

**TABEL I.**  
**PERBEDAAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU DENGAN**  
**PELAYANAN TERPADU SATU ATAP**

<b>Aspek</b>	<b>Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP)</b>	<b>Pelayanan Terpadu Satu Atap (PTSA)</b>
Wewenang dan Penandatanganan	Wewenang dan penandatanganan berada di satu pihak	Wewenang dan penandatanganan masih berada di banyak instansi
Koordinasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Koordinasi lebih mudah dilakukan.</li> <li>■ Kepala Penyelenggara PTSP berperan sebagai koordinator berbagai SKPD dalam analisis aspek teknis.</li> </ul>	Koordinasi lebih sulit karena kewenangan dan penandatanganan masih berada di banyak pihak
Prosedur Pelayanan	Penyederhanaan prosedur lebih mudah karena koordinasi berada di tangan Kepala PTSP	Prosedur sulit disederhanakan karena ego sektoral di banyak SKPD teknis
Pengawasan	Pengawasan menjadi tanggung jawab bersama antara lembaga Penyelenggara PTSP dan SKPD teknis	Pengawasan menjadi tanggung jawab SKPD teknis
Standar Pelayanan	Kualitas pelayanan akan terjaga sedikitnya pada standar minimal	Kualitas layanan sulit dipertahankan karena sangat tergantung kebijakan SKPD teknis
Kelembagaan	Berbentuk kantor atau badan	Biasanya hanya berperan sebagai loket penerima, yang pada umumnya berbentuk unit
Pencapaian Target Penerimaan Retribusi	Pencapaian target penerimaan retribusi perizinan yang dikelola oleh PTSP menjadi tanggung jawab pengelola PTSP	Pencapaian target penerimaan retribusi berada di SKPD teknis
Status Kepegawaian	Status staf adalah Staf Tetap Penyelenggara PTSP	Sebagian besar staf statusnya adalah Staf SKPD Teknis

Sumber: Surat Edaran Mendagri No. 500/1191/V/BANGDA tentang Penyempurnaan Panduan Nasional tentang Pedoman Penyelenggaraan PTSP.

Pelayanan perizinan dengan sistem terpadu satu pintu ini membuat waktu dan prosedur pembuatan izin menjadi lebih singkat. Dengan pengurusan administrasi berbasis teknologi informasi, input data cukup dilakukan sekali dan administrasi dapat



dilakukan secara terintegrasi. Dengan adanya kelembagaan PTSP, seluruh perizinan dan non-perizinan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota dapat terlayani dalam satu lembaga bahkan bisa jadi satu aplikasi.<sup>36</sup> Keberadaan PTSP bertujuan untuk meningkatkan kompetensi, pengetahuan, keterampilan dan perilaku serta penyatuan persepsi aparatur dalam menyikapi langkah-langkah operasional kegiatan pelayanan terpadu satu pintu dengan memperhatikan sistem strategis, mekanisme, dan prosedur pelayanan terpadu satu pintu.

Adapun manfaat PTSP bagi pemerintah daerah, dunia usaha, dan masyarakat umum dapat digambarkan dalam tabel berikut:

**TABEL 2.**  
**MANFAAT PTSP BAGI PEMDA, DUNIA USAHA, DAN MASYARAKAT**

Manfaat Pelayanan Terpadu Satu Pintu	
Pemerintah daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beban administrasi berkurang</li> <li>▪ Meningkatkan jumlah formalisasi usaha</li> <li>▪ Meningkatkan investasi di daerah</li> <li>▪ Memperbaiki citra kinerja pemerintah</li> </ul>
Dunia usaha	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Terhindar dari ekonomi biaya tinggi</li> <li>▪ Akses terhadap berbagai sumber daya semakin meningkat.</li> </ul>
Masyarakat umum	Memperoleh haknya sebagai warga negara Indonesia untuk mendapat pelayanan prima

Sumber: Kemendagri

Penentuan lingkup layanan PTSP dan jumlah izin yang akan dilimpahkan pada PTSP bergantung pada kewenangan yang menjadi tanggung jawab daerah dan ketersediaan SDM pelaksana, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Pada umumnya Pelayanan di PTSP meliputi izin dasar yang menjadi prasyarat sebelum kegiatan usaha, izin usaha yang harus dimiliki untuk melakukan kegiatan usaha (izin operasional), non-perizinan yang belum dilayani secara efektif oleh SKPD atau kecamatan, dan perizinan yang

<sup>36</sup> Laporan Penelitian dari BPTSP Provinsi DKI Jakarta: Perspektif Kewenangan dan Kelembagaan, Kerja sama KPPOD, *Foreign and Commonwealth Office (FCO)- British Embassy*, tanpa tahun, hlm. 7.



terkait dengan pengembangan sektor ekonomi unggulan. Adapun pengurusan izin yang sudah dapat dilakukan optimal di UPTD tetap dipertahankan kewenangannya di UPTD terkait. Kondisi ekonomi daerah juga berpengaruh pada jumlah izin yang dilimpahkan kepada PTSP. Tingginya volume perizinan yang diajukan, tingkat kerumitan pemberian pertimbangan/rekomendasi dalam perizinan, baik dikarenakan kompleksitas dokumen perencanaan tata ruang yang dibutuhkan maupun tingkat kehati-hatian yang diperlukan. Sehingga kriteria dan kuantitas jumlah izin yang dilimpahkan kepada PTSP umumnya disesuaikan dengan dengan kondisi setiap daerah.

#### 4. Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan publik memiliki aspek yang “multidimensi”. Pelayanan publik tidak hanya dapat didekati dari satu aspek saja, misalnya aspek hukum atau aspek politik saja, tetapi juga melingkupi aspek ekonomi dan aspek sosial budaya secara integratif. Dalam perspektif ekonomi, pelayanan publik adalah semua bentuk pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah (sektor publik yang diperlukan oleh warga negara sebagai konsumen). Pengadaan barang dan jasa ini harus disediakan oleh pemerintah, ini karena sektor swasta tersebut tidak mau memproduksi barang dan jasa tersebut sebagai konsekuensi dari kegagalan pasar atau karena secara alamiah barang atau jasa tersebut harus disediakan secara eksklusif oleh negara.<sup>37</sup>

Dari perspektif politik, dapat dikatakan bahwa pelayanan publik merupakan refleksi dari pelaksanaan Negara dalam melayani warga negaranya berdasarkan kontrak sosial pembentukan negara oleh elemen-elemen warga negara. Peran negara dalam pelayanan publik tersebut dilaksanakan oleh suatu pemerintah yang dijalankan oleh kekuatan politik yang berkuasa.<sup>38</sup> Perspektif

<sup>37</sup> Tim Peneliti Lemlit UI, *Naskah Akademik RUU tentang Pelayanan Publik*, Jakarta, 2002, Lemlit UI, hlm. 4.

<sup>38</sup> *Ibid.*



sosial budaya mengartikan bahwa pelayanan publik merupakan sarana pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat demi mencapai kesejahteraan yang di dalam pelaksanaannya kental akan nilai-nilai, sistem kepercayaan dan bahkan unsur religi yang merupakan refleksi dari kebudayaan dan kreativitas lokal yang berlaku.<sup>39</sup> Dalam perspektif hukum, pelayanan publik dapat dilihat sebagai kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduknya atas suatu pelayanan.

Menurut Kotler, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.<sup>40</sup> Sementara dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* dijelaskan pelayanan sebagai hal, secara atau hasil pekerjaan melayani. Dilihat dari sisi terminologi, istilah publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sudah diterima dalam bahasa Indonesia baku menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. UU No. 25 Tahun 2009 mengartikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagai setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara layanan publik.

Secara umum pelayanan publik dapat diartikan sebagai kewajiban yang diamanatkan oleh konstitusi untuk dilaksanakan oleh pemerintah guna memenuhi hak-hak warga masyarakat.<sup>41</sup> Di dalam UU No. 25 Tahun 2009 dan PP No. 96 Tahun 2012, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan per-

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>40</sup> Pendapat Kotler dikutip oleh Lijan Poltak Sinambela dkk, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta, 2006, Bumi Aksara, hlm. 45.

<sup>41</sup> J.E. Sahetapy, *Reformasi Hukum Administrasi Negara dalam rangka Pelayanan Umum*, hasil penelitian kerjasama dengan Komisi Hukum Nasional, 2004, hlm. 6.



undang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Pemerintah sebagai pengelola negara didorong untuk memperbaiki dirinya guna mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Inti dari *good governance* sebenarnya menekankan bahwa pemerintah memiliki kewajiban melayani masyarakatnya. Pelayanan publik dalam konteks mewujudkan *good governance* dapat dilihat melalui tiga langkah strategis, yaitu:<sup>42</sup>

- a. Interaksi antara negara (yang diwakili pemerintah) dengan warganya, termasuk berbagai kelompok atau lembaga di luar pemerintah dalam pelayanan publik. Idealnya, interaksi tersebut memaksa pemerintah sebagai penyedia layanan untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi warganya. Perubahan kualitas pelayanan, menjadi lebih baik atau lebih buruk, akan berdampak secara langsung kepada masyarakat di mana kehidupannya sehari-hari tergantung dari apa yang diberikan oleh pemerintah kepada warganya.
- b. Pelayanan publik adalah ranah di mana prinsip-prinsip *good governance* dapat diartikulasikan dengan lebih baik. Sebagai contoh, aspek kelembagaan kualitas pelayanan publik dari prinsip-prinsip *good governance* adalah bagaimana interaksi antara pemerintah dan warga atau dengan pasar, yaitu bagaimana keterlibatan aktor di luar pemerintah dapat memberi masukan, kritik atau respons terhadap bentuk pelayanan yang diberikan. Sementara, nilai-nilai *good governance* seperti efektivitas, efisiensi, nondiskriminatif, berkeadilan, berdaya tanggap tinggi dan akuntabilitas yang tinggi dapat direalisasikan dalam pelayanan publik. Nilai-nilai tersebut menjadi mudah terlihat dan teraplikasikan pada pelayanan publik dalam kerangka *good governance*.
- c. Pelayanan publik melibatkan semua kepentingan yang ber-

<sup>42</sup> Agus Dwiyanto, dkk., *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, UGM Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 23.



ada di dalam negara. Pemerintah, masyarakat, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan terhadap pelayanan publik yang lebih baik. Nasib sebuah pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah, tergantung pada pelayanan publik yang dibangun, karena kepercayaan dan legitimasi kekuasaan mereka berasal dari pengguna layanan, yaitu masyarakat. Dalam iklim keterbukaan politik dan sistem pemilihan pemimpin secara langsung saat ini, masyarakat dapat menentukan pilihan dan dukungan kepada rezim yang mampu memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Legitimasi kekuasaan saat ini ditentukan pada keberpihakan pemerintah kepada rakyatnya secara langsung. Bentuk pelayanan yang buruk menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat atas sebuah rezim pemerintahan.

Albert Hirschman mengemukakan bahwa kinerja pelayanan publik dapat ditingkatkan bila ada mekanisme *exit* dan *voice*. Mekanisme *exit* berarti jika pelayanan publik tidak berkualitas maka konsumen/klien harus memiliki kesempatan untuk memilih lembaga penyelenggara pelayanan publik yang lain yang disukainya. Adapun mekanisme *voice* membuka kesempatan untuk mengungkapkan ketidakpuasan kepada lembaga penyelenggara pelayanan publik. Prosedur *exit* biasanya terhambat oleh beberapa faktor seperti:

- a. Kekuatan pemaksa dari negara;
- b. Tidak adanya lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif; dan
- c. Tidak adanya biaya untuk menciptakan lembaga seperti itu.

Mekanisme *voice* biasanya tidak efektif karena rendahnya pengetahuan dan kepercayaan terhadap mekanisme yang ada, dan aksesibilitas serta biaya untuk menggunakan mekanisme tersebut. Kinerja pelayanan publik menjadi penting sebagai alat ukur untuk melihat sejauh mana masyarakat dapat terlibat dalam proses pelayanan. Dominasi penyedia layanan dalam memberi-



kan layanan tidak melulu berada di pemerintah, melainkan perlu mempertimbangan masukan dari masyarakat sebagai pengguna pelayanan. Secara luas istilah pelayanan publik dapat diartikan sebagai kegiatan-kegiatan dan objek-objek tertentu yang secara khusus dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat umum (*the general public*) atau memberikan dukungan terhadap upaya meningkatkan kenikmatan dan kemudahan (*comfort and conveniences*) bagi seluruh masyarakat.<sup>43</sup> Adapun pengertian *public service* menurut *Black's Law Dictionary* adalah: *a term applied to the objects and enterprises of certain kinds of corporations which specially serve the needs of the general public or conduce to the comfort and convenience of an entire community*<sup>44</sup> (istilah yang diterapkan pada objek dan perusahaan dari jenis perusahaan tertentu yang khusus melayani kebutuhan masyarakat umum atau membantu kenyamanan seluruh masyarakat). Pengertian ini mencakup juga pengertian kegiatan dan usaha yang dijalankan oleh "*public corporations*" sebagai perusahaan milik swasta yang memperoleh konsesi dari negara untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Di dalam hukum administrasi negara Indonesia, istilah pelayanan publik diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>45</sup>

## 5. Konsep Pertanggungjawaban

Pertanggungjawaban berasal dari kata tanggung jawab, yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan se-

<sup>43</sup> J.E. Sahetapy, dkk, *Loc. Cit.*

<sup>44</sup> Black, H., *Black's Law Dictionary with Pronunciations*, Sixth Edition, Centennial Edition, 1891-1991, St. Paul, Minn, West Publishing Co, 1991.

<sup>45</sup> Berdasarkan pengertian umum di dalam lampiran 3 Keputusan Menpan Nomor. 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Paragraf I, butir C.



bagainya). Dalam kamus hukum ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban, yakni *liability* (*the state of being liable*) dan *responsibility* (*the state or fact being responsible*). *Liability* merupakan istilah hukum yang luas (*a broad legal term*) yang di dalamnya mengandung atau menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin. *Liability* mengacu pada semua karakter hak dan kewajiban. Sementara itu *responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. *Responsibility* juga berarti kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atas kerusakan apa pun yang telah ditimbulkannya.

*Responsibility* ini kemudian memunculkan istilah *responsible government* yang menunjukkan bahwa istilah ini pada umumnya menunjukkan jenis-jenis pemerintahan dalam hal pertanggungjawaban terhadap ketentuan atau undang-undang publik yang dibebankan pada departemen atau dewan eksekutif, yang harus mengundurkan diri apabila penolakan terhadap kinerja mereka dinyatakan melalui mosi tidak percaya di dalam majelis legislatif atau melalui pembatalan terhadap suatu undang-undang penting yang dipatuhi. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjukkan pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan *responsibility* menunjuk pertanggungjawaban politik.<sup>46</sup> Mengenai persoalan pertanggungjawaban pejabat menurut Tatiek Sri Djatmiati<sup>47</sup> ada dua teori yang melandasinya, yaitu:

<sup>46</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Mala-administrasi dalam konteks Kesalahan Pribadi dan Kesalahan Jabatan, Tanggung Jawab Pribadi dan Tanggung Jawab Jabatan* dalam Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi Negara dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hlm. 100. (Philipus M. Hadjon V).

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 90.



- a. Teori *fautes personalle* (kesalahan pribadi), yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia selaku pribadi. Dalam kaitan dengan tanggung gugat negara, karena adanya unsur *faute personelle*, pegawai tersebut dapat digugat oleh seseorang yang dirugikan di pengadilan umum (*ordinary court*) selaku pribadi dan bertanggung gugat atas kesalahan sendiri.
- b. Teori *fautes de services* terjadi karena adanya kesalahan dalam penggunaan wewenang dan hanya berkaitan dengan pelayanan publik, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan kepada jabatan, dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan kesalahan berat atau kesalahan ringan, di mana berat dan ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.<sup>48</sup> *Faute de service* terjadi karena adanya kesalahan dalam penggunaan wewenang, dan hanya berkaitan dengan pelayanan publik. Para pejabat publik melindungi diri dengan alasan adanya prinsip *separation of power* yang melarang pengadilan umum untuk menerima aduan atas tindakan pemerintahan yang menyimpang. Bila terdapat pihak yang dirugikan gugatan harus di ajukan ke peradilan administrasi.

Telah disebutkan bahwa salah satu prinsip negara hukum adalah asas legalitas (keabsahan), yang mengandung makna bahwa setiap tindakan hukum pemerintah harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam perspektif hukum publik, tindakan hukum pemerintahan itu selanjutnya di-

---

<sup>48</sup> *Ibid.*



tuangkan dalam dan digunakan beberapa instrumen hukum dan kebijakan seperti peraturan, keputusan, peraturan kebijaksanaan, dan ketetapan. Bothlingk memberikan tiga contoh *onbevoegd* (pejabat tidak berwenang), yaitu:

- a. Ia menggunakan cara yang tidak sejalan dengan kewenangan yang diberikan kepadanya.
- b. Ia melakukan tindakan dengan cara kewenangan yang diberikan kepadanya, tetapi diluar pelaksanaan tugas.
- c. Ia melakukan tindakan dengan cara kewenangan yang diberikan kepadanya di dalam pelaksanaan tugasnya, tetapi tidak sesuai dengan keadaan yang diwajibkan untuk pelaksanaan selanjutnya.

Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan. Dalam hukum administrasi, persoalan legalitas tindak pemerintahan berkaitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan. Tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku dalam hukum administrasi. Tanggung jawab pribadi berkenaan dengan mala-administrasi dalam penggunaan wewenang maupun *public service*. Perbedaan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung gugat perdata dan tanggung gugat tata usaha negara. Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi. Dalam kaitan dengan tindak pemerintahan, tanggung jawab pribadi seorang pejabat berhubungan dengan adanya mala-administrasi. Tanggung gugat perdata dapat menjadi tanggung gugat jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa. Tanggung gugat perdata menjadi tanggung gugat pribadi apabila terdapat unsur mala-administrasi. Tanggung gugat Tata Usaha Negara (TUN) pada dasarnya adalah tanggung gugat jabatan.



## 6. Konsep Perlindungan Hukum

Merumuskan istilah perlindungan hukum bagi rakyat dalam tulisan ini tidak dicantumkan istilah “terhadap pemerintah” atau “terhadap tindak pemerintahan” mengingat beberapa hal:

- d. Istilah “rakyat” sudah mengandung pengertian sebagai lawan dari istilah “pemerintah”, istilah rakyat pada hakikatnya berarti yang diperintah.
- e. Dengan dicantulkannya “terhadap pemerintah” atau “terhadap tindakan pemerintah” dapat menimbulkan kesan bahwa seolah-olah ada konfrontasi antara rakyat sebagai pihak yang diperintah dan pemerintah sebagai memerintah. Pandangan yang demikian itu tentunya bertentangan dengan filsafat hidup negara kita, yang memandang rakyat dan pemerintah sebagai *partner* dalam mewujudkan cita-cita hidup bernegara.<sup>49</sup>

Secara teoretis, suatu negara harus berlandaskan pada teori negara hukum yang menurut Friedrich Julius Stahl dicirikan unsurnya, yakni:

- a. Adanya jaminan HAM.
- b. Adanya pembagian kekuasaan.
- c. Adanya legalitas.
- d. Adanya peradilan administrasi.

Dengan “tindak pemerintahan” sebagai titik sentral (dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat) maka dapat dibedakan secara teori menjadi dua macam menurut Philipus M. Hadjon, yaitu Teori Perlindungan Hukum yang bersifat Preventif dan Teori Perlindungan Hukum yang bersifat Represif. Sarana perlindungan yang preventif ini dalam perkembangannya agak ketinggalan khususnya apabila dibandingkan dengan sarana perlindungan hukum yang represif. Sebagai komparasi, di Inggris digunakan dasar pemikiran bahwa masalah perlindungan hak-hak

<sup>49</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 1-2.



asasi warga negara harus sudah tecermin dalam tahap-tahap persiapan atau sebelum dikeluarkannya suatu keputusan pemerintah. Dengan mendasarkan pada pemikiran seperti itu di Inggris dikenal adanya angket publik atau yang dalam bahasa Inggrisnya digunakan istilah “*hearing*”. Pengertian dari angket publik atau *hearing* yakni bahwa para pihak yang akan dikenai suatu putusan haruslah didengar terlebih dahulu pendapatnya oleh suatu pihak yang bebas/independen, prosedur *hearing* ini secara umum diatur dalam beberapa peraturan yang dikeluarkan sejak 1962, yang semuanya itu merupakan hasil dari penelitian Komisi Franks pada 1957.<sup>50</sup> Sementara di Indonesia sarana perlindungan hukum bagi rakyat yang represif dikenal adanya beberapa landasan yang dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Pengadilan dalam lingkungan peradilan tata usaha negara (PTUN);
- b. Pengadilan dalam lingkungan peradilan umum;
- c. Instansi pemerintah yang merupakan lembaga banding administratif.
- d. Badan-badan khusus.<sup>51</sup>

Peradilan tata usaha negara (peradilan administrasi) mempunyai peranan yang menonjol yaitu sebagai lembaga kontrol atau pengawas agar tindakan-tindakan hukum pemerintah tetap berjalan pada rel hukum, di samping sebagai pelindung hak warga masyarakat terhadap penyalahgunaan wewenang ataupun kesewenang-wenangan oleh aparatur pemerintah.

Pada teori perlindungan hukum yang preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatannya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapatkan bentuk yang definitif. Jadi perlindungan preventif

<sup>50</sup> Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Edisi ke-2, PT Citra Aditya, Bandung, 1993, h. 25.

<sup>51</sup> Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak, Disertasi*, Cet. IV Eresco, Bandung, 1976, h. 44.



ini bisa digunakan sebelum adanya suatu keputusan pemerintah. Dengan demikian perlindungan hukum yang preventif ini akan mendorong pemerintah untuk lebih berhati-hati untuk mengambil atau tidak mengambil suatu keputusan. Sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

## B. METODE PENELITIAN

Peter Mahmud mengemukakan penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>52</sup> Metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmuwan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode. Secara harfiah mula-mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.<sup>53</sup> Metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian.<sup>54</sup> Secara lebih lanjut Soerjono Soekanto menerangkan bahwa penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.<sup>55</sup>

### 1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif. Terry Hutchinson, sebagaimana dikutip Peter Mahmud Marzuki, mendefinisikan penelitian hukum normatif se-

<sup>52</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana-PrenadaMedia Group, Jakarta, 2011, hlm 35. (Peter Mahmud Marzuki I).

<sup>53</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing, Malang, 2006, hlm. 26.

<sup>54</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 57.

<sup>55</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. Ketiga, UI Press, Jakarta, 2012, hlm. 42.



bagai:<sup>56</sup>

*“doctrinal research: research wich provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal katogory, analyses the relationship between rules, explain areas of difficullty and, perhaps, predicts future development.”*

Penelitian hukum normatif yang nama lainnya yaitu penelitian hukum doktrinal, disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.<sup>57</sup> Pada intinya penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

## 2. Pendekatan

Pendekatan masalah dalam suatu penelitian ditentukan dan dibatasi oleh tradisi keilmuan yang dikembangkan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif,<sup>58</sup> kajian ilmu hukum normatif adalah suatu proses nalar (penalaran). Penalaran hukum juga bertumpu atas aturan berpikir yang dikenal dalam logika. Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa keterkaitan dengan penelitian hukum normatif, pendekatan yang digunakan dalam penulisan hukum sebagai berikut:<sup>59</sup>

- a. Pendekatan historis (*historical approach*).
- b. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).
- c. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).
- d. Pendekatan kasus (*case approach*).
- e. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

<sup>56</sup> Peter Mahmud Marzuki I, *Op. cit.*, hlm. 32.

<sup>57</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-8, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 14.

<sup>58</sup> Philipus Mandiri Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, *Yuridika*, No. 6, IX, November 1994, hlm. 9. (Philipus M. Hadjon VI).

<sup>59</sup> *Ibid.*, hlm. 93.



Adapun pendekatan masalah yang digunakan penulis dari beberapa pendekatan di atas adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang diteliti. Pendekatan kasus adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, sedangkan pendekatan konseptual adalah pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip hukum ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.<sup>60</sup>

### 3. Sumber Bahan Hukum

Jenis bahan hukum dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Dalam Penelitian tentang Prinsip Hukum Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PTSP) ini, penulis menggunakan sumber bahan hukum, yaitu:

- a. Bahan hukum primer, yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.<sup>61</sup> Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan, yaitu:
  - 1) Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945;
  - 2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
  - 3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
  - 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peme-

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 24.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 141.



rintahan Daerah;

- 5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah;
- 8) Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu Bidang Penanaman Modal;
- 9) Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu;
- 10) Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2014 tentang Izin Usaha Mikro dan Kecil;
- 11) Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Terbuka dengan persyaratan di bidang Penanaman Modal;
- 12) Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha;
- 13) Peraturan Menteri Perindustrian Nomor: 39/M-IND/PER/6/2016 tentang Tata Cara Pemberian Izin Usaha Kawasan Industri dan Izin Perluasan Kawasan Industri;
- 14) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53/M-IND/PER/7/2016 tentang Izin Pembuatan Alat-alat Ukur, Takar, Timbang dan Perlengkapannya Produksi Dalam Negeri;
- 15) Peraturan Menteri Perindustrian Nomor: 64/M-IND/PER/2016 tentang Besaran Jumlah Tenaga Kerja dan Nilai Investasi untuk Klasifikasi Usaha Industri;
- 16) Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pedoman dan Tata Cara Izin Prinsip Penanaman Modal;



- 17) Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 13 Tahun 2017 tentang Pedoman dan Tata Cara Perizinan dan Fasilitas Penanaman Modal.
- b. Bahan hukum sekunder, yang utama adalah buku teks, karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.<sup>62</sup> Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi:
- 1) Buku-buku ilmiah di bidang hukum.
  - 2) Makalah-makalah.
  - 3) Jurnal ilmiah.
  - 4) Artikel ilmiah.
- c. Bahan hukum tertier, adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini bahan hukum tertier yang digunakan meliputi:
- 1) *Kamus Besar Bahasa Indonesia*.
  - 2) Kamus hukum.
  - 3) Situs internet yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### 4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dimaksudkan untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan pemaparan penelitian ini adalah studi dokumen (studi kepustakaan). Studi dokumen adalah suatu alat pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan menggunakan *content analysis*.<sup>63</sup> Teknik ini berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku,

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 142.

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 21.



peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan, arsip dan hasil penelitian lainnya baik cetak maupun elektronik yang berhubungan dengan penyelenggaraan pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PTSP).

Peter Mahmud Marzuki, yang mengutip pendapat Philipus M. Hadjon, memaparkan metode deduksi sebagaimana silogisme yang diajarkan oleh Aristoteles. Penggunaan metode deduksi berpangkal dari pengajuan premis mayor (pernyataan yang bersifat umum). Kemudian diajukan premis minor (bersifat khusus), dari kedua premis itu kemudian ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion*. Akan tetapi di dalam argumentasi hukum, silogisme hukum tidak sesederhana silogisme tradisional.<sup>64</sup> Penelitian ini menggunakan teknik analisis data dengan logika deduktif, logika deduktif atau pengolahan bahan hukum dengan cara deduktif yaitu menjelaskan suatu hal yang bersifat umum kemudian menariknya menjadi kesimpulan yang lebih khusus.

Analisis dilakukan dengan melakukan menganalisis kasus-kasus yang berkaitan dengan rumusan masalah yang menjadi kajian dari penelitian hukum ini. Adapun kasus-kasus yang akan dikaji adalah putusan pengadilan tata usaha negara yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*inkracht van gewijzde*), yaitu:

- a. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor: 17/G/2015/PTUN.Sby.
- b. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor: 18/G/2015/PTUN.Sby.
- c. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor: 19/G/2015/PTUN.Sby.
- d. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor: 211/B/2015/PT.TUN.Sby.
- e. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor: 212/B/2015/PT.TUN.Sby.

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm. 47.



- f. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 213/B/2015/PT.TUN.Sby.

Selain itu, penulis juga menginventarisasi dan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan analisis terhadap kasus-kasus tersebut di atas dengan melakukan penafsiran terhadap undang-undang untuk kemudian ditarik kesimpulan dari hasil analisis tersebut. Penafsiran terhadap undang-undang yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah:

- a. Penafsiran gramatikal adalah menafsirkan undang-undang menurut arti perkataan (istilah). Antara bahasa dan hukum terdapat hubungan yang erat sekali. Bahasa merupakan alat satu-satunya yang dipakai pembuat undang-undang untuk menyatakan kehendaknya, tetapi adakalanya pembuat undang-undang tidak dapat merangkai kata-kata yang tepat.<sup>65</sup> Oleh karena itu, Penulis wajib mencari kata yang dimaksud yang lazim dipakai sehari-hari, dan juga dapat menggunakan kamus bahasa;
- b. Penafsiran sistematis adalah menafsirkan undang-undang dengan jalan menghubungkan pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam suatu perundang-undangan atau dengan undang-undang lain.<sup>66</sup> Terjadinya suatu undang-undang selalu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain, dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Setiap undang-undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Selanjutnya data tersebut dicatat secara sistematis dan konsisten, sehingga data-data yang diperoleh dalam penelitian ini dapat ditulis dengan penatalaksananya secara kritis, logis, dan sistematis, sehingga nantinya dapat mengungkap suatu norma dari suatu permasalahan.

---

<sup>65</sup> Yudha Bhakti Ardiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, PT Alumni, Bandung, 2012, hlm. 9.

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 11.



### C. SISTEMATIKA PENULISAN PENELITIAN

Hasil dari penelitian hukum ini akan dituangkan dalam bentuk penulisan hukum dengan sistematika penulisan hukum yang terdiri dari lima bab, yakni:

- Bab 1 merupakan Bab Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penulisan, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan;
- Bab 2 merupakan pembahasan rumusan masalah yang pertama, yakni terkait dengan filosofi Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PTSP) sebagai instrumen yuridis;
- Bab 3 merupakan pembahasan rumusan masalah yang kedua, yakni terkait dengan figur hukum dalam penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PTSP);
- Bab 4 merupakan pembahasan rumusan masalah yang ketiga, yakni terkait dengan perlindungan hukum terhadap pemberian izin kepada masyarakat;
- Bab 5 merupakan kesimpulan dari seluruh penulisan dan dituangkan saran atas kajian hukum yang dilakukan dalam penulisan.



SAMPLE

## FILOSOFI PELAYANAN PERIZINAN TERPADU SATU PINTU (PTSP) SEBAGAI INSTRUMEN YURIDIS

### A. IZIN SEBAGAI INSTRUMEN PENGENDALIAN DAN PENCEGAHAN

Izin menurut definisi merupakan dikenakan atau pernyataan mengabdikan. Izin secara khusus adalah suatu persetujuan penguasa untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan, sedangkan secara garis besar perizinan adalah prosedur atau tata cara yang mengatur hubungan masyarakat dengan negara dalam hal adanya masyarakat yang memohon izin.<sup>67</sup>

Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, izin merupakan suatu persetujuan penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit).<sup>68</sup> Berdasarkan hal tersebut, izin dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan, artinya kemungkinan untuk seseorang atau suatu pihak tertutup kecuali diizinkan oleh pemerintah.<sup>69</sup> Pemerintah mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang

<sup>67</sup> Philipus M. Hadjon II, *Op. cit.*, hlm. 7.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 23.

bersangkutan. Pengertian izin juga diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 19 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, disebutkan bahwa izin adalah keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai bentuk wujud persetujuan atas berwenang warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tolok ukur dari pengertian izin tersebut ada pada keputusan pejabat pemerintahan. Pengertian keputusan sendiri, dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diberikan pengertian bahwa keputusan administrasi pemerintahan yang juga disebut keputusan tata usaha negara atau keputusan administrasi negara yang selanjutnya disebut keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu pula, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga memberikan pengertian keputusan berbentuk elektronik, yakni keputusan yang dibuat atau disampaikan dengan menggunakan atau memanfaatkan media elektronik. Sebelum diberlakukan dan disahkannya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pengertian keputusan tata usaha negara diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang menyebutkan keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari ketentuan Pasal 1 angka 7, angka 11, dan angka 19 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan jo. Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN tersebut di atas, dapat dipahami bahwa izin adalah keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat tata usaha negara. Adapun yang menjadi karakteristik dari keputusan tata usaha negara ada pada badan dan/atau pejabat tata usaha negara yang



mengeluarkannya. Antara UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, memberikan pengertian yang berbeda mengenai yang dimaksud badan/atau pejabat tersebut. Ketentuan Pasal 1 angka 2 UU RI No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN menyebutkan badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, sedangkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 UU RI No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan badan dan/atau pejabat pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN dengan Pasal 1 angka 3 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memiliki konsep subjek hukum yang berbeda tetapi memiliki konsep objek hukum yang sama. Ketika terjadi permasalahan hukum atas keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat tata usaha negara, hukum acara peradilan tata usaha negara yang digunakan adalah UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN.

Izin, sarana perizinan, hingga perizinan erat kaitannya dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan jo. UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Hal ini disebabkan dalam izin yang dikeluarkan oleh unsur pemerintahan hingga badan dan/atau pejabat pemerintahan maupun badan atau pejabat tata usaha negara adalah keputusan tata usaha negara yang memiliki sifat individual, konkret, dan final, yang memiliki akibat hukum bagi seseorang maupun badan hukum perdata. Dengan dikeluarkannya izin oleh badan atau pejabat tata usaha negara (pemerintahan), maka seseorang atau badan hukum perdata dapat melakukan kegiatan sesuatu sesuai dengan peruntukan dikeluarkannya izin tersebut dengan memperhatikan syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Di dalam izin, terdapat fungsi pengawasan atas pelaksanaan izin tersebut. Apabila izin yang dikeluarkan tersebut melanggar syarat yang ditentukan



oleh peraturan perundang-undangan, maka izin tersebut dapat dicabut atau dihentikan sementara waktu hingga dapat pene-naan sanksi bagi penerima izin tersebut. Adapun sanksi yang di-berikan dapat berupa tindakan paksa atau pene-naan uang pak-sa. Izin merupakan hak setiap warga negara tetapi izin memiliki pembatasan. Hal ini sesuai dengan ketentuan 28 J ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen), yakni: tu-juan dari pembatasan serta pengawasan adalah untuk menghori-mati hak asasi orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh peme-rintah untuk memengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Dengan pemberian izin, dapat diketahui tata laksana pengembangan untuk mewujudkan ma-syarakat adil dan makmur. Hal ini memberikan makna bahwa persyaratan yang terkandung dalam izin memiliki sarana serta fungsi pengendalian. Izin itu dapat dinyatakan memiliki fungsi sebagai instrumen pengendali dan instrumen untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang diamanat-kan dalam Alinea Keempat Pembukaan Negara Republik Indo-nesia Tahun 1945 (Amendemen), penataan dan pengaturan izin harus sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan hakikat dari izin adalah keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat tata usaha negara (pemerintahan). Menurut Prajudi Atmosudirdjo, berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.<sup>70</sup>

Upaya mengendalikan setiap kegiatan atau perilaku individu

---

<sup>70</sup> Juniarto Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2009, hlm. 218.



atau kolektivitas yang sifatnya preventif adalah melalui izin yang memiliki kesamaan seperti dispensasi, izin, dan konsesi.<sup>71</sup> Perizinan sebagai salah satu instrumen dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bisa diterapkan sebagai salah satu kewenangan yang ditentukan pemerintah daerah yang implementasinya tecermin dalam sikap tindakan hukum kepala daerah, baik atas dasar peraturan perundang-undangan yang dijadikan landasannya, maupun dalam kerangka menyikapi prinsip pemerintahan yang layak sebagai bentuk tanggung jawab publik.<sup>72</sup>

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan di dalam ruang lingkup hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengatur/mengendalikan perilaku/tingkah laku masyarakatnya, oleh karena itu sebagai tindakan pemerintah izin yang merupakan suatu keputusan tata usaha negara (KTUN) harus mempunyai dasar hukum atau unsur legitimasi di dalam menerbitkan izin yang lebih dikenal dengan istilah asas keabsahan, di mana meliputi tiga hal yakni, wewenang, substansi, dan prosedur.<sup>73</sup> Izin harus memenuhi ketiga syarat keabsahan di atas, yaitu:<sup>74</sup>

**Pertama**, wewenang. Ruang lingkup penggunaan wewenang itu memiliki tiga elemen, yaitu:<sup>75</sup>

- a. *Mengatur*. Kewenangan mengatur berkaitan dengan tugas pemerintah dalam menjalankan fungsi mengatur.
- b. *Mengontrol*. Kewenangan melakukan kontrol terhadap kehidupan masyarakat sangat berkaitan dengan tugas pemerintah yang berhubungan dengan tugas mengatur. Pengontrolan kepada masyarakat dilakukan melalui pengaturan dengan mengadakan pembatasan-pembatasan tertentu kepada ak-

<sup>71</sup> E. Utrecht, *Op. cit.*, hlm. 129 di mana van Der Pot mengadakan pembagian dalam tiga pengertian yaitu dispensasi, izin dan konsesi, sedangkan Kranenburg membedakan atas dua bagian yaitu Izin dan Konsesi.

<sup>72</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op. cit.*, hlm. 99.

<sup>73</sup> Tatiek Sri Djatmiati I, *Op. cit.*, hlm. 75.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Tatiek Sri Djamiati I, *Op. cit.*, hlm. 75.



tivitas masyarakat dibidang sosial, ekonomi, maupun bidang politik.

- c. *Pemberian sanksi/penegakan hukum.* Kewenangan untuk memberikan sanksi sangat dominan dalam bidang hukum administrasi, oleh karena itu tidak ada manfaatnya bagi pejabat pemerintah dilengkapi kewenangan mengatur dan kewenangan mengontrol tanpa ada kewenangan untuk menerapkan sanksi.

Setiap tindakan hukum pemerintah didasarkan pada wewenang yang dimiliki. Ketentuan Pasa 1 angka 5 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan pengertian wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itulah, penerapan asas keabsahan bagi pemerintah dalam mengambil keputusan atau melakukan tindakan pemerintah harus didasarkan pada wewenang.

Wewenang lazimnya dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*), sehingga wewenang senantiasa berkaitan dengan kekuasaan negara. Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.<sup>76</sup> Komponen pengaruh berarti penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Dalam pelaksanaan wewenang untuk menetapkan digunakan sebagai sarana memengaruhi masyarakat untuk menjalankan cara-cara yang ditetapkan pemerintah agar mencapai tujuan tertentu berupa pengendalian terhadap aktivitas seseorang.<sup>77</sup> Komponen dasar hukum bermakna setiap wewenang harus selalu dapat ditunjuk dasar hukumnya sebagai realisasi dari asas legalitas. Seti-

<sup>76</sup> Philipus M. Hadjon III., *Op. cit.*, hlm. 4.

<sup>77</sup> Philipus M. Hadjon, *Kisi-kisi Hukum Administrasi dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi* dalam Philipus M. Hadjon, *et.al.*, *Hukum Administrasi dan tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 11 (Philipus M. Hadjon VII).



ap kewenangan untuk menetapkan izin harus diatur dalam peraturan perundang-undangan tertentu, yaitu dalam figur hukum yang mendapat persetujuan wakil rakyat (UU dan Perda) karena izin merupakan pembatasan terhadap hak asasi manusia yang digunakan sebagai sarana pengendalian.<sup>78</sup> Komponen konformitas hukum beresensi adanya standar wewenang, baik standar umum untuk semua jenis wewenang maupun standar khusus bagi jenis wewenang tertentu. Standar ini dimaksudkan agar dalam penetapan izin, pemerintah memiliki pedoman dan ukuran, sehingga pemerintah tidak akan melakukan tindakan yang sewenang-wenang.<sup>79</sup>

Kewenangan yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat dalam melakukan tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan wewenang yang diperoleh secara atribusi, delegasi maupun mandat. Di dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Adminitrasi Pemerintahan disebutkan pengertian kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Dari pengertian tersebut, dapat dipahami kewenangan melahirkan kekuasaan yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Oleh karena itu, setiap wewenang dilaksanakan dengan landasan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) dan peraturan perundang-undangan. Izin merupakan bentuk kewenangan yang berupa pemberian keputusan oleh badan dan/atau pejabat. Menurut P.M. Hadjon, dkk, menyatakan bahwa kewenangan membuat keputusan (izin) hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi dan delegasi.<sup>80</sup>

**Kedua**, prosedur. Proses dan prosedur perizinan meliputi prosedur pelayanan perizinan dan proses penyelesaian perizin-

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm. 12.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Philipus M. Hadjon V, *Op. cit.*, hlm. 130.



an yang merupakan proses internal yang dilakukan oleh petugas. Dalam setiap tahapan pekerjaan tersebut masing-masing petugas dapat mengetahui peran masing-masing dalam proses penyelesaian perizinan. Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah selaku pemberi izin. Di samping harus melalui prosedur, 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.<sup>81</sup>

Prosedur penetapan izin diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur masing-masing izin. Perizinan berfungsi sebagai fungsi penertib dan sebagai pengatur. Sebagai fungsi penertib, izin dimaksudkan agar setiap bentuk kegiatan masyarakat tidak bertentangan satu dengan yang lainnya, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud. Izin berfungsi sebagai pengaturan merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Norma penutup dalam rangkaian norma hukum. Wujud dari ketetapan ini salah satunya adalah Izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau *beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was* (ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan).

**Ketiga**, substansi. Kekuasaan pemerintah dibatasi secara substansial. Sebagai contoh misalnya, wewenang menetapkan pajak bumi dan bangunan (PBB), secara substansial dibatasi pada luas tanah dan luas bangunan dan tidak menyangkut isi rumah tersebut. Aspek substansial menyangkut “apa” dan “untuk apa”. Cacat substansial menyangkut “apa” merupakan tindakan

<sup>81</sup> Sjachran Basah, *Perizinan di Indonesia*, Makalah untuk Penataran Administrasi dan Lingkungan, Fakultas Hukum Unair Surabaya, Nopember 1992, hlm. 4-6 (Sjachran Basah I).



sewenang-wenang, sementara cacat substansial menyangkut “untuk apa” merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang.<sup>82</sup> Dengan kata lain dapat dijelaskan bahwa aspek substansial berkenaan dengan hakikat dan tujuan dari penggunaan wewenang. Apabila hakikat wewenang tidak rasional maka dikatakan telah terjadi tindakan sewenang-wenang, sementara apabila penggunaan wewenang tidak sesuai dengan tujuan dari wewenang tersebut, maka dikatakan telah terjadi tindakan penyalahgunaan wewenang.

Izin merupakan ketetapan, dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku, yaitu:<sup>83</sup>

1. Persyaratan.
2. Hak dan kewajiban.
3. Tata cara (prosedur).
4. Jangka waktu berlaku.
5. Waktu pelayanan.
6. Biaya.
7. Mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa.
8. Sanksi.

Dalam pemahaman ilmu hukum instrumen perizinan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara digunakan untuk:<sup>84</sup>

1. Mengarahkan atau mengendalikan (*sturen*) aktivitas tertentu.
2. Mencegah bahaya yang dapat ditimbulkan oleh aktivitas tertentu.
3. Melindungi objek-objek tertentu.
4. Mengatur distribusi benda langka.
5. Seleksi orang dan/atau aktivitas tertentu.

<sup>82</sup> Philipus M. Hadjon V., *Op. cit.*, hlm. 24.

<sup>83</sup> Sebastio de Jesus Freitas, 'Izin Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Rangka Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Bantul)', Tesis, Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2014, hlm. 10.

<sup>84</sup> Bahder Johan Nasution, *Loc. Cit.*



Setiap izin pada dasarnya membatasi kebebasan individu. Wewenang membatasi hendaknya tidak melanggar prinsip dasar negara hukum, yaitu asas legalitas. Dengan landasan asas legalitas, wewenang memberikan izin adalah wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Wewenang diberikan untuk mencapai tujuan konkret. Aspek yuridis perizinan meliputi: (1) larangan untuk melakukan suatu aktivitas tanpa izin; dan (2) wewenang untuk memberi izin dari badan atau pejabat tata usaha negara.

Pada dasarnya izin merupakan keputusan badan dan/atau pejabat tata usaha negara yang berwenang, yang isi substansinya mempunyai sifat:<sup>85</sup>

1. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis, serta organ yang berwenang mengeluarkan 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 kebebasannya 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, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isinya nyata berupa pemberian anugerah kepada yang bersangkutan. Dalam arti, yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Contoh izin yang menguntungkan di antaranya SIM, SIUP, dan SITU.

<sup>85</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2008, hlm. 175 (Adrian Sutedi II) sebagaimana disarikan dari Philipus M.Hadjon II, *Op. cit.*, hlm. 8-10.



4. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya. Di samping itu, izin yang bersifat memberatkan merupakan izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya. Misalnya pemberian izin kepada perusahaan tertentu, bagi mereka yang tinggal di sekitarnya yang merasa dirugikan izin tersebut merupakan suatu beban.
5. Izin yang segera berakhir, merupakan 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, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang, berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama, misalnya izin usaha industri dan izin yang berhubungan dengan lingkungan.
7. Izin yang bersifat pribadi, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin. Misalnya izin mengemudi (SIM).
8. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin, misalnya izin HO, SITU, dan lain-lain.

Sifat dari perizinan tersebut terlihat berhubungan dengan banyaknya jenis perizinan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Oleh karena itu sifat izin tersebut tergantung dari penggunaan dan peruntukannya.<sup>86</sup> Motif untuk menggunakan sistem izin dapat berupa:<sup>87</sup>

1. Keinginan untuk mengarahkan dan mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).

---

<sup>86</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

<sup>87</sup> *Ibid.*



3. Keinginan untuk melindungi objek-objek tertentu. (izin terbang, izin membongkar monumen).
4. Kehendak untuk membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
5. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas yang hendak dilakukan (izin yang harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Instrumen izin digunakan oleh penguasa pada sejumlah besar bidang kebijaksanaan terutama yang berhubungan dengan lingkungan, serta terhadap administrasi sosial, ekonomi, budaya, dan kesehatan, pemberian izin merupakan sesuatu yang sangat penting dalam menata lingkungan. Berbagai penetapan timbul dari strategi dan teknik yang digunakan oleh pemerintah untuk menguasai atau mengendalikan berbagai keadaan, yakni dengan melarang tanpa izin tertulis untuk melakukan kegiatan-kegiatan apa pun yang hendak diatur atau dikendalikan oleh pemerintah. Dengan perkataan lain, melalui sistem perizinan tersebut pihak penguasa melakukan campur tangan ke dalam atau atas proses jalannya kegiatan-kegiatan masyarakat yang tertentu.<sup>88</sup>

Izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, sebagai berikut:<sup>89</sup>

1. **Instrumen yuridis.** Dalam rangka mengupayakan kesejahteraan umum, pemerintah diberi wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul bebera-

<sup>88</sup> Lihat dan bandingkan dengan Sodikin, "Penegakan Hukum Lingkungan Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan", *Jurnal Kanun*, No. 52 Desember 2010, hlm. 553 yang menyatakan: "Keputusan administrasi yang merupakan wewenang pemerintahan tersebut berbentuk perizinan untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan dengan mencantumkan persyaratan yang wajib ditaati si penerima izin, misalnya perizinan yang berkenaan dengan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL), baku mutu air buangan dan lain-lain termasuk pengawasan dan sanksi administratif bila persyaratan dilanggar."

<sup>89</sup> *Ibid*, hlm. 10.



pa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan, salah satu wujud dari ketetapan itu adalah izin.

2. **Peraturan Perundang-undangan.** Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan asas legalitas. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah.
3. **Organ pemerintah,** yaitu organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Hal ini berarti bahwa terdapat aneka ragam administrasi negara pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya, baik di tingkat pusat maupun daerah.
4. **Peristiwa konkret,** artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini bentuknya beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, izin pun memiliki keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses dan prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin, macam izin dan struktur organisasi instansi yang menerbitkan izin tersebut.
5. **Prosedur dan persyaratan.** Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus menempuh 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.

Sesuai dengan unsur izin di atas, maka pemberian izin diper-



lukan untuk mengatur dan menentukan dapat atau tidaknya permohonan izin tersebut dikabulkan. Tentunya perlu memperhatikan hal-hal yang berhubungan dengan penerbitan izin tersebut. Secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut:<sup>90</sup>

1. Organ yang berwenang.  
 Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya, dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin. Pada umumnya organ yang paling berwenang dalam bidang izin adalah pemerintah, sehingga apabila di dalam suatu undang-undang tidak dinyatakan dengan jelas organ mana dari lapisan pemerintah tertentu yang memiliki wewenang untuk itu, tetapi hanya menyatakan secara umum saja organ yang berwenang, maka yang dimaksud adalah anggota pengurus harian. Dalam undang-undang untuk mencegah keraguan, maka selalu dicantumkan ketentuan definisi pada pasal-pasal permulaan.
2. Yang dialamatkan.  
 Izin lahir setelah dimohonkan oleh para pihak yang berkepentingan untuk izin tersebut, sehingga izin ditujukan kepada pihak yang berkepentingan. Pihak yang berkepentingan tersebut dapat seperti perseorangan atau badan hukum. Pemerintah sebagai pemberi izin juga tetap memperhitungkan keberadaan pihak ketiga yang mungkin memiliki keterkaitan dengan penggunaan izin tersebut.
3. Diktum.  
 Demi menjaminnya kepastian hukum maka keputusan yang memuat izin harus menguraikan secara jelas untuk apa izin tersebut diberikan. Dalam uraian tersebut dijelaskan mengenai akibat-akibat hukum yang ditimbulkan yang disebut dengan diktum. Diktum juga harus berisi mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dituju oleh keputusan tersebut.

<sup>90</sup> Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Cet ke-12, Rajawali Pres, Jakarta, 2016, hlm. 209.



4. Ketentuan-ketentuan, pembatasan-pembatasan, dan syarat-syarat.

Dalam keputusan terutama yang memuat mengenai izin, pada umumnya mengandung ketentuan-keputusan, pembatasan-pembatasan, dan juga syarat-syarat (*voorschriften, beperkingen, en voorwaarden*). Ketentuan-ketentuan pada izin banyak terdapat dalam praktik Hukum Administrasi Negara, misalnya dalam undang-undang gangguan ditunjuk ketentuan-ketentuan seperti berikut:

- a. Ketentuan-ketentuan tujuan (dengan maksud mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, seperti mencegah pengotoran tanah).
- b. Ketentuan-ketentuan sarana (kewajiban menggunakan sarana tertentu).
- c. Ketentuan-ketentuan instruksi (kewajiban bagi pemegang izin untuk memberi instruksi-instruksi tertulis kepada personel dalam lembaga).
- d. Ketentuan-ketentuan ukur dan pendaftaran (pengukuran untuk menilai kadar bahaya dan gangguan).

5. Pemberian alasan.

Pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuan undang-undang, pertimbangan-pertimbangan hukum, dan penetapan fakta. Penyebutan ketentuan undang-undang memberi pegangan kepada semua yang bersangkutan, organ penguasa dan yang berkepentingan, dalam menilai keputusan itu. Ketentuan undang-undang berperan pula dalam penilaian oleh yang berkepentingan tentang apa yang harus dilakukan dalam hal mereka menyetujui keputusan yang bersangkutan. Pertimbangan hukum merupakan hal yang penting bagi organ pemerintahan untuk memberikan atau menolak permohonan izin. Pertimbangan hukum ini biasanya lahir dari interpretasi organ pemerintahan terhadap ketentuan undang-undang. Penetapan fakta akan berkenaan dengan hal-hal di atas. Artinya, interpretasi yang dilakukan



oleh organ pemerintahan terhadap aturan-aturan yang relevan, turut didasarkan pada fakta-fakta sebagaimana ditetapkan. Dalam keadaan tertentu, organ pemerintahan dapat menggunakan data yang diberikan oleh pemohon izin, di samping data yang diberikan oleh pemohon izin, juga data dari para ahli atau biro konsultan.

6. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan.

Pemberitahuan tambahan merupakan aspek penting dalam suatu perizinan, karena dalam pemberitahuan tambahan tersebut jelaskan mengenai akibat-akibat dari pelanggaran izin seperti sanksi-sanksi dari ketidaktaatan. Pemberitahuan tambahan juga dapat berisikan mengenai petunjuk-petunjuk bagaimana cara yang tepat untuk mengajukan permohonan-permohonan berikutnya atau dapat juga berisikan informasi umum dari organ pemerintah mengenai kebijakan-kebijakan pada saat ini maupun kemudian hari. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan dapat digolongkan dalam pertimbangan yang berlebihan, yang pada dasarnya terlepas dari diktum yang merupakan inti dari keputusan, sehingga secara formal seseorang tidak dapat menggugat bagian pemberitahuan tambahan pada hakim administrasi. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan ini sejenis pertimbangan yang berlebihan, yang pada dasarnya terlepas dari diktum selaku inti ketetapan. Oleh sebab itu, mengenai pemberitahuan-pemberitahuan ini, karena, tidak termasuk ke dalam hakikat keputusan, secara formal seseorang tidak dapat menggugat melalui hakim administrasi.

Sebagai suatu ketetapan, izin tidak berbeda dengan ketetapan pada umumnya, yakni pembuatan, penerbitan, dan pencabutannya harus memenuhi syarat-syarat yang berlaku pada ketetapan dan harus memenuhi syarat formal dan syarat materiel. Dari pernyataan di atas dapat dipahami bahwa untuk keluarnya suatu izin memang harus memenuhi syarat-syarat dan pertimbangan



sesuai dengan bentuk dan isi dari izin yang dimohonkan. Organ pemerintah atau penguasa melalui instansi terkait harus benar-benar dapat memperhatikan tujuan dan maksud dari izin tersebut, jangan sampai izin yang dikeluarkan ada efek samping bagi orang lain dan lingkungan.

Konsepsi perizinan beserta wujudnya seperti di atas juga memengaruhi kewenangan perizinan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, perkenan pemerintah daerah kepada suatu pihak untuk melakukan sesuatu yang semestinya dilarang oleh produk hukum pemerintah daerah juga ditemukan dalam berbagai wujud perizinan yang dikemukakan di atas, seperti berupa izin, dispensasi, lisensi, konsesi, rekomendasi, sertifikasi, dan lain sebagainya. Demikian pula apabila dikaji dari karakter hukumnya, bahwa perizinan daerah merupakan wujud dari tindakan hukum pemerintah daerah bersegi satu yang memperkenankan suatu pihak yang telah memenuhi persyaratan untuk melakukan sesuatu yang semestinya dilarang oleh peraturan perundang-perundangan.

Izin sebagai instrumen yuridis, memiliki makna bahwa pengertian perizinan itu adalah adanya pembolehan untuk melakukan sesuatu yang semestinya dilarang. Izin bukan hanya untuk memberi perkenan/pembolehan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan/dibolehkan tersebut dilakukan dengan cara tertentu sehingga dalam izin dicantumkan berbagai syarat dan ketentuan-ketentuan. Izin digunakan oleh pemerintah sebagai instrumen hukum untuk mengarahkan dan memengaruhi para warga masyarakat agar mau mengikuti cara-cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkret yang hendak diinginkan oleh pemerintah. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu yang dikehendaki.

Perizinan sebagai salah satu instrumen dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bisa diterapkan sebagai salah satu



kewenangan yang ditentukan pemerintah daerah yang implementasinya tecermin dalam sikap tindak hukum kepala daerah, baik atas dasar peraturan perundang-undangan yang dijadikan landasannya, maupun dalam kerangka menyikapi prinsip pemerintahan yang layak sebagai bentuk tanggung jawab publik.

Selain sebagai instrumen pengendalian, izin dalam konteks lingkungan hidup telah diatur dan dijelaskan secara eksplisit dalam Pasal 14 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyatakan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup terdiri dari:

1. Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS).
2. Tata ruang.
3. Baku mutu lingkungan hidup.
4. Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.
5. Amdal.
6. UKL-UPL.
7. **Perizinan.**
8. Instrumen ekonomi lingkungan hidup.
9. Peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup.
10. Anggaran berbasis lingkungan hidup.
11. Analisis risiko lingkungan hidup.
12. Audit lingkungan hidup.
13. Instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.

Dalam konteks lingkungan, sebagai bentuk pengaturan langsung, izin mempunyai fungsi untuk membina, mengarahkan, dan menertibkan kegiatan individu atau badan hukum agar tidak mencemari serta merusak lingkungan. Fungsi utama dari izin lingkungan adalah bersifat preventif yakni pencegahan pencemaran yang tecermin dari kewajiban-kewajiban dicantumkan dalam perizinan lingkungan. Adapun fungsi represifnya untuk menanggulangi pencemaran dan perusakan yang diwujudkan da-



lam bentuk pencabutan izin. Dengan demikian suatu usaha dan/atau kegiatan tidak boleh beroperasi atau melakukan kegiatan sebelum mempunyai izin lingkungan yang dikeluarkan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.<sup>91</sup>

Sejalan dengan hal tersebut maka memang sepatutnyalah izin merupakan sarana pencegahan, di mana dengan adanya izin diharapkan hal-hal yang tidak diinginkan bisa dicegah agar tidak terjadi. Oleh karena itu maka dalam penerbitan perizinan diperlukan syarat-syarat khusus/tertentu, hal tersebut dimaksudkan sebagai sarana preventif dalam mencegah hal-hal yang tidak sepatutnya terjadi.

## **B. PELAYANAN PERIZINAN SEBAGAI PELAYANAN PUBLIK**

Tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia berdasarkan Alinea Ke-4 Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen) adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dari amanat Alinea ke-4 Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen) tersebut, terdapat maksud dan tujuan Pemerintah Indonesia yang dibentuk dapat memberikan pengayoman terhadap seluruh warga negara Indonesia dengan tujuan salah satunya adalah memberikan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Landasan falsafah konstitusi tersebut, maka diaturlah hak asasi manusia sebagai bentuk adanya perlindungan hukum Pemerintah Indonesia terhadap seluruh warga negara Indonesia. Oleh karena itu diaturlah ketentuan-ketentuan hak asasi manusia di

<sup>91</sup> Sulistiyono, "Pengaruh Izin Lingkungan sebagai Upaya Preventif terhadap Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup untuk Mencegah Kerusakan Lingkungan Hidup", *Jurnal Forum Teknologi*, Vol. 6 No. 4, hlm. 71.



dalam Pasal 28 huruf A s.d huruf J UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen). Perwujudan adanya perlindungan hukum atas hak asasi tersebut, diatur dalam ketentuan Pasal 28 H ayat (2) dan Pasal 28 J ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen). Di dalam ketentuan Pasal 28 H ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen) dapat dicermati adanya pemberian hak asasi di bidang perlindungan hukum, yakni *“setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.”* Selain itu pula, dalam ketentuan Pasal 28 J ayat (2) UUD 1945 disebutkan *“dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”* Norma hukum konstitusi tersebut, adalah perwujudan dari landasan falsafah konstitusi dalam Alinea ke-4 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen) di bidang memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Dengan landasan tersebut, Pemerintah menjamin kehidupan setiap warga negara atau masyarakat untuk mendapatkan perlindungan hukum dan kemudahan serta perlakuan khusus di bidang hukum. Kemudahan serta perlakuan khusus tersebut, dapat diterjemahkan dalam bentuk pemberian pelayanan publik oleh pemerintah. Setiap pelayanan publik yang dilakukan oleh warga negara atau masyarakat kepada Pemerintah, maka pemerintah memberikan pelayanan prima dan menjamin terhadap segala kemudahan yang dikehendaki oleh warga negara atau masyarakat.

Pelayanan publik yang dapat diterima oleh masyarakat terhadap pemerintah adalah pelayanan perizinan. Ketentuan Pasal 28 H ayat (2) dan Pasal 28 J ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen) memberikan hak terhadap



masyarakat untuk mendapatkan pelayanan perizinan tersebut. Dengan merujuk ketentuan Pasal 28 H ayat (2) dan Pasal 28 J ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen), izin dapat dinyatakan sebagai bentuk hak asasi yang dimiliki oleh setiap warga negara atau masyarakat dari pemerintah. Norma konstitusi “kemudahan” dan “perlakuan khusus” sebagai bentuk hak untuk mendapatkan izin, kemudahan memperoleh izin, serta perlakuan khusus tidak ada pengecualian. Meskipun izin adalah hak asasi setiap orang, untuk mendapatkan izin harus melalui tata cara yang ditentukan lebih lanjut oleh pemerintah. Oleh sebab itu, setiap proses permohonan izin diatur dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaannya. Prosedur pengurusan perizinan, merupakan langkah dalam pelayanan perizinan dalam bidang pelayanan publik. Dengan adanya pelayanan publik, maka negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.<sup>92</sup>

Ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa 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. Dari pengertian tersebut, dapat dipahami pelayanan publik terdiri atas pelayanan barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif. Mengacu pada ketentuan Pasal 28 H ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen), pelayanan publik di bidang pelayanan administrasi merupakan pelayanan yang mendapatkan perlindungan hukum berupa hak

<sup>92</sup> Nufaris Elisa, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Pelayanan Publik Bidang Perizinan di Kabupaten Deli Serdang*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2012, hlm. 38.



asasi berupa kemudahan dan perlakuan khusus. Pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik khususnya dalam pelayanan administrasi mengemban tiga fungsi hakiki, yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Selain melaksanakan pembangunan, pemerintah juga memberikan pelayanan publik.<sup>93</sup> Pengelolaan dan pengembangan pelayanan publik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat pada fase otonomi daerah menjadi tugas serta tanggung jawab pemerintah daerah. Selain itu peningkatan pelayanan publik juga akan berdampak positif bagi kesejahteraan masyarakat serta peningkatan pendapatan asli daerah (PAD).<sup>94</sup> Oleh sebab itu, tolok ukur utama maupun landasan konstitusi dalam pelayanan publik adalah ketentuan Pasal 28 H ayat (2) dan Pasal 28 J ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen).

Merujuk pada ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, penyelenggaraan pelayanan publik meliputi:

1. Pelaksanaan pelayanan.
2. Pengelolaan pengaduan masyarakat.
3. Pengelolaan informasi.
4. Pengawasan internal.
5. Penyuluhan kepada masyarakat.
6. Pelayanan konsultasi

Keenam unsur tersebut di atas dapat memberikan adanya perwujudan pemenuhan kepentingan masyarakat dalam memperoleh kemudahan serta perlakuan khusus. Tidak hanya dibutuhkan pelayanan tetapi juga terdapat sarana perlindungan hukum atas penyelenggaraan pelayanan tersebut jika terjadi ketidaksesuaian pelayanan. Wujud nyatanya adalah adanya pengelolaan informa-

<sup>93</sup> M. Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2000, hlm. 59.

<sup>94</sup> Fadhly Hafiz, "Pelaksanaan Kewenangan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Terkait Perizinan Dan Non-perizinan di Bidang Penanamann Modal", *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 2014, hlm. 2.



si, di mana setiap orang berhak mendapatkan informasi atas pelayanan publik. Selain itu, terdapat pengawasan guna pelaksanaan pelayanan dapat terwujud secara optimal. Ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tersebut, memiliki perwujudan dalam pelaksanaan Pasal 28 H ayat (2) dan Pasal 28 J ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen).

Dalam pelaksanaan pelayanan publik, ketentuan Pasal 1 angka 2 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menjelaskan penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Terdapat organisasi penyelenggara pelayanan, yakni satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Ketentuan Pasal 1 angka 1 dan angka 2 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, ditujukan semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Terdapat unsur utama yang dimaksudkan adalah mengutamakan kepentingan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan. Hal ini dapat dipahami bahwa pemerintah dalam melaksanakan penyelenggara pelayanan publik harus sesuai dengan aturan dan harus mengetahui serta memahami kebutuhan masyarakat yang dilayani. Pemerintah dalam menetapkan aturan tentang standar pelayanan publik harus senantiasa memperhatikan kondisi/kebutuhan dari masyarakatnya. Standar pelayanan publik dalam hal ini harus selalu mendapat perubahan yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat dan lingkungannya.

Dengan adanya penyelenggaraan pelayanan publik, masyarakat dapat menikmati pemenuhan kebutuhan yang berhubungan langsung dengan pemerintah dan dapat pula menilai kinerja



pemerintah secara langsung dalam memberikan pelayanan publik terhadap masyarakat. Pihak yang dapat menikmati kualitas layanan publik tidak hanya pihak-pihak tertentu, tetapi juga semua elemen masyarakat mulai subjek hukum privat hingga badan hukum maupun badan usaha. Keberhasilan dalam membangun kinerja pelayanan publik secara profesional, efektif, efisien, dan akuntabel sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh sebab itu, pemerintah maupun pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus menerapkan prinsip-prinsip pelayanan publik yang diatur dalam undang-undang serta peraturan pelaksanaannya. Selain itu, penerapan asas-asas umum pemerintah yang baik (*algemene beginselen van berhoolijk bestuur*) patut untuk dilaksanakan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah.

Di dalam pelayanan publik, terdapat dua jenis konsep pelaku pelayanan, yaitu penyedia layanan dan penerima layanan. Penyedia layanan (*service provider*) adalah pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*). Penerima layanan (*service receiver*) adalah pelanggan (*customer*) atau konsumen (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan.<sup>95</sup> Ketentuan Pasal 21 UU No. 25 Tahun 2009 Pelayanan Publik menjelaskan tentang komponen yang harus dimiliki di dalam standar pelayanan publik sekurang-kurangnya meliputi:

1. Sasar hukum.
2. Persyaratan.
3. Sistem, mekanisme, dan prosedur.
4. Jangka waktu penyelesaian.
5. Biaya/tarif.
6. Produk pelayanan.

<sup>95</sup> Atep Adya Barata, *Dasar-dasar Pelayanan Prima*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2004, hlm. 11.



7. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas.
8. Kompetensi pelaksana.
9. Pengawasan internal.
10. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan.
11. Jumlah pelaksana.

Seluruh komponen tersebut di atas mengisyaratkan adanya jaminan kepastian hukum serta perlindungan hukum atas hak asasi pemenuhan kebutuhan serta perlakuan khusus yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 28 H ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen). Setiap pelayanan tidak hanya dilaksanakan tetapi juga didasarkan pada aturan hukum yang menjadi landasan pelayanan. Selain itu pula, harus ada standar, operasional, dan prosedur dari pelayanan untuuk dapat terlaksana secara teratur dan tidak terjadi perbuatan sewenang-wenang. Adapun yang paling utama adalah adanya produk hukum dari layanan tersebut. Ketika terdapat sengketa atas produk layanan, dapat diajukan upaya hukum. Hal ini menunjukkan setiap pelayanan publik memiliki kepastian hukum dan akibat hukum.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, penyelenggara dan orang penyelenggara pelayanan publik harus melaksanakan asas-asas pelayanan publik yang diatur dalam ketentuan Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Adapun asas-asas pelayanan publik tersebut meliputi:

1. Kepentingan umum.
2. Kepastian hukum.
3. Kesamaan hak.
4. Keseimbangan hak dan kewajiban.
5. Keprofesionalan.
6. Partisipatif.
7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif.
8. Keterbukaan.
9. Akuntabilitas.
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan.



11. Ketepatan waktu.
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Asas-asas tersebut di atas memiliki akibat hukum apabila tidak dilaksanakan oleh setiap penyelenggara maupun organ pelayanan publik karena asas-asas tersebut dinormakan dalam aturan hukum. Oleh karena itu wajib untuk dilaksanakan.

Terkait dengan asas-asas pelayanan publik, sebelumnya juga diatur dalam Lampiran Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Nomor: 63/KEP/M/PAN/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik (selanjutnya disebut Lampiran Kepmenpanrb No. 63 Tahun 2003 tentang PUP3) yang meliputi:

1. **Transparansi.** Bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
2. **Akuntabilitas.** Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. **Kondisional.** Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
4. **Partisipatif.** Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;
5. **Kesamaan hak.** Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
6. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban.** Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak. Ada pula yang disebut dengan standar pelayanan publik, yaitu ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan/atau penerima pelayanan.

Selain itu pula, di dalam Lampiran Kepmenpanrb No. 63 Tahun 2003 tentang PUP3 dijelaskan, bahwa standar pelayanan se-



kurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur pelayanan. Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
2. Waktu penyelesaian. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
3. Biaya pelayanan. Biaya/tarif pelayanan termasuk perinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
4. Produk pelayanan. Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
5. Sarana dan prasarana. Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan. Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat antara lain berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Kepmen-PAN-RB... No. 63 Tahun 2003 tentang PUP3 tersebut, merupakan pembaruan dari Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Nomor: 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum (selanjutnya disebut Kepmenpan No. 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum). Pelaksanaan pelayanan publik jika mencermati Kepmenpan No. 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum telah diatur sejak zaman Orde Baru. Pemerintah menghendaki adanya pelayanan publik yang lebih mengutamakan kepentingan masyarakat. Dari konsideran menimbang Kepmenpan No. 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum dijelaskan bahwa sasaran pembangunan aparatur negara terutama ditujukan untuk meningkatkan kemampuan aparatur negara dalam melayani, mengayomi dan menumbuhkan peran aktif masyarakat dalam pembangunan, terutama yang berkaitan dengan kualitas, efisiensi, dan efektivitas kegiatan. Selain itu pula, dijelaskan bahwa pemberian pelayanan umum kepada



masyarakat adalah merupakan perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara inilah yang menjadi dasar pemikiran dari adanya pelayanan publik. Penyelenggara hingga organ pelayanan publik adalah abdi negara yang melaksanakan prinsip abdi masyarakat, sehingga pelayanan publik dapat dilaksanakan sesuai dengan fungsinya.

Sesuai dengan sifat dan fungsinya, pelayanan publik yang dapat berhubungan langsung dengan masyarakat adalah pelayanan administrasi. Selain itu guna mewujudkan prinsip aparatur negara adalah abdi masyarakat, maka yang berkenaan dengan pelayanan publik adalah pelayanan perizinan yang dimohonkan oleh masyarakat. Oleh karena itu, kegiatan penataan sistem tatalaksana perizinan dan non-perizinan bertujuan untuk pengaturan kembali dalam rangka menciptakan profesionalisme, efisiensi, dan efektivitas di dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya di bidang perizinan. Proses perizinan dan non-perizinan harus dibuat sederhana, jelas/transparan, memiliki kepastian waktu, tidak berbiaya tinggi, berkeadilan, dan memiliki kepastian hukum. Setiap proses perizinan dan non-perizinan harus mencantumkan batas waktu yang diperlukan, sehingga tercipta kepastian bagi masyarakat yang dilayani. Proses perizinan dan non-perizinan harus dipandang sebagai pemberian insentif kepada masyarakat agar mampu tumbuh dan berkembang, dan bukan sebaliknya memberikan disinsentif pada kelanjutan usaha dan persaingan yang sehat. Ketentuan perizinan dan non-perizinan pada badan/lembaga atau instansi pemerintah perlu disempurnakan secara mendasar, baik pada badan/lembaga atau instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah sampai ke tingkat kecamatan.

Di dalam pelayanan publik khususnya pelayanan administrasi bidang perizinan, pemerintah memiliki wewenang untuk mengeluarkan perizinan. Wewenang pemerintah untuk mengeluarkan izin diatur dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi



dasar dikeluarkan perizinan tersebut. Menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang:<sup>96</sup>

1. Kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon.
2. Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut.
3. Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.

Dilihat dari sisi penyelenggaraannya, pelayanan publik di Indonesia umumnya masih memiliki beberapa kelemahan, di antaranya:<sup>97</sup>

1. Kurang responsif. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan sampai dengan tingkatan penanggungjawab instansi, respons terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat sering kali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali;
2. Kurang informatif. Berbagai informasi yang seharusnya di sampaikan kepada masyarakat, lambat penyampaiannya, atau bahkan tidak sampai sama sekali kepada masyarakat;
3. Kurang *accessible*. Berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan

<sup>96</sup> Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung, 1996, hlm. 367.

<sup>97</sup> Agus Dwiyanto, dkk., *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 41.



- bagi mereka yang memerlukan pelayanan;
4. Kurang koordinasi. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang-tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dan instansi pelayanan lain yang terkait;
  5. Terlalu birokratis. Pelayanan, khususnya pelayanan perizinan, pada umumnya di lakukan dengan melalui proses yang terdiri dari beberapa meja yang harus di lalui, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama;
  6. Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat. Pada umumnya aparat pelayanan kurang peduli terhadap keluhan/saran/aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan diberikan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu;
  7. Inefisien. Berbagai persyaratan yang diperlukan, khususnya dalam pelayanan perizinan, sering kali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.<sup>98</sup>

Berkaitan dengan waktu penyelesaian izin, waktu penyelesaian izin harus ditentukan oleh instansi yang bersangkutan. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan. Dimensi waktu selalu melekat pada proses perizinan karena adanya tata cara yang harus ditempuh seseorang dalam mengurus izin tersebut, dengan demikian regulasi dan deregulasi harus memenuhi kriteria berikut: (1) disebutkan dengan jelas; (2) waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin; dan (3) diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan persyaratan.<sup>99</sup>

Biaya atau tarif pelayanan termasuk perinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian izin. Penetapan besaran biaya pelayanan perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

<sup>98</sup> Nufaris Elisa, *Op. cit.*, hlm. 42.

<sup>99</sup> Adrian Sutedi I, *Op. cit.*, hlm. 187.



1. Perincian biaya harus jelas untuk setiap perizinan, khususnya yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengajuan;
2. Ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan atau dan memperhatikan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>100</sup>

Pembiayaan menjadi hal yang mendasar dari pengurusan perizinan. Namun perizinan sebagai bagian dari kebijakan pemerintah untuk mengatur aktivitas masyarakat sudah seharusnya memenuhi sifat-sifat sebagai pelayanan publik. Dengan demikian, meskipun terdapat pembiayaan, sesungguhnya bukan untuk alat *budgetaire* negara. Oleh karena itu, biaya perizinan harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>101</sup>

1. Disebutkan dengan jelas.
2. Mengikuti standar nasional.
3. Tidak ada pengenaan biaya lebih dari sekali untuk setiap objek (syarat) tertentu.
4. Perhitungan didasarkan pada tingkat *real cost* (biaya yang sebenarnya).
5. Besarnya biaya diinformasikan secara luas.

Bagir Manan menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah penyelenggaraan yang memberikan berbagai kemudahan, kepastian, dan bersih dalam menyediakan pelayanan dan perlindungan dari berbagai tindakan sewenang-wenang, baik atas diri, hak maupun atas harta bendanya.<sup>102</sup> Dalam perkembangannya saat ini, dikenal ada dua pola penyelenggaraan pelayanan, yaitu:<sup>103</sup>

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> *Ibid.*, hlm. 188.

<sup>102</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII-Pustaka Pelajar, 2005, Yogyakarta, hlm. 276.

<sup>103</sup> Budiman Rusli, M.S. "One Stop Service: Alternatif Pelayanan Sektor Publik yang Responsif dan Terpadu", *Jurnal Pustaka Universitas Padjajaran*, 2013, hlm. 12.



1. Pola Pelayanan Terpadu Satu Atap adalah pola pelayanan perizinan diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan tetapi tidak memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa loket (pintu) yang di dalamnya terdiri dari petugas unit kerja teknis pengelola perizinan. Kelemahan sistem ini adalah sulit dilakukan kontrol oleh Kepala Pelayanan Terpadu Satu Atap karena tidak memiliki kewenangan baik administratif maupun teknis. Sehingga jika timbul permasalahan sulit untuk diatasi karena di luar tanggung jawabnya;
2. Pola Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Jenis Pelayanan ini terdiri dari berbagai jenis pelayanan perizinan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. Jenis pelayanan ini dapat dilakukan lebih cepat dan efisien karena dapat diproses secara paralel, karena baik secara administratif maupun teknis diselenggarakan dalam satu atap dan satu pintu. Untuk itu petugas *front office* melayani urusan administratif, sedangkan *back office* melayani urusan-urusan teknis. Dengan demikian setiap penyimpangan dapat diantisipasi sebelumnya karena Kepala Unit Pelayanan Tetap memiliki kewenangan yang jelas dan pasti.

Terhadap pola pelayanan publik tersebut di atas, ketentuan Pasal 1 angka 9 PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan pengertian sistem pelayanan terpadu merupakan satu kesatuan pengelolaan dalam pemberian pelayanan yang dilaksanakan dalam satu tempat dan dikontrol oleh sistem pengendalian manajemen guna mempermudah, mempercepat, dan mengurangi biaya. Sistem pelayanan terpadu berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (1) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dilakukan secara terintegrasi dalam satu tempat, baik secara fisik maupun secara virtual sesuai dengan standar pelayanan. Untuk sistem pelayanan terpadu



secara fisik berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (2) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dapat dilaksanakan melalui: sistem pelayanan terpadu satu pintu, dan/atau sistem pelayanan terpadu satu atap. Sistem pelayanan terpadu satu pintu dilakukan dengan cara memadukan beberapa jenis pelayanan untuk menyelenggarakan pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu. Terhadap pelayanan terpadu satu pintu ini, wajib dilaksanakan untuk jenis pelayanan perizinan dan non-perizinan bidang penanaman modal.

Terhadap sistem pelayanan terpadu satu atap berbeda dengan sistem pelayanan terpadu satu pintu. Dalam sistem pelayanan terpadu satu atap dilakukan dengan cara memadukan beberapa jenis pelayanan dan/atau beberapa organisasi penyelenggara untuk menyelenggarakan pelayanan secara bersama pada satu tempat mulai tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu atap. Pelaksanaannya dilakukan berdasarkan penugasan dari pimpinan satuan kerja penyelenggara pelayanan kepada pelaksana dilingkungannya untuk menyelenggarakan pelayanan pada lokasi penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu sesuai dengan penugasan dimaksud.

Baik dari pelayanan terpadu satu pintu maupun satu atap, fokus utama dari pelayanan adalah hubungan antara pemerintah dan masyarakat dalam memberikan kepastian hukum serta perlindungan hak dari masyarakat yang sedang membutuhkan pelayanan tersebut. Dalam bidang pelayanan administrasi khususnya perizinan, pelayanan perizinan merupakan pelayanan publik yang terintegrasi sehingga aparatur negara dalam hal ini penyelenggara maupun organ pelayanan publik dapat memahami fungsi sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara.



### **C. PELAYANAN PERIZINAN TERPADU SATU PINTU SEBAGAI BENTUK INTEGRASI KEWENANGAN**

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik baik dengan sistem pelayanan terpadu satu pintu maupun satu atap terdapat pendelegasian wewenang atau pelimpahan wewenang. Terkait dengan pelimpahan wewenang, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tidak mengaturnya. Hal ini diatur lebih lanjut dalam PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan Pasal 11 ayat (2) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dijelaskan, bahwa penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu dilaksanakan dilingkungan kementerian/lembaga, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan/atau kecamatan. Terhadap penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu satu pintu, berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dilaksanakan berdasarkan pendelegasian wewenang atau pelimpahan wewenang dari:

1. Pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenisnya, dan pimpinan lembaga lainnya kepada pimpinan satuan kerja penyelenggara sistem pelayanan terpadu;
2. Gubernur kepada pimpinan satuan kerja penyelenggara sistem pelayanan terpadu;
3. Bupati/walikota kepada pimpinan satuan kerja penyelenggara sistem pelayanan terpadu; atau
4. Pimpinan korporasi kepada pimpinan satuan kerja penyelenggara sistem pelayanan terpadu.

Pendelegasian wewenang atau pelimpahan wewenang tersebut di atas, dituangkan dalam bentuk keputusan pemberi wewenang. Adapun ruang lingkup pendelegasian atau pelimpahan



wewenang berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (3) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, meliputi:

1. Penerimaan dan pemrosesan permohonan pelayanan yang diajukan sesuai dengan standar pelayanan dan menerbitkan produk pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Penolakan permohonan pelayanan yang tidak memenuhi persyaratan standar pelayanan.
3. Pemberian persetujuan dan/atau penandatanganan dokumen perizinan dan/atau non-perizinan atas nama pemberi delegasi wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Pemberian persetujuan dan/atau penandatanganan dokumen perizinan dan non-perizinan oleh penerima wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Penerimaan dan pengadministrasian biaya jasa pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Penetapan standar pelayanan dan maklumat pelayanan.

Pendelegasian wewenang atau pelimpahan wewenang sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 11 dan Pasal 16 ayat (1) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tersebut di atas, terdapat pendelegasian serta pelimpahan seluruh kewewenangan untuk pemberian persetujuan dan penandatanganan dokumen perizinan dan/atau non-perizinan bidang penanaman modal. Di dalam Pasal 1 PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tidak diatur pengertian pelimpahan wewenang baik secara atribusi, delegasi, dan mandat. Pengertian wewenang menurut Pasal 1 angka 5 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dijelaskan sebagai hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan



dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Untuk pengertian kewenangan sendiri menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dijelaskan sebagai kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Oleh karena itu terdapat perbedaan antara wewenang dan kewenangan menurut UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Pengertian pelimpahan kewenangan secara atribusi, delegasi, dan mandat, ketentuan Pasal 1 angka 22, angka 23, dan angka 24 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan pengertian berikut ini:

1. Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undang.
2. 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.
3. 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.

Merujuk pada pengertian delegasi tersebut di atas, maka pelimpahan wewenang atau pendelegasian yang dimaksud dalam Pasal 16 PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah pelimpahan tanggung jawab dan tanggung gugat sepenuhnya kepada penerima delegasi. Oleh sebab itu, dalam ayat (4) PP No. 96 Tahun 2012 tersebut ditegaskan mendelegasikan seluruh kewenangan pemberian persetujuan dan penandatanganan dokumen perizinan dan/atau



non-perizinan. Hal ini akan memiliki beban tanggung jawab dan tanggung gugat ketika terdapat permasalahan hukum atas dokumen perizinan dan/atau non-perizinan yang disetujui dan ditandatangani tersebut. Adapun parameter yang dipakai dalam penggunaan wewenang itu adalah kepatuhan hukum ataupun ketidakpatuhan hukum (*improper legal or improper illegal*), sehingga apabila terjadi penggunaan kewenangan dilakukan secara *improper illegal* maka badan pemerintah yang berwenang tersebut harus mempertanggungjawabkan.<sup>104</sup> Terhadap pembahasan hal ini, akan dikaji pada bab berikutnya terkait dengan perlindungan hukum bagi masyarakat atas pelayanan perizinan pada PTSP.

Seperti yang diuraikan pada paragraf sebelumnya, pelayanan perizinan dalam pelayanan terpadu satu pintu ini erat kaitannya dengan pelimpahan wewenang. UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik beserta PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik merupakan landasan hukum dalam pelaksanaan pelayanan perizinan dalam PTSP. Undang-undang maupun peraturan pemerintah tersebut, diterjemahkan dalam peraturan pelaksana lainnya, seperti Kepmen-PAN-RB... No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik serta Permendagri No. 138 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyelenggaraan PTSP. Pengaturan peraturan perundang-undangan terkait pelayanan publik merupakan bagian upaya mencapai peningkatan kualitas layanan publik. Pelayanan Terpadu Satu Pintu merupakan kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non-perizinan dengan tahapan permohonan hingga tahapan dikeluarkannya dokumen perizinan dan/atau non-perizinan oleh Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Tujuan pokok yang diinginkan adalah untuk memperoleh serta memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh layanan publik secara transparan, baik dari sisi waktu, biaya, persyaratan maupun prosedur yang harus ditempuh.<sup>105</sup>

<sup>104</sup> Tatiek Sri Djatmiati I, *Loc. cit.*, hlm. 62-63.

<sup>105</sup> Fadhly Hafiz, *Loc. Cit.*



Pelayanan perizinan dengan sistem terpadu satu pintu (*one stop service*) ini membuat waktu pembuatan izin menjadi lebih singkat. Dengan pengurusan administrasi berbasis teknologi informasi, input data cukup dilakukan sekali dan administrasi dapat dilakukan secara simultan. Dengan adanya kelembagaan PTSP, seluruh perizinan dan non-perizinan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota dapat terlayani dalam satu lembaga.<sup>106</sup> Masyarakat menghendaki setiap pelayanan dapat dilakukan secara singkat, cepat, tidak berbelit-belit, dan benar menyangkut proses yang dilalui dalam mengajukan perizinan. Prosedur pendaftaran perizinan menjadi lebih sederhana dan tidak berbelit-belit dalam pelayanan. Selain itu waktu perizinan yang singkat akan meringankan masa tunggu bagi pemohon izin. Adanya PTSP bertujuan untuk meningkatkan kompetensi, pengetahuan, keterampilan dan perilaku serta penyatuan persepsi aparatur dalam menyikapi langkah-langkah operasional kegiatan pelayanan terpadu satu pintu dengan memperhatikan sistem strategis, mekanisme, dan prosedur pelayanan terpadu satu pintu. Terdidiknya aparatur yang memiliki wawasan dan pemahaman dalam mengimplementasikan dan mensinkronisasikan kebijakan terkait pelayanan perizinan terpadu satu pintu di daerah disesuaikan dengan kondisi masing-masing dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat.<sup>107</sup>

Pengembangan PTSP untuk meningkatkan efektivitas dan kinerja agar pelayanan dapat lebih mudah diakses oleh masyarakat, sesuai dengan kondisi geografis yang beragam, serta mampu meningkatkan peran PTSP dalam peningkatan iklim usaha yang kondusif, dapat dilakukan melalui: penguatan kelembagaan PTSP, peningkatan kompetensi aparatur PTSP, peningkatan Efektivitas Pelayanan Terpadu Satu Pintu melalui pelayanan yang proaktif, penerapan standar mutu serta pelayanan *online*, pengembangan sistem *monev* serta penerapan teknologi informasi. Untuk me-

---

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> *Ibid.*



ngembangkan atau memulai usahanya para pelaku ekonomi memerlukan pelayanan perizinan dan non-perizinan yang jumlahnya semakin meningkat pula dan membutuhkan pelayanan yang transparan, perlakuan yang sama, mudah, efisien, cepat, berkeadilan, akuntabilitas, dan kepastian hukum.

Untuk memberikan pelayanan yang transparan, perlakuan yang sama, mudah, efisien, cepat, berkeadilan, akuntabilitas, dan kepastian hukum, diperlukan pelayanan di bidang penanaman modal tersebut, baik pelayanan perizinan maupun non-perizinan yang dilaksanakan secara terpadu satu pintu, yang disebut dengan PTSP di Bidang Penanaman Modal, sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Perpres No. 27 Tahun 2009 tentang PTSP di Bidang Penanaman Modal, Perka BKPM No. 11 Tahun 2009 tentang Tata Cara P3 PTSP di Bidang Penanaman Modal, dan Perka BKPM No. 12 Tahun 2009 tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal.

Ketentuan Pasal 25 UU No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal menyatakan, bahwa perusahaan penanaman modal yang akan melakukan kegiatan usaha wajib memperoleh izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dari instansi yang memiliki kewenangan, melalui pelayanan terpadu satu pintu (PTSP). Selain itu, ketentuan Pasal 26 UU No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal memberikan pengertian PTSP adalah kegiatan penyelenggaraan suatu perizinan dan non-perizinan yang mendapat 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 satu tempat, sehingga dengan PTSP ini efektivitas pelayanan dapat ditingkatkan.

Pelayanan dari sektor pemerintah saat ini bukanlah hanya sebatas memberikan pelayanan semata akan tetapi juga memberikan pelayanan yang berkualitas ataupun prima. Setiap pelayanan publik yang ada jika pelayanan prima atau pelayanan yang



berkualitas dapat diwujudkan tentu pelayanan publik berbasis *good governance* tersebut dapatlah terwujud. Terdapat hal-hal yang menjadi indikator dari pelayanan publik berbasis *good governance* itu sendiri, seperti:<sup>108</sup>

1. Pelayanan akurat, bebas dari kesalahan-kesalahan.
2. Sopan dan ramah dalam segala ruang lingkup dan petugas-petugasnya.
3. Bertanggung jawab sepenuhnya, petugas pelayanan yang profesional.
4. Perangkat-perangkat pendukungnya benar-benar menunjang dan sesuai kebutuhan, tepat, tidak kurang, tidak pula berlebihan sehingga mubazir.
5. Kemudahan dan validitas model yang cocok dengan tingkat dan jenis pelayanan yang diberikan.
6. "Pelayanan khusus" yang sesuai dengan prinsip prima, tetapi bukan KKN.
7. Kenyamanan dalam pelayanan/termasuk lingkungannya.

Menurut Permendagri No. 138 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan PTSP Daerah, PTSP daerah yang menyelenggarakan pelayanan perizinan dan non-perizinan melekat pada DPMPPTSP provinsi dan kabupaten/kota.<sup>109</sup> Dalam permendagri tersebut diatur bahwa lingkup tugas perangkat daerah penyelenggara Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) meliputi pemberian pelayanan atas semua bentuk pelayanan perizinan dan non-perizinan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota. Dari segi kewenangan, menurut ketentuan Pasal 6 ayat (4) Permendagri No. 138 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan PTSP Daerah, pendelegasian

---

<sup>108</sup> Agnes Anindita Krisilvana, "Evaluasi Proses Perizinan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) dalam Rangka Perwujudan *Good Governance*", *Journal of Politic and Government Studies*, Vol. 6 No. 1 2017, hlm. 6.

<sup>109</sup> Lihat pula Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) kerja sama Foreign and Commonwealth Office (FCO)-British Embassy, *Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Provinsi DKI Jakarta: Perspektif Kewenangan dan Kelembagaan*, Laporan Penelitian, tanpa tahun, hlm. 6.



wewenang ditetapkan dengan peraturan kepala daerah. Pendelegasian wewenang tersebut meliputi:

1. Penerimaan dan/atau penolakan berkas permohonan.
2. Penerbitan dokumen izin dan non-izin.
3. Penyerahan dokumen izin dan non-izin.
4. Pencabutan dan pembatalan dokumen izin dan non-izin.

Hal ini berarti, permendagri juga mengamanatkan bahwa perlu adanya suatu bentuk kelembagaan ideal yang berskala paripurna dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan. Artinya, berbagai prosedur yang dibutuhkan untuk pengurusan perizinan bermula, berproses dan berakhir di kelembagaan tersebut. Proses pengelolaannya mulai dari tahap permohonan sampai tahap terbitnya dokumen dilakukan secara transparan, terintegrasi dan terpadu melalui satu akses tunggal. Pemohon hanya perlu bertemu dengan petugas *front office/customer service*, sehingga meminimalisasi interaksi dengan petugas perizinan dan pemegang otoritas/keputusan. Dengan adanya kelembagaan tersebut, maka masyarakat hanya perlu datang ke satu tempat saja tanpa harus berinteraksi dengan instansi-instansi pemerintahan lainnya.

Penentuan lingkup layanan PTSP dan jumlah izin yang akan dilimpahkan pada PTSP bergantung pada kewenangan yang menjadi tanggung jawab daerah dan ketersediaan SDM pelaksana, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Pada umumnya pelayanan PTSP meliputi izin dasar yang menjadi prasyarat sebelum kegiatan usaha, izin usaha yang harus dimiliki untuk melakukan kegiatan usaha (izin operasional), non-perizinan yang belum dilayani secara efektif oleh SKPD/OPD atau kecamatan, dan perizinan yang terkait dengan pengembangan sektor ekonomi unggulan. Adapun pengurusan izin yang sudah dapat dilakukan optimal di OPD tetap dipertahankan kewenangannya di OPD terkait. Kondisi ekonomi daerah juga berpengaruh pada jumlah izin yang dilimpahkan kepada PTSP. Tingginya volume perizinan yang diajukan, tingkat kerumitan pemberian pertimbangan/rekomendasi dalam



perizinan, baik dikarenakan kompleksitas dokumen yang dibutuhkan maupun tingkat kehati-hatian yang diperlukan. Sehingga kriteria dan kuantitas jumlah izin yang dilimpahkan kepada PTSP umumnya disesuaikan dengan dengan kondisi setiap daerah.

Selain Permendagri No. 138 Tahun 2017, juga terdapat peraturan tentang pelaksanaan PTSP yaitu Peraturan Kepala BKPM Nomor 6 Tahun 2011 tentang . Tata Cara Pelaksanaan, Pembinaan, dan Pelaporan PTSP di Bidang Penanaman Modal (selanjutnya disebut Perka BKPM 6 Tahun 2011). Perka BKPM 6 Tahun 2011 ini mengacu pada ketentuan yang ada di UU No. 25 Tahun 2007 dan Perpres 27 Tahun 2009. Menurut Perka BKPM tersebut, yang dimaksud dengan Pelayanan terpadu satu pintu adalah adalah kegiatan pelaksanaan suatu perizinan dan non-perizinan yang mendapat 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 satu tempat.

Ringkasnya, PTSP menurut Perka BKPM ini mengharuskan PTSP yang terintegrasi dari pusat sampai dengan daerah. Hal ini terlihat dari adanya hubungan koordinasi antarlembaga penyelenggara PTSP, baik pusat maupun daerah. Hubungan koordinasi ini diperkuat dengan adanya penghubung yang berfungsi untuk memfasilitasi perizinan dan non-perizinan yang tidak didelegasikan oleh masing-masing tingkat kewenangan yaitu kementerian/ lembaga, dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota).

Implementasi kebijakan PTSP telah diatur dengan tegas dalam Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (selanjutnya disebut Perpres 97 Tahun 2014), mempunyai tujuan seperti pada BAB II Pasal 2 berbunyi: a) memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat; b) memperpendek proses pelayanan; c) mewujudkan proses pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau; dan d) mendekatkan dan memberi-



kan pelayanan yang lebih luas kepada masyarakat.<sup>110</sup>

Menurut UU No. 25 Tahun 2007, pelayanan terpadu satu pintu adalah kegiatan penyelenggaraan suatu perizinan dan non-perizinan yang mendapat 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 satu tempat. Selanjutnya pada Pasal 25 ayat (4) dinyatakan bahwa Perusahaan penanaman modal yang akan melakukan kegiatan usaha wajib memperoleh izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dari instansi yang memiliki kewenangan, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang, dan selanjutnya pada ayat (5) dinyatakan bahwa Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh melalui pelayanan terpadu satu pintu.<sup>111</sup>

Hal ini mengandung arti bahwa yang melaksanakan pelayanan perizinan dan non-perizinan adalah lembaga atau institusi yang mengelola sistem pelayanan terpadu satu pintu. Di dalam Perpres 97 Tahun 2014 disebutkan bahwa Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang selanjutnya disingkat PTSP adalah pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu. Prinsip-prinsip PTSP di dalam Perpres tersebut adalah prinsip keterpaduan, ekonomis, koordinasi, pendelegasian atau pelimpahan wewenang, akuntabilitas, dan aksesibilitas.<sup>112</sup> Karakteristik yang dimiliki oleh pelayanan perizinan dan non-perizinan satu pintu adalah:<sup>113</sup>

<sup>110</sup> Ngalimun, "Implementasi Kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Badan Promosi dan Perizinan Penanaman Modal Daerah Provinsi Sumatera Selatan", *Disertasi*, Prodi Doktor Administrasi Publik FISIP UNDIP, 2016, hlm. 269.

<sup>111</sup> Rijal, Lahibu Tuwu, Andi Nilwana, Kamaruddin Sellang, "Implementasi Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Kabupaten Enrekang", *Prosiding Konferensi Nasional Ke-7 Asosiasi Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Muhammadiyah Aisiyiyah (APPPTMA)*, Jakarta 23-25 Maret 2018, hlm. 2.

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> Mochammad Jasin, Aida Ratna Zulaiha, I. Gusti Ayu Nyoman Lia Oktirani, *Memahami*



1. Berbagai macam jenis perizinan/non-perizinan bisa diurus dalam satu lokasi/tempat/gedung.
2. Tersedia *customer service*.
3. Masyarakat hanya berhubungan dengan *customer service* (satu pintu) untuk mengurus semua jenis perizinan/non-perizinan.
4. Pembayaran seluruh jenis perizinan/non-perizinan biasanya terpusat di kasir/bank.
5. Pelayanan satu pintu memiliki tugas koordinasi dan administrasi.
6. Proses teknis dilakukan oleh instansi/unit teknis dengan mengikutsertakan petugas pelayanan satu pintu.
7. Surat perizinan/non-perizinan ditandatangani oleh bupati atau sekda atau instansi/unit teknis.

Proses pengurusan perizinan dan non-perizinan melalui mekanisme satu pintu jauh lebih sederhana dibanding dengan dua mekanisme yang lain yaitu sistem pelayanan unit/instansi teknis dan sistem pelayanan satu atap.<sup>114</sup> Sistem pelayan unit artinya, bila membutuhkan surat izin tertentu, masyarakat harus mengurus langsung ke unit/instansi teknis yang menerbitkan surat izin tersebut. Adapun sistem pelayanan satu atap adalah kegiatan pelayanan perizinan dan non-perizinan di mana masyarakat cukup datang di satu gedung, di mana di dalam gedung tersebut akan tersedia unit-unit teknis yang siap melayani masyarakat berdasarkan jenis surat izin yang dibutuhkan. Surat izin tersebut diterbitkan oleh unit teknis yang bersangkutan. Dengan mekanisme satu pintu, masyarakat pengurus perizinan cukup berurusan dengan *customer service*. Proses setelah berkas masuk ke *customer service* dilakukan oleh tim teknis tanpa ada keterlibatan masya-

---

untuk Melayani: Pelayanan Perizinan dan Non-perizinan sebagai Wujud Tata Kelola Pemerintahan yang Baik, Komisi Pemberantasan Korupsi Deputy Pencegahan Direktorat Penelitian dan Pengembangan, 2006, hlm. 16.

<sup>114</sup> *Ibid.*



rakat pengurus perizinan. Bahkan dengan mekanisme pelayanan satu pintu ini, masyarakat dilarang melakukan kontak langsung dengan *back office* (tim teknis) terkait dengan perizinan/non-perizinan yang diurus.<sup>115</sup>

Manakala sistem pelayanan satu pintu umumnya transparan dalam waktu, prosedur, biaya, dan persyaratan. Batas waktu penyelesaian perizinan dan biaya sudah ditetapkan dan biasanya tertuang dalam SK kepala daerah. Penandatanganan surat biasanya dilakukan oleh bupati atau sekda atau kepala unit kerja/instansi.<sup>116</sup> Mekanisme pelayanan satu pintu memiliki banyak kelebihan dibanding dengan dua sistem lainnya (sistem unit dan sistem satu atap). Kelebihan tersebut adalah:<sup>117</sup>

8. Daya jangkanya masyarakat terhadap pelayanan perizinan dan non-perizinan menjadi lebih baik.
9. Proses perizinan dan non-perizinan terlaksana secara transparan, jelas biaya, waktu penyelesaian, syarat dan prosedur.
10. Memberi kemudahan kepada masyarakat karena sistem yang efektif dan efisien.
11. Proses suap yang biasa diberikan oleh pengurus perizinan kepada petugas menjadi sangat berkurang, bahkan tidak ada.
12. Memungkinkan pengurusan perizinan secara paralel.
13. Meningkatkan kedisiplinan pengurus perizinan (masyarakat) dan petugas, karena segalanya harus mengikuti sistem.
14. Efisiensi sumber daya (SDM dan sarana prasarana) karena setiap jenis perizinan/non-perizinan yang masuk/keluar hanya melalui satu pintu.

Mekanisme pelayanan satu pintu lebih baik dari dua mekanisme yang lain, namun terdapat kekurangan-kekurangan yaitu:

1. Hanya merupakan *front office*.

---

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> *Ibid.* hlm. 17.



2. Kewenangan terbatas, hanya kewenangan koordinasi dan administrasi saja.
3. Secara umum proses teknis masih lebih banyak di unit/instansi teknis, sehingga masih banyak kendala yang kemungkinan tidak terpantau oleh pelayanan satu pintu.

Pelaksana pelayanan publik yang selanjutnya disebut aktor adalah pejabat, pegawai, petugas dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas di PTSP dan SKPD untuk melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Masyarakat seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai perorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan adalah sebagai penerima pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.<sup>118</sup>

Sebagai aktor dalam implementasi kebijakan PTSP adalah Penyelenggaraan Pemerintahan, dalam hal ini Kantor PTSP dan SKPD Teknis, yang dalam prosesnya tidak hanya dilakukan oleh PTSP tetapi juga melibatkan dinas teknis, 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.<sup>119</sup> Aktor dalam Implementasi kebijakan PTSP terdiri dari Gubernur, DPMPTSP, Para OPD terkait, dan Tim Teknis. Dalam implementasi kebijakan PP Nomor 97 Tahun 2014 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu, pimpinan belum mempunyai komitmen yang kuat. Suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan rangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan atau komitmen terhadap setiap tahapan di antara sejumlah aktor yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi PTSP akan tercapai.<sup>120</sup>

Pelayanan perizinan dengan sistem terpadu satu pintu yang

<sup>118</sup> Ngalimun. *Op. cit.*, hlm. 277.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> *Ibid.*, hlm. 278.



dalam istilah Inggris lebih dikenal dengan *one stop service* akan menjadikan waktu pengurusan perizinan menjadi lebih cepat. Hal tersebut terjadi karena dengan pengurusan administrasi yang berbasis teknologi informasi, input data cukup dilakukan sekali dan administrasi dapat dilakukan secara simultan. Dilihat secara kelembagaan, dengan adanya kelembagaan PTSP, seluruh perizinan dan non-perizinan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota dapat terlayani dalam satu lembaga.

Pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, dalam menetapkan aturan tentang standar pelayanan publik harus senantiasa memperhatikan kondisi/kebutuhan dari masyarakat. Standar pelayanan publik dalam hal ini harus selalu mendapat perubahan yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat dan lingkungannya. PTSP merupakan jenis pelayanan yang terdiri dari berbagai jenis pelayanan perizinan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. Jenis pelayanan ini dapat dilakukan lebih cepat dan efisien karena dapat diproses secara paralel, karena baik secara administratif maupun teknis diselenggarakan dalam satu atap dan satu pintu serta mengintegrasikan beberapa kewenangan lembaga dalam satu lembaga PTSP yang sistematis.

#### **D. PELAYANAN PERIZINAN TERPADU SATU PINTU SEBAGAI INTEGRASI PROSEDUR**

Struktur pemerintah yang bersifat hierarkis dan fungsional sering menjadi penghambat masyarakat dan kalangan dunia usaha untuk berhubungan dengan berbagai instansi pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhannya. Oleh karena itu menurut Illias Trochidis, perlu dikembangkan model kelembagaan pelayanan publik yang dapat memudahkan masyarakat dan kalangan dunia usaha untuk berurusan dengan pemerintah. Salah satu konsep yang dikembangkan adalah model pelayanan yang mengintegrasikan berbagai jenis pelayanan pemerintah di satu lokasi. Mo-



del pelayanan publik seperti ini memiliki berbagai istilah seperti *one stop government, integrated service delivery, seamless government, joined up governrrient, single access point, one stop shop, one stop services*.<sup>121</sup> Menurut Illias Trochidis istilah-istilah tersebut merupakan salah satu praktik yang dominan dilakukan dewasa ini khususnya di negara maju yang mengintegrasikan pelayanan publik dari berbagai institusi pemerintah berdasarkan sudut kepentingan *stakeholder*.<sup>122</sup> Dengan model pelayanan seperti itu, pelayanan kepada masyarakat akan lebih nyaman, mudah diakses dan bersifat personal. Bahkan menurut Trochidis sistem pelayanan publik terintegrasi menjanjikan pemberian pelayanan yang mulus dari berbagai organisasi pemerintah, menciptakan efisiensi dan pengalaman pelayanan yang lebih baik bagi penyedia layanan serta pengguna layanan itu sendiri.<sup>123</sup> Adapun yang dimaksud dengan model *one stop services* ataupun *one stop government* adalah pengintegrasian pelayanan publik dari sudut pandang dan kepentingan masyarakat atau pelanggan.<sup>124</sup> Dengan model pelayanan publik, semua urusan masyarakat atau pelanggan dapat dipenuhi di dalam satu kontak, baik secara tatap muka maupun menggunakan media lainnya seperti telepon atau internet. Model pelayanan seperti ini terutama dibutuhkan untuk memberikan jenis-jenis pelayanan administratif.<sup>125</sup> Model pelayanan *one stop services* menurut Kubicek dan Hagen memiliki berbagai tujuan sebagai berikut:<sup>126</sup>

1. Memberikan perhatian kepada kebutuhan masyarakat dan dunia usaha dan meningkatkan citra administrasi publik.

<sup>121</sup> Kubicek, Herbert & Hagen, Martin, *One-Stop Government in Europe: An Overviezv*, diakses dari [www.egov.vic.gov.au/onestop.pdf](http://www.egov.vic.gov.au/onestop.pdf).

<sup>122</sup> Illias Trochidis, *One-Stop Government: A Literature Review* diakses dari [http://www.fub.it/files/onestop\\_gov\\_literature\\_review.pdf](http://www.fub.it/files/onestop_gov_literature_review.pdf).

<sup>123</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> *Ibid.*



2. Interaksi yang efisien dan efektif antara masyarakat dan institusi publik, dan bahkan dapat menghemat biaya pelayanan administratif.

Selanjutnya menurut Bent, ada tiga jenis model *one stop services* atau *one stop government*, yang berdasarkan tujuannya dapat dibedakan menjadi model-model sebagai berikut:<sup>127</sup>

1. Model *first stop*. Model pelayanan ini berisi pelayanan informasi yang memandu masyarakat untuk mengetahui jenis-jenis pelayanan publik yang dibutuhkannya.
2. Model *convenience store*. Berbagai jenis transaksi pelayanan dilokasikan di satu kantor atau mungkin di satu situs internet. Dengan model pelayanan ini, akan memuaskan kebutuhan semua masyarakat. Model pelayanan seperti ini biasanya dilakukan di tingkat pemerintah lokal yang terdesentralisasi dan integrasi pelayanan masih dalam satu yuridiksi. Jenis-jenis pelayanan yang dapat menggunakan mode pelayanan ini adalah pelayanan administratif yang tidak terlalu kompleks serta tidak membutuhkan pengetahuan dan waktu yang banyak.
3. Model *true one stop*. Model pelayanan ini mengintegrasikan berbagai jenis pelayanan dan melibatkan berbagai kewenangan. Model pelayanan ini digunakan untuk jenis-jenis pelayanan yang cukup kompleks.

Berdasarkan media yang digunakan untuk memberikan pelayanannya, *model one stop service* memiliki beberapa alternatif, yaitu:<sup>128</sup>

1. Lokasi fisik kantor, yaitu dengan menyediakan satu bangunan perkantoran atau lembaga di mana masyarakat memperoleh pelayanan langsung secara tatap muka, yang didukung oleh adanya bagian *front-line* dan bagian *back office*.

---

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> *Ibid.*, hlm. 12.



2. Internet atau website, yaitu pelaksanaan transaksi pelayanan dengan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yakni melalui media internet atau website. Situs pelayanan publik ini dapat diakses oleh masyarakat dari rumah, kantor ataupun tempat-tempat umum
3. Kios-kios pelayanan (*one stop kios*) yaitu media pelayanan mandiri berupa kios-kios di mana masyarakat atau pelanggan dapat memperoleh pelayanan publik secara otomatis termasuk melakukan transaksi pembayaran. Model pelayanan ini juga mengintegrasikan berbagai jenis pelayanan dari berbagai institusi pemerintah yang dapat dibangun di berbagai lokasi, sehingga memudahkan masyarakat untuk mengaksesnya.
4. Pusat informasi (*call center*), yakni aplikasi atau penggunaan telepon untuk menyampaikan informasi tentang pelayanan publik atau bahkan juga transaksi.

Dalam mengelola model pelayanan publik seperti *one stop service* (atau diterjemahkan menjadi pelayanan terpadu satu pintu) menurut Kubicek dan Hagen ada beberapa aspek yang perlu dipertimbangkan yaitu aspek koordinasi antarinstansi pemerintah pemberi pelayanan, aspek hukum, teknologi, sumber daya manusia dan penganggaran. Dengan kata lain pengembangan model pelayanan publik yang berorientasi kepada pelanggan harus memperhatikan kapasitas kelembagaan dan kewenangan, sistem dan etika pelayanan, prasarana fisik pelayanan, dan kapasitas SDM dan memberikan insentif.<sup>129</sup> *One Stop Service* merupakan penyempurnaan dari mekanisme Pelayanan Satu Pintu, dengan karakteristik sebagai berikut:<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

<sup>130</sup> Mochammad Jasin, Aida Ratna Zulaiha, I. Gusti Ayu Nyoman Lia Oktirani, *Op. cit.*, hlm. 18.



1. Tersedia *customer service* yang bertugas menjelaskan, menerima persyaratan dan memberikan surat perizinan/non-perizinan yang diurus.
2. Berbagai macam jenis perizinan/non-perizinan bisa diurus dalam satu lokasi/tempat/gedung.
3. Masyarakat hanya berhubungan dengan *customer service* (satu pintu) untuk mengurus semua jenis perizinan/non-perizinan.
4. Pembayaran biasanya terpusat di kasir/bank.
5. Pada pelayanan perizinan dan non-perizinan dengan mekanisme *One Stop Service*, seluruh proses perizinan dilakukan di satu lokasi (tempat).
6. OSS merekrut tenaga teknis dari Unit/Instansi Teknis untuk melaksanakan kegiatan teknis.
7. Surat perizinan/non-perizinan ditandatangani oleh penanggung jawab (kepala) *One Stop Service*.

Pelayanan Satu Pintu dan Satu Atap atau biasa disebut *One Stop Service* adalah mekanisme pelayanan perizinan dan non-perizinan di mana untuk mengurus perizinan atau non-perizinan, masyarakat cukup datang di satu lokasi dan satu meja (*customer service*). Apabila perizinan/non-perizinan sudah selesai hasilnya bisa diambil di tempat yang sama. *One Stop Service* adalah mekanisme pelayanan perizinan dan non-perizinan yang dianggap paling efisien dan efektif dilaksanakan pada saat ini. Hal tersebut karena seluruh proses perizinan baik administratif maupun teknis dilakukan di satu tempat. Pada OSS, pengurusan perizinan secara paralel juga bisa dilakukan.<sup>131</sup>

Dari sudut pandang masyarakat, proses pengurusan perizinan dan non-perizinan melalui mekanisme *One Stop Service* tidak berbeda dengan mekanisme satu pintu. Perbedaan terjadi pada sistem kerja di *back office*. Pada *One Stop Service*, seluruh kegiatan administratif dan teknis dilakukan di satu lokasi. Kontribu-

---

<sup>131</sup> *Ibid.*, hlm. 19.



si Unit/Instansi Teknis adalah mengirimkan tim teknisnya dan terlibat dalam proses pengurusan perizinan dan non-perizinan. Hasil rekomendasi tim teknis tersebut dianggap sebagai hasil rekomendasi unit/instansi teknis.<sup>132</sup> Pelayanan perizinan dan non-perizinan melalui mekanisme *One Stop Service* memiliki banyak kelebihan, yaitu:<sup>133</sup>

1. Daya jangkau masyarakat terhadap pelayanan perizinan dan non-perizinan menjadi lebih baik.
2. Koordinasi antara unit/instansi teknis menjadi lebih baik, karena unit/teknis memiliki perwakilan di *One Stop Service*.
3. Proses perizinan dan non-perizinan terlaksana secara transparan, jelas dari segi biaya, waktu penyelesaian, syarat dan prosedur.
4. Memungkinkan pengurusan perizinan secara paralel.
5. Memberi kemudahan kepada masyarakat karena sistem yang efektif dan efisien.
6. Proses suap yang biasa diberikan oleh pengurus perizinan kepada petugas menjadi sangat berkurang, bahkan tidak ada.
7. Meningkatkan kedisiplinan pengurus perizinan (masyarakat) dan petugas, karena segalanya harus mengikuti sistem.
8. Pengurusan perizinan yang bisa dilakukan secara paralel mampu meningkatkan investasi di daerah.
9. Membantu pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD.
10. Sangat disukai oleh investor dalam pengurusan perizinan.

Sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa salah satu pertimbangan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah.

---

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> *Ibid.*



Dalam kaitan itu Presiden Joko Widodo meminta para kepala daerah memanfaatkan otonomi daerah sebagai jalan untuk meningkatkan daya saing daerah sesuai dengan potensi masing-masing. Sementara, Menteri Dalam Negeri Tjahya Kumolo mengatakan otonomi daerah saat ini terus berjalan dan diharapkan dapat memajukan daerah sesuai dengan inovasinya. Lebih lanjut menurut Tjahyo Kumolo, kebijakan pemerintah daerah harus pro rakyat dan pro perubahan untuk mencapai target bangsa Indonesia merdeka secara politik dan berdikari secara ekonomi dan gotong royong.<sup>134</sup>

Di dalam ketentuan Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa kepada penyelenggaraan pemerintahan daerah agar memprioritaskan pelayanan dasar, antara lain bidang pendidikan, bidang kesehatan, dan bidang sosial. Kemiskinan setidaknya merupakan akumulasi dari minimnya tingkat pendidikan dan rendahnya derajat kesehatan, yang berakibat terjadinya disfungsi sosial pada diri seseorang, kelompok, dan/atau masyarakat, dan demikian sebaliknya, karena terjadi disfungsi sosial pada diri seseorang, kelompok, dan/atau masyarakat, berakibat tidak dapatnya diakses pelayanan pendidikan dan pelayanan kesehatan secara memadai.<sup>135</sup>

Pelayanan terpadu satu pintu dalam kegiatan penyelenggaraan suatu perizinan dan non-perizinan akan mendapat pendelegasian atau pelimpahan wewenang dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan, di mana proses pengelolaannya dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap terbitnya dokumen yang dilakukan dalam satu tempat. Pelayanan perizinan yang lebih baik merupakan bagian dari upaya pemerintah dalam memberikan pelayanan yang lebih baik bagi masyarakat, termasuk dunia

<sup>134</sup> Muhtar dan Indah Huruswati, "Pelayanan Satu Pintu Penanggulangan Kemiskinan di Sragen", *Sosio Konsep*, Vol. 5, No. 01, 2015, hlm. 279 baca juga *Harian Kompas* tanggal 30 April 2015.

<sup>135</sup> *Ibid.*



usaha. Kepala daerah perlu mempercepat pelimpahan kewenangan pelayanan proses penerbitan izin dan non-izin yang berkaitan dengan berusaha di daerah implementasi kebijakan PTSP untuk mendorong pelayanan perizinan yang lebih baik. Perizinan usaha menjadi salah satu hal yang harus dilalui pelaku usaha baik yang akan memulai usaha maupun dalam tahap pengembangan usaha. Dari beberapa studi menunjukkan bahwa perizinan belum berjalan secara efisien dan efektif, sehingga masih ditemukan berbagai masalah dalam pelayanan. Oleh karenanya, mekanisme dan tatalaksana pelayanan perizinan, mutlak diperlukan untuk menciptakan pelayanan yang cepat, murah, mudah, transparan, pasti, dan terjangkau, sehingga dapat menarik minat pelaku usaha dan investor.

Amanat UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mewajibkan setiap institusi penyelenggara pelayanan publik, baik itu yang melaksanakan pelayanan langsung maupun pelayanan tidak langsung, untuk menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat dan kondisi lingkungan. Dalam ketentuan Pasal (14) Ayat (1) Perpres No. 97 Tahun 2014 menjelaskan bahwa PTSP wajib menyusun standar pelayanan publik.

Pelayanan perizinan dengan sistem terpadu satu pintu (*one stop service*) ini membuat waktu pembuatan izin menjadi lebih singkat. Pasalnya, dengan pengurusan administrasi berbasis teknologi informasi, input data cukup dilakukan simultan. Dengan adanya kelembagaan pelayanan terpadu satu pintu, seluruh perizinan dan non-perizinan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota dapat terlayani dalam satu lembaga. Harapan yang ingin dicapai adalah mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi dengan memberikan perhatian yang lebih besar pada peran usaha mikro, kecil, dan menengah.

Tujuannya adalah meningkatkan kualitas layanan publik. Oleh karena itu, diharapkan terwujud pelayanan publik yang cepat murah, mudah, transparan, pasti, dan terjangkau, di samping



untuk meningkatkan hak-hak masyarakat terhadap pelayanan publik. Bentuk pelayanan terpadu ini bisa berbentuk kantor, dinas, ataupun badan. Dalam penyelenggaraannya, bupati/walikota wajib melakukan penyederhanaan layanan meliputi:<sup>136</sup>

1. Pelayanan atas permohonan perizinan dan non-perizinan dilakukan oleh penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu (PPTSP).
2. Percepatan waktu proses penyelesaian pelayanan tidak melebihi standar waktu yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah.
3. Kepastian biaya pelayanan tidak melebihi dari ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah.
4. Kejelasan prosedur pelayanan dapat ditelusuri dan diketahui setiap tahapan proses pemberian perizinan dan non-perizinan sesuai dengan urutan prosedurnya.
5. Mengurangi berkas kelengkapan permohonan perizinan yang sama untuk dua atau lebih permohonan perizinan.
6. Pembebasan biaya perizinan bagi usaha mikro kecil menengah (UMKM) yang ingin memulai usaha baru sesuai dengan peraturan yang berlaku.
7. Pemberian hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan lingkup tugas PPTSP meliputi pemberian pelayanan atas semua bentuk pelayanan perizinan dan non-perizinan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota.

Apabila dicermati maka terdapat terdapat pergeseran paradigma model pelayanan publik sebagaimana terdapat dalam tabel di bawah ini:

---

<sup>136</sup> *Ibid.*



<b>Aspek</b>	<i>Old public administration</i>	<i>New public administration</i>	<i>New public service</i>
<b>Dasar teoretis</b>	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
<b>Kepada siapa birokrasi harus bertanggung jawab?</b>	Kepentingan publik adalah suatu yang didefinisikan secara politis dan tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
<b>Kepada siapa birokrasi harus bertanggung jawab</b>	Klien ( <i>client</i> ) dan pemilih	Pelanggan ( <i>customers</i> )	Warga negara ( <i>citizens</i> )
<b>Peran pemerintah</b>	Pengayuh ( <i>rowing</i> )	Mengarahkan ( <i>steering</i> )	Menegosiasikan dan mengelaborasi berbagai kepentingan arga negara dan kelompok komunitas.
<b>Akuntabilitas</b>	Menurut hierarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan ( <i>customers</i> )	Multi aspek: akuntabel pada huku, nilai komunitas, norma politik, standart profesionall, kepentingan warga negara.

Sumber: Diadopsi dari Denhardt Jenet V DAN Robert B. Denhardt, 2003, hlm. 28.

Standar pelayanan publik dalam hal ini harus selalu menda-pat perubahan yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masya-rakat dan lingkungannya. PTSP merupakan jenis Pelayanan yang terdiri dari berbagai jenis pelayanan perizinan yang memiliki ke-terkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. Jenis pelayanan ini dapat dilakukan lebih cepat dan efisien karena dapat diproses secara paralel, karena baik secara administratif maupun teknis di-selenggarakan dalam satu atap dan satu pintu.



## FIGUR HUKUM DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU (PTSP)

### A. KEWENANGAN PEMBENTUKAN PERATURAN DALAM PELAYANAN PERIZINAN

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan kepada masyarakat yang masuk dalam kerangka negara Indonesia sebagai *welfare state* dengan tujuan *bestuur zorg* dan juga sebagai pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.<sup>137</sup> Pemerintah sebagai perangkat negara harus mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat. Pemerintah yang juga akrab disebut birokrasi (termasuk pemerintah daerah) selama ini cenderung mendapatkan penilaian yang negatif dari masyarakat. Masyarakat menilai bahwa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrat cenderung lama, berbelit-belit, dengan persyaratan yang rumit dan regulasi yang tidak fleksibel. Kondisi ini jelas tidak menguntungkan masyarakat. Posisi tawar masyarakat cenderung lemah, mereka hanya menerima produk layanan dari pemerintah tanpa bisa memberikan kontribusi langsung terhadap produk layanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Birokrasi tidaklah

---

<sup>137</sup> Nuria Siswi Enggarani, "Kualitas Pelayanan Publik dalam Perizinan di Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) Kantor Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPMP2T) Kabupaten Boyolali", *Jurnal Law and Justice*, Vol. 1, No. 1, 2016, hlm. 18.

dibangun hanya sebagai bangunan semu untuk melayani dirinya sendiri, tetapi melayani masyarakat serta menciptakan kondisi setiap anggota masyarakat yang sejahtera dan mampu berkreativitas dengan produk pelayanan tersebut, sehingga akhirnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat itu sendiri.

Menghadapi era globalisasi yang penuh tantangan sekaligus peluang, pemerintah daerah sadar menyadari bahwa ada hal yang harus dibenahi dalam proses administrasi publik terutama terkait dengan pemberian pelayanan publik guna memenuhi kebutuhan publik secara cepat, efisien, dan bisa memenuhi harapan masyarakat. Salah satu upaya dalam rangka memudahkan perizinan tersebut adalah dengan melalui penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu. Hal ini sesuai dengan Pasal 9 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang menjelaskan bahwa, dalam rangka mempermudah penyelenggaraan berbagai bentuk pelayanan publik, dapat dilakukan penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu. Dalam pasal 9 ayat (2) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dijelaskan bahwa Mengenai pengaturan mekanisme sistem pelayanan terpadu sebagaimana dimaksud tersebut diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Dalam Pasal 11 Ayat (2) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dijelaskan bahwa penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu dapat dilaksanakan di lingkungan kementerian/lembaga, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan/atau kecamatan. Dalam Pasal 14 ayat (2) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dijelaskan bahwa sistem pelayanan terpadu dibagi dua, yaitu sistem pelayanan terpadu satu pintu dan/atau sistem pelayanan terpadu satu atap.

Dalam Keputusan Menteri PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, pengertian pelayanan terpadu satu atap adalah pola pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat untuk berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu, sedangkan pelayanan satu pintu



adalah pola pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. Dalam Pasal 16 ayat (1) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dijelaskan bahwa sistem pelayanan terpadu satu pintu, dilaksanakan berdasarkan pendelegasian wewenang atau pelimpahan wewenang dari:

1. Pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya kepada pimpinan satuan kerja penyelenggara sistem pelayanan terpadu;
2. Gubernur kepada pimpinan satuan kerja penyelenggara sistem pelayanan terpadu;
3. Bupati/walikota kepada pimpinan satuan kerja penyelenggara sistem pelayanan terpadu; atau
4. Pimpinan korporasi kepada pimpinan satuan kerja penyelenggara sistem pelayanan terpadu.

Kegiatan pendelegasian wewenang tersebut, sesuai dengan Pasal 16 ayat (3) PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, terdiri dari:

1. Penerimaan dan pemrosesan permohonan pelayanan yang diajukan sesuai dengan standar pelayanan dan menerbitkan produk pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Penolakan permohonan pelayanan yang tidak memenuhi persyaratan standar pelayanan.
3. Pemberian persetujuan dan/atau penandatanganan dokumen perizinan dan/atau non-perizinan atas nama pemberi delegasi wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Pemberian persetujuan dan/atau penandatanganan dokumen perizinan dan non-perizinan oleh penerima wewenang



- sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Penerimaan dan pengadministrasian biaya jasa pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  6. Penetapan standar pelayanan dan maklumat pelayanan.

Tindakan yang dilakukan dalam sistem pelayanan terpadu satu pintu, dilaksanakan berdasarkan pendelegasian wewenang atau pelimpahan wewenang, di mana sesuai dengan Pasal 1 angka 23 UU No. 30 Tahun 2014, konsep 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.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan pendelegasian kewenangan (dalam hal ini para pihak dalam Pasal 16 PP No. 96 Tahun 2012) dapat menarik kembali wewenang yang telah didelegasikan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui delegasi, tanggung jawab kewenangan berada pada penerima delegasi.<sup>138</sup> Hal tersebut berarti ada perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi kepada yang menerima delegasi. Ketika penyerahan delegasi dilakukan maka aparat penerima delegasi tersebut berwenang menciptakan suatu produk hukum, contohnya: adalah ketika pemerintah pusat mendelegasikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk membuat peraturan daerah di daerah masing-masing sehingga pemerintah daerah bertanggung jawab penuh atas kewenangan delegasi yang diterimanya.<sup>139</sup>

Penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu ini diatur dalam Perpres No. 97 Tahun 2014. Definisi yang diberikan, sedikit berbeda dengan definisi dalam PP No. 96 Tahun 2012. Dalam Pa-

---

<sup>138</sup> Muskamal, "Analisis Kewenangan Atribusi, Delegasi, Mandat dan Diskresi dalam Meningkatkan Pemerintahan yang Baik Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 8, No, 2016, hlm. 127.

<sup>139</sup> *Ibid.*, hlm. 129.



sal 1 angka 1 Perpres No. 97 Tahun 2014, dijelaskan bahwa PTSP adalah pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu. Bahkan jika dalam dalam Keputusan Menteri PAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, pengertian pelayanan satu pintu adalah pola pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu, namun dalam pasal Pasal 4 Perpres No. 97 Tahun 2014 Ruang lingkup PTSP seolah lebih luas, yaitu meliputi seluruh pelayanan Perizinan dan Non-perizinan yang menjadi kewenangan Pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam Pasal 5 ayat (1) Perpres No. 97 Tahun 2014, dijelaskan bahwa Penyelenggaraan PTSP sebagaimana dimaksud dilaksanakan oleh:

1. Pemerintah yang dilakukan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal untuk pelayanan Perizinan dan Non-perizinan di bidang penanaman modal yang merupakan urusan Pemerintah;
2. Pemerintah provinsi untuk pelayanan perizinan dan non-perizinan dari urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi urusan provinsi; dan
3. Pemerintah kabupaten/kota untuk pelayanan perizinan dan non-perizinan dari urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi urusan kabupaten/kota.

Mengenai jenis pembagian urusan akan diatur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan provinsi, dan pemerintahan kabupaten/kota, dalam hal ini melalui UU No. 23 Tahun 2014, khususnya dalam Pasal 9 yang membagi urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Sehingga kewenangan penerbitan izin juga tergantung dengan izin terkait jenis usaha mana yang akan dikeluarkan.

Dalam penyelenggaraannya, sistem pelayanan terpadu satu



atap, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2) huruf b, akan dilaksanakan berdasarkan penugasan dari pimpinan Satuan Kerja Penyelenggara pelayanan kepada Pelaksana di lingkungannya untuk menyelenggarakan pelayanan pada lokasi penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu sesuai dengan penugasan dimaksud. Wewenang pihak yang mendapatkan penugasan, tersebut sesuai dengan Pasal 19 PP No. 96 Tahun 2012, terdiri dari:

1. Penerimaan dan pemrosesan pelayanan yang diajukan sesuai dengan standar pelayanan.
2. Penolakan permohonan pelayanan yang tidak memenuhi standar pelayanan.
3. Persetujuan permohonan pelayanan yang telah memenuhi standar pelayanan.
4. Pengajuan penandatanganan dokumen perizinan dan non-perizinan kepada pimpinan instansi pemberi penugasan sesuai standar pelayanan.
5. Penyampaian produk pelayanan berupa perizinan dan/atau non-perizinan kepada pemohon.
6. Penerimaan dan pengadministrasian biaya jasa pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu satu atap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2) huruf b, penyelenggaraan itu dilaksanakan berdasarkan penugasan, yang sesuai dengan konsep mandat. Hal ini didasarkan pada kesamaan dengan konsep mandat yang mana sesuai Pasal 1 angka (24) UU No. 30 Tahun 2014, yaitu wewenang yang diberikan oleh atasan kepada bawahan, di mana letak pertanggungjawabannya tetap melekat kepada si pemberi mandat. Dalam mandat, badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memberikan mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal pelaksanaan wewenang berdasarkan mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan



pemerintahan, maka badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memberikan mandat dapat menarik kembali wewenang yang telah dimandatkan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui mandat tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui mandat, tanggung jawab kewenangannya tetap pada pemberi mandat.

## **B. KERJA SAMA DAN KOORDINASI KELEMBAGAAN DALAM PELAYANAN PERIZINAN**

PTSP di tingkat pusat terkait perizinan penanaman modal dilakukan oleh lembaga yang berwenang di bidang penanaman modal yang mendapat pendelegasian dari lembaga yang memiliki kewenangan perizinan dan non-perizinan di tingkat pusat, provinsi atau kabupaten/kota. Lembaga yang dimaksud di sini adalah Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) atau Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah (BKPMDD).

Pemerintah mengoordinasi kebijakan penanaman modal, baik koordinasi antar-instansi Pemerintah, antar-instansi Pemerintah dengan Bank Indonesia, antar instansi pemerintah dengan pemerintah daerah, maupun antar pemerintah daerah. Koordinasi pelaksanaan kebijakan penanaman modal tersebut dilakukan oleh BKPM. Dalam melaksanakan PTSP, BKPM harus melibatkan perwakilan secara langsung dari setiap sektor dan daerah terkait dengan pejabat yang mempunyai kompetensi dan kewenangan.

Praktiknya di Jawa Timur, menurut BPM Jawa Timur terdapat pelimpahan kewenangan urusan pemerintah pusat di bidang penanaman modal dari pemerintah pusat ke pemerintah provinsi, yaitu:<sup>140</sup>

<sup>140</sup> Ahyar Ari Gayo, et.al., *Laporan Akhir Penelitian Hukum tentang Afektivitas Undang-Undang Penanaman Modal dalam Mendorong Iklim Investasi yang Kondusif di Daerah, Pusat*



1. Pelimpahan kewenangan urusan pemerintah di bidang penanaman modal kepada pemerintah provinsi adalah penyelenggaraan penanaman modal yang tidak strategis dan yang ruang lingkupnya lintas kabupaten/kota (namun tidak termasuk penanaman modal yang berdasarkan besaran nilai investasi).
2. Pendelegasian kewenangan urusan pemerintah pusat di bidang penanaman modal kepada pemerintah provinsi melalui tugas dekonsentrasi yang hanya melaksanakan pemantauan dan evaluasi pelaporan kegiatan penanaman modal (LKPM) bagi PMA dan PMDN strategis (namun tidak termasuk penguasaan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan Izin Prinsip Penanaman Modal yang diterbitkan oleh BKPM RI dan pelaksanaan pemberian fasilitas fiskal).

Pola dan bentuk/jenis koordinasi yang dilakukan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi Jawa Timur antara lain:<sup>141</sup>

1. Konsolidasi perencanaan dan pelaksanaan penanaman modal nasional (KP3MN).
2. Promosi.
3. Sistem SPIPISE.
4. Laporan Kegiatan Penanaman Modal (LKPM).
5. Peningkatan penyelesaian masalah penanaman modal.
6. Koordinasi penyelesaian masalah penanaman modal.
7. Sistem informasi Potensi Investasi Daerah (SIPID).
8. Koordinasi pelayanan terpadu satu pintu.

Bentuk koordinasi antarlembaga/instansi di pusat dan daerah dalam rangka pelayanan penanaman modal di PTSP, yaitu dengan mengadakan sosialisasi kebijakan dan pelaksanaan PTSP

---

Penelitian dan Pengembangan SHN Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2013, hlm. 70.

<sup>141</sup> *Ibid.*, hlm. 72.



bersama Pemerintah Pusat (antara lain BKPM, Kemendagri, KemenPAN & RB, BAPPENAS) dan dengan pemerintah kabupaten/kota. Selain itu dalam penyelenggaraan PTSP, UPT-P2T BPM Provinsi Jawa Timur dibantu Tim Teknis sebagai pemroses perizinan dan Unit Reaksi Cepat (URC) sebagai Tim Pemeriksa di lokasi yang anggotanya terdiri dari masing-masing 17 SKPD terkait yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

### C. BENTUK ATURAN DALAM PENYELENGGARAAN PTSP

Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) bukanlah kebijakan baru di Indonesia. Kebijakan ini telah dimulai sejak zaman Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 2005.<sup>142</sup> Hal ini terlihat khususnya dalam bidang penanaman modal yang mana kebijakan ini diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Berdasarkan undang-undang tersebut, PTSP dimaksudkan untuk membantu penanam modal dalam memperoleh kemudahan pelayanan, fasilitas fiskal, dan informasi mengenai penanaman modal.

Dengan lahirnya UU No. 25 Tahun 2007 ketentuan-ketentuan dalam yang berkaitan dengan apa itu pelayanan terpadu satu pintu, tujuan pembentukannya, kelembagaannya, hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah diatur lebih tegas. Ketegasan ini dapat menciptakan kepastian bagi aparat pemerintah pusat dan daerah dalam melaksanakan tugasnya, kepastian bagi penanam modal, dan kepastian bagi masyarakat umum. Meskipun demikian, pengaturan "payung" tersebut tidak akan dapat dilaksanakan tanpa adanya pengaturan mengenai mekanisme dan tata cara pelayanan terpadu satu pintu. Undang-Undang hanya mengatur pelayanan terpadu satu pintu secara umum dan memerintahkan penyusunan Peraturan Presiden untuk mengatur tata cara dan pelaksanaannya. Pada waktu itu Peraturan Presiden

<sup>142</sup> Kompas, "Dilema Birokrasi Satu Pintu", diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2015/01/08/19033681/Dilema.Birokrasi.Satu.Pintu>, pada 5 Desember 2018.



dimaksud belum diterbitkan. Sementara itu praktik pelayanan terpadu satu pintu saat itu menggunakan dasar hukum:

1. Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2007 tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal.
2. Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal dalam Rangka Penanaman Modal Asing dan Penanaman Modal dalam Negeri melalui Sistem Pelayanan Satu Atap.
3. Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang.
5. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
6. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.
7. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/Kep/M.Pan/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Dalam praktik, penyusunan peraturan pelaksanaan dari peraturan “payung” tidak selalu lebih mudah daripada membuat “payung”-nya. Penyusun peraturan harus memperhatikan berbagai kepentingan sektor-sektor dan peraturan perundang-undangan terkait. Dalam perkembangannya, lahir pula UU No. 25 Tahun 2009 yang semakin menjadi payung hukum dalam pengaturan perizinan secara umum. Hal ini khususnya termaktub dalam Pasal 9 ayat (1) UU tersebut. Sesuai dengan amanat Pasal 9 ayat (2) UU No. 25 Tahun 2009, bahwa Pengaturan mengenai sistem



pelayanan terpadu diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah, maka lahirlah PP 96 Tahun 2012. Dalam PP tersebut pengaturan mengenai sistem pelayanan terpadu diatur dalam Bab III, dalam Pasal 11-21. Setelah PP No. 96 Tahun 2012, sesuai dengan ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 2011), bahwa dalam rangka untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dilakukan melalui perpres, maka lahirlah Perpres 97 Tahun 2014. Aturan-aturan inilah yang kemudian menjadi dasar dalam menerapkan PTSP di dalam bidang perizinan, hingga di tingkat daerah-daerah.

Dalam pelaksanaan PTSP di daerah terdapat beberapa permasalahan, yaitu:<sup>143</sup> *pertama*, tidak semua kepala daerah/kepala dinas mau melimpahkan kewenangannya ke kepala PTSP. Pada 2013, BKPM mencatat baru 41 persen pemerintah daerah yang mendelegasikan kewenangannya ke kepala PTSP. Alasannya, beberapa izin terkait dinas spesifik, seperti kesehatan dan lingkungan, yang dianggap perlu rekomendasi dinas terkait. *Kedua*, keterbatasan sumber daya manusia. Idealnya PTSP memiliki staf teknis, seperti ahli penilaian amdal, kesehatan, sipil, dan transportasi. Namun, jumlah staf tersebut umumnya berada di dinas/instansi asalnya dan bukan di PTSP. *Ketiga*, status kelembagaan PTSP yang beragam. Ada yang berbentuk badan, dinas, dan kantor, dengan implikasi yang berbeda-beda. Jika berbentuk dinas dan badan biasanya mudah berkoordinasi dengan dinas/badan lain karena levelnya setara. Apabila dalam bentuk kantor menjadi sulit berkoordinasi karena level yang berbeda. Parahnya apabila PTSP masih bersifat “unit” yang ditempelkan di kelembagaan lain. *Keempat*, disharmoni regulasi PTSP dan ego sektoral. Kementerian Dalam Negeri telah mengeluarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Pelayanan Terpadu di Daerah (selanjutnya dise-

<sup>143</sup> KPP Tarakan, “Dilema Birokrasi Satu Pintu”, diakses dari <http://kpptarakan.id/>, <http://kpptarakan.id/berita-153-dilema-birokrasi-satu-pintu.html>, pada 5 Desember 2018.



but Permendagri 20 Tahun 2008). Setelah itu terbit Perpres No. 27/2009 tentang PTSP di Bidang Penanaman Modal. Kedua peraturan tersebut membingungkan pemerintah daerah mengingat banyak yang tumpang-tindih dalam kedua peraturan itu. Dampaknya, pemerintah daerah seperti memiliki “dua jenderal”, yakni Kementerian dalam Negeri (Kemendagri) dan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) untuk koordinasi, pembinaan, hingga pengawasan PTSP di daerah.

Situasi menunjukkan agar sebaiknya pemerintah tidak hanya mengancam 12 persen pemerintah provinsi/kabupaten/kota yang belum mendirikan PTSP, tetapi juga berupaya meningkatkan kualitas PTSP. Kerjanya dimulai dengan harmonisasi regulasi yang mengatur PTSP, sehingga dualisme regulasi dan pelaksanaannya tidak perlu terjadi, termasuk peraturan perundangan sektor. Berikut beberapa pengaturan di daerah yang telah menerapkan PTSP. Berikut ini akan dipaparkan bentuk PTSP di beberapa wilayah.

## 1. Kediri

Peraturan tentang PTSP tersebut di Kediri telah disahkan dalam bentuk Peraturan Walikota Kediri Nomor 43 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan PTSP (selanjutnya disebut Perwali Kediri 43 Tahun 2014). Pasal 7 ayat (1) Perwali Kediri 43 Tahun 2014 menerangkan “bahwa dalam menyelenggarakan PTSP, walikota dapat memberikan pendelegasian wewenang penandatanganan perizinan dan non-perizinan kepada Kepala Badan Penanaman Modal (atau BPM).” Pendelegasian oleh Walikota Kediri kepada Kepala BPM tersebut telah ditetapkan dengan Keputusan Walikota Kediri. Kepala BPM tersebut telah mendapat kewenangan dari Walikota Kediri untuk menandatangani permohonan perizinan maupun non-perizinan yang diselenggarakan oleh BPM Kota Kediri berdasarkan Keputusan Walikota Kediri. Pasal 9 ayat (1), (2), (3), dan (4) Perwali Kediri 43 Tahun 2014 menerangkan ayat (1): “pengolahan dokumen persyaratan perizinan dan non-perizinan



mulai dari tahap permohonan sampai dengan terbitnya dokumen dilakukan secara terpadu satu pintu di BPM” ayat (2) menerangkan: “izin dan dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan apabila telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan” ayat (3) menerangkan: “dalam pemrosesan sampai dengan persetujuan atas permohonan perizinan dan non-perizinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat didasarkan pada hasil rekomendasi dan/atau berita acara dari Tim atau sebutan lain” dan pada ayat (4) menerangkan: “atas pelaksanaan tugas atau dengan sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepadanya diberikan insentif oleh Pemerintah Daerah”.

Permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah selaku pemberi izin. Pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.<sup>144</sup> Selanjutnya dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) Perwali Kediri 43 Tahun 2014 menerangkan pada ayat (1): “berkas permohonan izin dan dokumen non-perizinan yang tidak lengkap dikembalikan kepada pemohon” pada ayat (2) menerangkan: “berkas permohonan izin dan non-perizinan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan maupun norma yang berlaku di masyarakat maka akan ditolak dengan diterbitkannya surat penolakan permohonan.” Berkas permohonan yang diajukan pemohon izin harus lengkap serta jenis permohonan izin yang diajukan haruslah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Indonesia dengan tujuan agar kedepannya izin yang diberikan oleh pemerintah tidak menimbulkan keresahan bagi masyarakat sekitar. Pada Pasal 10 ayat (2) Perwali Kediri 43 Tahun 2014 menerangkan: standar Pelayanan Publik meliputi komponen sebagai berikut:

- a. Dasar hukum;

<sup>144</sup> Adrian Sutedi I, *Op. cit.*, hlm. 185.



- b. Persyaratan;
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur/standar operasional prosedur (SOP);
- d. Jangka waktu penyelesaian;
- e. Biaya/tarif;
- f. Produk pelayanan;
- g. Sarana dan prasarana;
- h. Tim pelaksana atau dengan sebutan lain;
- i. Pengawasan internal;
- j. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- k. Evaluasi kinerja pelaksana; dan/atau
- l. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan.”

Kinerja pelayanan publik yang ideal pada dasarnya harus mampu memberikan pelayanan yang cepat, murah, mudah, berkeadilan, berkepastian hukum, terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan perkembangan dinamika masyarakat. Kenyataannya menunjukkan bahwa masyarakat masih menghadapi kinerja dan pengelolaan pelayanan publik yang masih jauh dari optimal.<sup>145</sup> Di Kediri terdapat kendala-kendala yang dihadapi oleh BPM dalam penyelenggaraan PTSP, sebagai berikut:<sup>146</sup>

- a. Kendala sumber daya manusia (SDM) pegawai BPM yang kurang memadai serta kurang memahami kebijakan penyelenggaraan PTSP di BPM Kota Kediri. Sumber daya manusia sangatlah penting dalam rangka penyelenggaraan PTSP dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan tujuan dari penyelenggaraan PTSP. Sumber daya manusia yang memadai, profesional dan berkopetensi sangat diperlukan. Sumber daya manusia yang memadai tersebut akan meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat. Pasal 13 ayat (1) Perwali Kediri 43 Tahun 2014

---

<sup>145</sup> Subekti Akhmad Jauhari, "Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dalam Menbitkan Perizinan di Kota Kediri (Studi Peraturan Walikota Kediri Nomor 43 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu)", *Jurnal Hukum*, 2015, hlm. 8.

<sup>146</sup> *Ibid.*, hlm. 11.



menjelaskan bahwa “Pegawai yang ditugaskan di lingkungan penyelenggaraan PTSP diutamakan mempunyai kompetensi di bidangnya.” Artinya tidak sembarangan pegawai yang bisa ditempatkan di BPM Kota Kediri ini harus sesuai dengan latar belakang pendidikan untuk mengisi bagian-bagian yang ada di BPM Kota Kediri dalam rangka penyelenggaraan PTSP

- b. Sarana dan prasarana yang sangat kurang mendukung dalam penyelenggaraan PTSP di BPM Kota Kediri. Selain sumber daya manusia sarana dan prasarana juga sangat penting dalam upaya peningkatan penyelenggaraan PTSP di Kota Kediri. Tanpa adanya sarana dan prasarana yang memadai tentunya pelayanan yang diterima oleh masyarakat juga tidak akan maksimal. Setiap pegawai dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya untuk menyelesaikan pekerjaannya perlu didukung dengan fasilitas sarana dan prasarana yang memadai. Sarana dan prasarana yang dimaksud ini adalah semua jenis perlengkapan kerja maupun fasilitas yang berfungsi sebagai alat penunjang penyelenggaraan PTSP tersebut. Berdasarkan hasil penelitian secara langsung maupun melalui wawancara secara langsung seperti yang sudah dijelaskan di atas dapat disimpulkan bahwa sarana dan prasarana pada Kantor Badan Penanaman Modal Kota Kediri masih kurang. Perlu ditambahkan printer pada setiap meja yang ada pada *Customer Service* karena setiap hari pemohon izin yang datang ke BPM sangat banyak apabila jumlah printer tidak memadai, maka akan menghambat proses pelayanan. Selain itu jumlah mobil dinas untuk cek langan juga harus ditambahkan mengingat wilayah kota Kediri yang luas. Apabila hanya ada 3 mobil dinas maka untuk menjangkau seluruh wilayah kota Kediri masih sangat kurang. Selain itu diharapkan kedepannya ada peningkatan sarana dan prasarana yang lainnya
- c. Belum maksimalnya pelayanan pengaduan serta Perizinan Secara Elektronik (PSE). Selain sarana dan prasarana yang sudah dijelaskan dalam tabel di atas juga terdapat beberapa



fasilitas lain yang dapat menunjang penyelenggaraan PTSP antara lain adalah pelayanan perizinan dan non-perizinan Secara Elektronik atau disebut PSE. Pasal 1 angka 11 Perwali Kediri 43 Tahun 2014 dijelaskan pengertian mengenai Pelayanan Secara Elektronik yang selanjutnya disingkat PSE adalah “Pelayanan perizinan dan non-perizinan yang diberikan melalui PTSP secara elektronik.” Kemudian dalam Pasal 18 ayat (1), (2), dan (3) Perwali Kediri 43 Tahun 2014 dijelaskan pada ayat (1) dijelaskan “Pemerintah daerah berupaya menyelenggarakan perizinan dan non-perizinan oleh PTSP dengan menggunakan PSE.” Ayat (2) dijelaskan “PSE dilaksanakan dengan mempertimbangkan kemampuan daerah yang meliputi aspek prasarana, sarana, sumber daya manusia dan anggaran.” Kemudian pada ayat (3) dijelaskan “PSE untuk perizinan dan non-perizinan di bidang penanaman modal dilakukan melalui sistem pelayanan informasi dan perizinan investasi secara elektronik.” Berdasarkan hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa ketentuan dari peraturan walikota yang berlaku belum dilaksanakan dengan maksimal oleh BPM Kota Kediri. Selanjutnya untuk sarana pengaduan masyarakat dalam Perwali Kediri 43 Tahun 2014 tidak ada pasal yang membahas mengenai tata cara pengaduan masyarakat mengenai penyelenggaraan PTSP tersebut.

Dalam rangka menyelesaikan permasalahan, terdapat beberapa upaya oleh BKPM Kediri antara lain:<sup>147</sup>

- a. Bagian Kesekretariatan
  - 1) Program Pelayanan Administrasi Perkantoran
  - 2) Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur
  - 3) Program Peningkatan Disiplin Aparatur
  - 4) Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan keuangan
- b. Bagian Pelayanan

<sup>147</sup> *Ibid.*, hlm. 15-16.



- 1) Program peningkatan promosi dan kerjasama investasi
  - 2) Program peningkatan iklim investasi dan realisasi investasi
- c. Bagian Pengendalian, Pengawasan, dan Pengaduan
- 1) Program peningkatan promosi dan kerja sama investasi
  - 2) Peningkatan iklim investasi dan realisasi investasi
- d. Bagian Promosi dan Informasi Penanaman Modal
- 1) Program peningkatan promosi dan kerja sama investasi
  - 2) Program iklim investasi dan realisasi investasi

## 2. Banyuwangi

Berdasarkan Peraturan Bupati Banyuwangi Nomor 13 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Banyuwangi Nomor 1 Tahun 2016 tentang Standar Pelayanan Perizinan pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Banyuwangi (selanjutnya disebut Perbup Banyuwangi 13 Tahun 2016), kewenangan Bupati atas pelayanan perizinan di Kabupaten Banyuwangi yang dilimpahkan atau didelegasikan kepada BPPT Kabupaten Banyuwangi sampai saat ini hanya sebanyak 23 jenis pelayanan perizinan saja. Khusus untuk jenis perizinan, yaitu Izin Prinsip, Izin Lokasi, dan IPPT meski kewenangan proses pelayanan perizinannya telah menjadi kewenangan BPPT Kabupaten Banyuwangi tetapi kewenangan penandatanganan dokumen perizinannya masih menjadi kewenangan Bupati Banyuwangi.

Belum dilimpahkannya atau didelegasikannya kewenangan tersebut kepada Kepala BPPT menjadi salah satu faktor yang mengakibatkan proses penyelesaian atas ketiga jenis perizinan itu hampir selalu melebihi batas waktu yang telah ditetapkan dalam standar operasional prosedur (SOP) pelayanan perizinan. Lebih lanjut ditemukan data bahwa kewenangan yang dimiliki oleh BPPT Kabupaten Banyuwangi atas pelayanan perizinan dan non-perizinan di Kabupaten Banyuwangi ternyata masih relatif terbatas. Hal ini dapat diketahui dari beberapa jenis perizinan dan non-perizinan yang masih menjadi kewenangan Satuan Ker-



ja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Banyuwangi atau SKPD di luar BPPT Kabupaten Banyuwangi selaku lembaga penyelenggara PTSP di Kabupaten Banyuwangi. Kewenangan pelayanan perizinan dan non-perizinan yang masih tersebar di beberapa SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Banyuwangi dan kewenangannya yang masih belum didelegasikan oleh Bupati Banyuwangi kepada BPPT Kabupaten Banyuwangi adalah:

- a. Dinas Pendidikan Kabupaten Banyuwangi yang masih memiliki kewenangan atas 1 jenis perizinan.
- b. Dinas Pertanian, Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Banyuwangi yang masih memiliki kewenangan atas 7 jenis perizinan dan 1 jenis non-perizinan.
- c. Dinas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Banyuwangi yang masih memiliki kewenangan atas 1 jenis non-perizinan.
- d. Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Banyuwangi yang masih memiliki kewenangan atas 2 jenis perizinan dan 2 jenis non-perizinan.
- e. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Banyuwangi yang masih memiliki kewenangan atas 1 jenis perizinan dan 1 jenis non-perizinan.
- f. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pertambangan Kabupaten Banyuwangi yang masih memiliki kewenangan atas 2 jenis perizinan.
- g. Dinas PU Bina Marga, Cipta Karya, dan Tata Ruang Kabupaten Banyuwangi yang masih memiliki kewenangan atas 3 jenis non-perizinan.
- h. Dinas Peternakan Kabupaten Banyuwangi yang masih memiliki kewenangan atas 4 jenis perizinan.
- i. Dinas Kesehatan Kabupaten Banyuwangi yang masih memiliki kewenangan atas 4 jenis perizinan.
- j. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Banyuwangi yang masih memiliki kewenangan atas 5 jenis perizinan.



- k. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Banyuwangi yang masih memiliki kewenangan atas 4 jenis perizinan.
- l. Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Kabupaten Banyuwangi yang masih memiliki kewenangan atas 2 jenis perizinan dan 17 jenis non-perizinan.
- m. Dinas PU Pengairan Kabupaten Banyuwangi yang masih memiliki kewenangan atas 3 jenis non-perizinan.
- n. Dinas Koperasi dan UMKM Kabupaten Banyuwangi yang masih memiliki kewenangan atas 3 jenis non-perizinan.

Berdasarkan hasil rekapitulasi jumlah jenis perizinan dan non-perizinan di Kabupaten Banyuwangi yang belum dilimpahkan kewenangannya kepada BPPT Kabupaten Banyuwangi sebanyak 32 jenis perizinan dan 25 jenis non-perizinan. Padahal berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Selanjutnya disebut Permendagri 24 Tahun 2006) Pasal 6 dan Pasal 7, Bupati seharusnya mendelegasikan kewenangan penandatanganan perizinan dan non-perizinan kepada Kepala BPPT Kabupaten Banyuwangi dengan tujuan untuk mempercepat proses pelayanan. Di samping itu terdapat pula hal lain yang perlu diperhatikan serta dilakukan pembenahan yakni bahwa lingkup tugas BPPT Kabupaten Banyuwangi seharusnya juga meliputi semua bentuk pelayanan perizinan dan non-perizinan yang sampai saat ini masih menjadi domain kewenangan Bupati Banyuwangi.

Kewenangan terbatas yang dimiliki oleh BPPT Kabupaten Banyuwangi dalam proses pelayanan perizinan dan non-perizinan, mengakibatkan, antara lain:<sup>148</sup> *pertama*, BPPT Kabupaten Banyuwangi sulit melakukan proses penyederhanaan dalam hal mekanisme dan persyaratan pelayanan perizinan. *Kedua*, pemohon pelayanan perizinan di Kabupaten Banyuwangi harus me-

<sup>148</sup> Fatah Hidayat et. al., "Implementasi Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP): Pendelegasian Kewenangan Setengah Hati (Studi Terhadap Penyelenggaraan Ptsp Di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Banyuwangi)", *Jurnal Politico*, Vol. 18, No. 1 2018, hlm. 145.



nyelesaikan pengajuan izinnya di banyak tempat atau tidak cukup hanya di satu tempat saja, yaitu di BPPT Kabupaten Banyuwangi. Dengan demikian pengolahan dokumen persyaratan perizinan dan non-perizinan mulai dari tahap permohonan sampai dengan terbitnya dokumen perizinan tidak atau belum dilakukan secara terpadu melalui satu pintu yaitu di BPPT Kabupaten Banyuwangi. *Ketiga*, dampak lebih lanjut dari poin kedua yakni, BPPT Kabupaten Banyuwangi mengalami kesulitan dalam melakukan koordinasi dan melaksanakan prinsip integrasi dengan SKPD terkait dalam proses penyelesaian perizinan. *Keempat*, BPPT Kabupaten Banyuwangi juga mengalami kesulitan ketika harus menyusun SOP pelayanan perizinan. *Kelima*, munculnya ego sektoral di antara SKPD terkait dalam proses pelayanan perizinan. *Keenam*, terciptanya fragmentasi atau penyebaran tugas dan tanggung jawab di antara unit kerja yang berbeda (SKPD) dalam proses pelayanan perizinan dan non-perizinan, sehingga menghambat koordinasi yang efektif dan efisien. *Ketujuh*, tim kerja teknis perizinan tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan dalam memberikan rekomendasi mengenai diterima atau ditolaknya suatu permohonan perizinan.

Kewenangan atas beberapa pelayanan perizinan dan non-perizinan yang tersebar di beberapa SKPD di luar BPPT Kabupaten Banyuwangi mengakibatkan proses penyelesaian perizinan yang dilakukan oleh BPPT Kabupaten Banyuwangi sangat tergantung kepada SKPD terkait. Beberapa izin yang perlu diintegrasikan agar memudahkan pemohon perizinan yang mengajukan permohonan perizinan di BPPT Kabupaten Banyuwangi, antara lain:<sup>149</sup>

- a. Rencana tapak atau *site plan* dan pengesahan gambar teknis IMB yang digunakan untuk kelengkapan persyaratan permohonan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) masih menjadi kewenangan Dinas PU Bina Marga, Cipta Karya dan Tata Ruang

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, hlm. 157.



Kabupaten Banyuwangi.

- b. Rekomendasi kesesuaian tata ruang atau *advice planning* yang digunakan untuk kelengkapan persyaratan permohonan Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah (IPPT) masih menjadi kewenangan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Banyuwangi.
- c. Alih fungsi lahan yang digunakan untuk kelengkapan persyaratan permohonan Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah (IPPT) masih menjadi kewenangan Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Banyuwangi.
- d. Surat Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup (SPPL), Usaha Pengelolaan Lingkungan Hidup (UPL), dan Dokumen Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) yang digunakan untuk kelengkapan persyaratan permohonan Izin Gangguan (HO) masih menjadi kewenangan Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Banyuwangi.
- e. Rekomendasi dan Dokumen Analisis Dampak Lalu Lintas (ANDALALIN) yang digunakan untuk kelengkapan persyaratan permohonan Izin Gangguan (HO) masih menjadi kewenangan yang menjadi kewenangan Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Kabupaten Banyuwangi.
- f. Uji Laboratorium kesehatan yang digunakan untuk kelengkapan persyaratan permohonan Izin Gangguan (HO) masih menjadi kewenangan yang masih menjadi wewenangan Dinas Kesehatan Kabupaten Banyuwangi.

### 3. Jakarta

DKI Jakarta merupakan provinsi yang paling terakhir membentuk Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu, yang sekarang berubah nama menjadi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Sebelum orde reformasi DKI Jakarta terkenal dengan buruknya Pelayanan Publik yang dilakukan Pemerintah Daerah. Contoh: Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan masih terpecah di berbagai Instansi, masyarakat mendatangi ba-



nyak instansi, kurang lebih 10 instansi dengan biaya tidak resmi yang mahal, untuk mengurus berbagai persyaratan IMB.<sup>150</sup>

Pada 2013, terjadi perubahan kepemimpinan daerah. Dengan visi Jakarta Baru yang berorientasi pada pelayanan publik. Salah satu agenda utama adalah reformasi birokrasi pelayanan perizinan yang menekankan pada aspek kepuasan masyarakat. Dalam upaya mewujudkan visi misi DKI Jakarta, Pemprov bersama DPRD DKI Jakarta mengesahkan Perda DKI Jakarta tentang Penyelenggaraan PTSP. Melalui perda tersebut, unit PTSP ditingkatkan statusnya menjadi Badan serta diberi kewenangan yang lebih luas dalam proses pelayanan perizinan di DKI Jakarta Substansi pokok yang diatur dalam perda PPTSP ini di antaranya adalah pengaturan terkait peningkatan status kelembagaan PTSP, ruang lingkup kewenangan PTSP, serta ketentuan terkait tugas dan fungsi PTSP.

Dalam aspek kelembagaan, perda mengatur penetapan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (BPTSP) sebagai penyelenggara pelayanan perizinan di DKI Jakarta. Penyelenggara pelayanan perizinan dan non-perizinan merupakan satu kesatuan pelayanan terpadu yang bertingkat terdiri dari BPTSP yang berada di level provinsi, Kantor PTSP di level kota administrasi, satpel kecamatan di tingkat kecamatan, dan satpel kelurahan di tingkat kelurahan. Bentuk kelembagaan PTSP ini berbeda dari sebelumnya yang hanya terdiri dari PTSP di Bidang Penanaman Modal di level provinsi dan PTSP Kota Administrasi di level kota administrasi. Selain bentuk kelembagaan, perubahan signifikan yang diatur dalam perda ini adalah peningkatan cakupan kewenangan PTSP dari sebelumnya hanya bertindak sebatas post-administrasi ditingkatkan menjadi kewenangan penuh sejak penerimaan berkas permohonan hingga penerbitan dokumen izin dan non-izin. Beberapa muatan lainnya yang diatur di antaranya mengatur SDM, sarana dan prasarana serta keuangan. Melalui perda ini di-

<sup>150</sup> Retnowati WD Tuti, et al., "Inovasi Pelayanan di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi DKI Jakarta", *Prosiding Konferensi Nasional Ke-7 Asosiasi Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Muhammadiyah Aisyiyah (APPTMA)*, 2018, hlm. 127.



harapkan dapat menjawab berbagai permasalahan yang dihadapi sebelumnya.

#### 4. Aceh Besar

Untuk menjawab masalah perizinan di Kabupaten Aceh Besar telah dibentuk Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu (KPT-SP) untuk perizinan usaha. Pelayanan Terpadu Satu Pintu untuk perizinan usaha di Kabupaten Aceh Besar mendapat pengaturan dalam Peraturan Bupati Aceh Besar Nomor 7 Tahun 2012 tentang Standar Operasional Prosedur Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu di Kabupaten Aceh Besar<sup>151</sup> (Selanjutnya disebut Perbup Aceh Besar 7 Tahun 2012) Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) Perbup Aceh Besar 7 Tahun 2012, bahwa terdapat 45 (empat puluh lima) jenis izin yang dikelola oleh Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu (KPTSP).<sup>152</sup>

Pelayanan bidang perizinan tersebut dilaksanakan oleh Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu (KPTSP) Kabupaten Aceh

<sup>151</sup> Peraturan Bupati Aceh Besar Nomor 7 Tahun 2012 tentang Standar Operasional Prosedur Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu di Kabupaten Aceh Besar, diberlakukan sejak tanggal 25 Januari 2012 dan Peraturan Bupati ini mencabut Peraturan Bupati Aceh Besar Nomor 32 Tahun 2010 tentang Standar Operasional Prosedur Pelayanan Perizinan Satu Pintu di Kabupaten Aceh Besar.

<sup>152</sup> Izin-izin usaha yang ditangani oleh Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu (KPTSP) Kabupaten Aceh Besar terdiri dari: 1) izin mendirikan bangunan; 2) izin gangguan; 3) surat izin tempat usaha; 4) izin usaha perdagangan; 5) tanda daftar industri/izin usaha industri; 6) izin usaha jasa konstruksi; 7) tanda daftar perusahaan; 8) tanda daftar gudang; 9) izin pertambangan daerah; 10) izin reklame; 11) izin usaha perikanan; 12) izin usaha kapal penangkap ikan; 13) izin kapal pengangkut ikan; 14) izin usaha peternakan; 15) tanda daftar usaha peternakan; 16) izin usaha obat hewan; 17) izin usaha penggilingan padi (huller); 18) izin usaha perkebunan; 19) izin pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walis; 20) izin penyelenggaraan kursus; 21) izin operasional pendidikan anak usia dini; 22) izin usaha jasa pariwisata; 23) izin usaha objek dan daya tarik wisata; 24) izin usaha sarana wisata; 25) izin praktik apoteker/izin kerja apoteker; 26) izin kerja radiographer; 27) izin kerja asisten apoteker; 28) izin mendirikan rumah sakit; 29) izin operasional rumah sakit; 30) izin optikal; 31) izin pengobatan tradisional/surat terdaftar pengobat tradisional; 32) izin praktik bersama dokter; 33) izin praktik bidan/izin kerja bidan; 34) izin praktik dokter gigi; 35) izin praktik dokter spesialis; 36) izin praktik dokter umum; 37) izin praktik perawat gigi/izin kerja perawat gigi; 38) izin praktik perawat umum/izin kerja perawat umum; 39) izin praktik fisioterapis/izin kerja fisioterapis; 40) izin praktik okupasi terapis; 41) izin operasional klinik/balai pengobatan; 42) izin operasional rumah bersalin; 43) izin operasional apotik; 44) izin operasional depot obat; dan 45) izin sanitasi.



Besar. Pelayanan yang baik dan terpadu ini dimaksudkan untuk mendorong terciptanya iklim usaha yang kondusif bagi penanaman modal di Kabupaten Aceh Besar. KPTSP ini sendiri dibentuk sebagai perwujudan dari pelaksanaan misi menciptakan pelayanan pemerintahan yang baik dan bersih serta bebas dari unsur Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).<sup>153</sup> KPTSP ini sendiri dibentuk dengan Peraturan Bupati Aceh Besar Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kantor Perizinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Aceh Besar (selanjutnya disebut Perbup Aceh Besar 12 Tahun 2007).

Sebelum KPTSP ini dibentuk, telah terlebih dahulu dibentuk Kantor SAMSAT dengan Keputusan Bupati Aceh Besar Nomor 15 Tahun 2006 tentang Pendirian SAMSAT (selanjutnya disebut Keputusan Bupati Aceh Besar 15 Tahun 2006) yang berada di bawah Dinas Pendapatan. Di mana pada waktu itu belum diatur tentang proses, waktu, persyaratan dan biaya dari semua proses perizinan dalam suatu Standar Operasional Prosedur (SOP).

Sebelum KPTSP ini dibentuk, maka Pemerintah Kabupaten Aceh Besar bekerja sama dengan OSS Center dan LOGICA melaksanakan pendampingan untuk membentuk pelayanan terpadu satu pintu dengan menerapkan sistem pelayanan perizinan satu pintu (PTSP), di mana menjadikan Permendagri 24 Tahun 2006 sebagai acuan dalam pembentukan KPTSP. Setelah konsepsinya disesuaikan Permendagri tersebut, Bupati Aceh Besar membentuk KPTSP dengan Perbup Aceh Besar 12 Tahun 2007.

Sampai dengan tahun 2011 ada 18 izin yang sudah sudah dilimpahkan pengelolaannya dan penandatangananannya kepada Kepala KPTSP sebagaimana telah ditetapkan sesuai dengan Keputusan Bupati Aceh Besar Nomor 205 Tahun 2007 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan di Bidang Perizinan dan Non-perizinan Kepada Kepala Kantor Perizinan Terpadu Satu Pintu

---

<sup>153</sup> Pemerintah Kabupaten Aceh Besar, *Laporan Akhir Masa Jabatan Bupati dan Wakil Bupati Aceh Besar Periode 2007-2012*, Kota Jantho, Pemerintah Kabupaten Aceh Besar, hlm. 380.



Kabupaten Aceh Besar.<sup>154</sup>

Dari 2008 sampai dengan 2010 Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu (KPTSP) Kabupaten Aceh Besar melakukan kerja sama dengan The Asia Foundation dalam rangka peningkatan kapasitas kelembagaan demi mewujudkan pelayanan kepada masyarakat. Kerja sama dimaksud kemudian dilanjutkan dengan B-Trust dan INA terhitung selama bulan Oktober hingga Desember 2010. Adapun prosedur pelayanan perizinan berdasarkan Pasal 5 Perbup Aceh Besar 7 Tahun 2012 yaitu: Prosedur Pelayanan Perizinan pada KPTSP adalah sebagai berikut:

1. Pemohon mendapatkan informasi dari petugas informasi tentang perizinan dan kemungkinan apakah perizinan yang dimohonkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Pemohon mengisi formulir permohonan yang telah disediakan dan melengkapi persyaratan yang ditetapkan;
3. Pemohon menyerahkan formulir permohonan dan persyaratan yang diperlukan ke loket pendaftaran;
4. Petugas di loket pendaftaran melakukan pemeriksaan berkas permohonan dan kelengkapan persyaratan;
5. Jika tidak lengkap maka berkas dikembalikan kepada pemohon untuk dilengkapi;
6. Jika lengkap, maka:
  - a. Petugas pelayanan dan pendaftaran melakukan pendataan dan mencetak tanda terima permohonan;
  - b. Petugas pelayanan dan pendaftaran menyampaikan tanda terima kepada pemohon;
  - c. Petugas pelayanan dan pendaftaran meneruskan berkas permohonan kepada petugas pengolahan dan penerbitan.
7. Petugas pengolahan dan penerbitan menetapkan apakah perizinan dapat langsung diterbitkan atau harus melalui pemeriksaan teknis terlebih dahulu;

---

<sup>154</sup> *Ibid.*



8. Jika ditetapkan bahwa perizinan dapat langsung diproses tanpa melakukan pemeriksaan teknis, permohonan langsung diproses untuk penerbitan perizinan;
9. Jika ditetapkan bahwa proses perizinan harus melalui pemeriksaan tim teknis, maka:
  - a. Petugas pengolahan dan penerbitan menyampaikan permintaan kepada Tim Teknis untuk melakukan pemeriksaan teknis;
  - b. Petugas administrasi tim teknis melakukan penjadwalan dan perencanaan untuk melakukan pemeriksaan lapangan;
  - c. Tim Teknis melakukan pemeriksaan lapangan dan/atau pembahasan dilanjutkan dengan pembuatan berita acara pemeriksaan;
  - d. Hasil pemeriksaan teknis yang dilakukan oleh tim teknis dituangkan dalam berita acara pemeriksaan dan rekomendasi apakah perizinan dapat diizinkan atau tidak dan/atau diizinkan dengan syarat tertentu.
10. Jika hasil rekomendasi tim teknis menyatakan bahwa perizinan ditolak atau ditangguhkan karena memerlukan penyesuaian persyaratan teknis, maka:
  - a. Kepala Seksi Pelayanan menyampaikan kepada pemohon bahwa perizinan yang dimohon ditolak atau ditangguhkan;
  - b. Kepala Seksi Pelayanan membuat surat penolakan atau penangguhan dan diteruskan kepada Kasi Pemrosesan Perizinan untuk melakukan penomoran dan pengarsipan;
  - c. Kepala Seksi Pemrosesan Perizinan meneruskan surat penolakan atau penangguhan kepada petugas pengambilan berkas untuk disampaikan kepada pemohon.
11. Jika hasil rekomendasi tim teknis menyatakan bahwa perizinan disetujui, maka permohonan dilanjutkan kepada petugas penerbitan dokumen perizinan;



12. Petugas pengolahan dan penerbitan mencetak naskah perizinan dan SKRD atau SKP Daerah untuk ditandatangani oleh Kepala KPTSP;
13. Atas perizinan yang disetujui, petugas pengolahan dan penerbitan perizinan menginformasikan kepada pemohon bahwa perizinan telah selesai beserta ketetapan Retribusi atau Pajak yang harus dibayarkan;
14. Perizinan yang telah ditandatangani oleh Kepala Kantor disampaikan kepada Kasi Penyuluh dan Data untuk melakukan pengadministrasian dan pengarsipan;
15. Petugas bagian pelayanan menyampaikan dokumen perizinan kepada petugas penyerahan dokumen;
16. Untuk perizinan yang memiliki Retribusi atau Pajak, pemohon mengambil surat perintah pembayaran dari petugas penyerahan dokumen dan melakukan pembayaran di Kasir dan menyampaikan bukti pembayaran Retribusi atau Pajak kepada petugas penyerahan dokumen;
17. Petugas penyerahan dokumen menyampaikan dokumen perizinan kepada pemohon setelah pemohon menandatangani bukti penerimaan dokumen.”

Ketentuan Pasal 5 tersebut di atas sudah menunjukkan bahwa perizinan usaha dapat dilakukan secara mudah, bahkan Peraturan Bupati tersebut dalam lampirannya mendeskripsikan bagan alir tentang tata cara memperoleh izin usaha.

Salah satu inovasi penting yang dilakukan Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu (KPTSP) Kabupaten Aceh Besar untuk memudahkan masyarakat adalah membuka kantor Pelayanan di Lambaro. Pembukaan kantor pelayanan di Lambaro dilakukan untuk memudahkan masyarakat untuk mengurus segala perizinan, termasuk perizinan melakukan kegiatan usaha.<sup>155</sup>

<sup>155</sup> Muhammad Insa Ansari, “Inovasi Pelayanan Terpadu Satu Pintu Perizinan Usaha di Aceh Besar dan Aceh Barat Daya”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 18, No. 1, 2016, hlm. 30.



## 5. Jawa Timur

Struktur organisasi pemerintah Provinsi Jawa Timur dan pemerintah kabupaten/Kota yang terakhir mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, bahwa perangkat daerah yang membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Jawa Timur terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Pemerintah Provinsi Jawa Timur sebagaimana peraturan pemerintah dimaksud, konstruksi organisasinya terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, 20 dinas daerah dan 25 lembaga teknis daerah, sehingga jumlah keseluruhannya 49 satuan kerja perangkat daerah (SKPD).

Dalam kaitannya dengan PTSP maka perlu adanya reformasi birokrasi di Jawa Timur. Dasar hukum yang digunakan dalam melakukan reformasi birokrasi di Jawa Timur adalah Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 37 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan Road Map Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah. Kemudian, bentuk operasionalisasi Grand Design Reformasi Birokrasi ini disusun dan dilakukan setiap lima tahun sekali yang memuat rencana perinci reformasi birokrasi dari satu tahapan ke tahapan selanjutnya selama lima tahun dengan sasaran per tahun. Reformasi administrasi birokrasi di Jawa Timur bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Dalam rangka melaksanakan amanah Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Reformasi Birokrasi, pemerintah Provinsi Jawa Timur sudah mengimplementasikan-



nya ke dalam delapan aspek manajemen pemerintahan, yaitu: (1) organisasi; (2) tata laksana; (3) peraturan perundang-undangan; (4) pelayanan publik; (5) akuntabilitas; (6) pengawasan; (7) SDM aparatur; dan (8) pola pikir dan budaya kerja. Apabila delapan area perubahan ini memberikan hasil yang diharapkan, maka sasaran reformasi birokrasi akan terwujud, yaitu: (a) terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme; (b) meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat; dan (c) meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.<sup>156</sup> Pada aspek peraturan perundang-undangan, aspek peraturan perundangan reformasi dilakukan melalui: (a) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pelayanan Publik, yang dijabarkan dengan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 31 Tahun 2013, yang menjadi landasan pembentukan lembaga independen pemantau penyelenggaraan pelayanan publik di Jawa Timur yaitu Komisi Pelayanan Publik; dan (b) penerbitan regulasi dalam rangka penyederhanaan mekanisme perizinan untuk meningkatkan investasi.

Hasil yang diharapkan pada reformasi birokrasi ini adalah terlaksananya pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat. Pada aspek pelayanan publik komitmen pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam pelayanan publik dilakukan melalui: (a) Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2011 tentang Pelayanan Publik. Peraturan daerah ini dibuat untuk menjamin terlaksananya setiap penduduk Jawa Timur dalam memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik sebagaimana harapan dan tuntutan seluruh penduduk; (b) pembentukan Komisi Pelayanan Publik merupakan manifestasi komitmen pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam memberikan pelayanan publik yang prima; dan (c) pembentukan UPT P2T dan UPT P2BJ.

Unit Pelaksana Teknis Pelayanan Perizinan Terpadu (P2T)

<sup>156</sup> Suparto Wijoyo dan Prasetijo Rijadi (ed.), *Administrative Reform, Pakde Karwo: Birokrasi Itu Melayani*, PrenadaMedia Group, Jakarta, 2015, hlm. 14-15.



secara resmi ditetapkan pada tanggal 27 September 2010, melalui Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 71 Tahun 2010 dan Peraturan Gubernur Nomor 77 Tahun 2010, UPT Pelayanan Perizinan Terpadu berada di bawah Badan Penanaman Modal Provinsi Jawa Timur. Profil UPT P2T disajikan pada Gambar I.16 di bawah. Pembentukan penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu (P2T) pada dasarnya ditujukan untuk menyederhanakan birokrasi pelayanan perizinan dalam berbagai bentuk, antara lain mempercepat waktu pelayanan dengan mengurangi tahapan-tahapan dalam pelayanan yang kurang penting. Selain pengurangan tahapan, pengurangan biaya juga dapat dilakukan dengan membuat prosedur pelayanan, sehingga biaya resmi menjadi lebih transparan. Diharapkan dengan sistem Pelayanan Perizinan Terpadu (P2T) ini, pelayanan menjadi lebih transparan, terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan, disediakan secara memadai serta mudah dimengerti dan akuntabel, yaitu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Semua jenis perizinan dapat langsung ditangani di gedung Pelayanan Perizinan Terpadu (P2T), Jalan Pahlawan 116 Surabaya. Di dalam gedung tersebut terdapat 17 sektor (SKPD) dan melayani lebih dari 206 perizinan dan non-perizinan. P2T juga telah menerapkan Standar Operasional Prosedur (SOP), sehingga memiliki kepastian dalam layanan, yakni kepastian waktu, kepastian biaya, dan kepastian prosedur atau persyaratan. Perizinan yang bisa ditangani oleh P2T antara lain, sektor perencanaan pembangunan, kesehatan, penanaman modal, energi dan sumber daya mineral, kehutanan, koperasi dan UMKM, pertanian, sosial, budaya dan pariwisata, bina marga, pengairan, lingkungan hidup, perhubungan dan LLAJ, peternakan, lingkungan hidup, tenaga kerja dan kependudukan, dan perikanan.

Apabila terdapat proses perizinan yang memerlukan koordinasi dengan kabupaten/kota ataupun mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat, atau memerlukan kajian teknis maupun tinjauan lapangan, maka komponen yang ada di P2T akan me-



lakukan pengurusan/pendampingan sampai dengan selesainya perizinan, masyarakat yang mengurus izin tidak perlu harus bolak-balik hanya untuk mengurus izin, fungsi ini akan dijalankan oleh suatu tim khusus yang disebut Unit Reaksi Cepat. Selain itu, di gedung P2T juga telah disiapkan cafe/lounge investasi, yang dapat dimanfaatkan masyarakat yang mengurus izin untuk menunggu selesainya perizinan, di mana selain minuman ringan juga disediakan makanan dan minuman khas Jawa Timur, selain itu juga disediakan *bussiness center* (fotokopi/warna, *scanner* dan *fax*) serta *wifi zone* yang dapat dimanfaatkan untuk akses internet secara gratis. Selain sarana dan prasarana tersebut, dalam melaksanakan tugasnya P2T juga didukung dengan mobil dinas operasional, untuk mendukung mobiltas seluruh komponen di P2T dalam melaksanakan tugasnya memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya. Pada tahap awal berdirinya P2T, pengurusan berbagai perizinan masih menggunakan sistem *walk-in* atau orang harus datang ke gedung P2T, nantinya layanan ini akan terus dikembangkan sehingga proses perizinan bisa dilakukan melalui *web site* yang bisa diakses semua orang, sehingga pemohon izin cukup membawa berkas asli untuk sarana klarifikasi untuk mengambil berkas perizinan (Sumber: [www.p2t.jatimprov.go.id](http://www.p2t.jatimprov.go.id)).<sup>157</sup>

Kaitannya dengan *online single submission*, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (selanjutnya disebut PP 24/2018) yang menyebutkan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau *Online Single Submission* yang selanjutnya disingkat OSS adalah Perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota kepada Pelaku Usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi. Sementara dalam PP ini disebutkan bahwa PTSP adalah pelayanan secara

<sup>157</sup> Soekarwo, *Administrative Reform Jawa Timur: dari Visi Misi ke Implementasi dalam Ibid.*, hlm. 24-26.



terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu.

Pembedaan pengertian dan definisi OSS dan PTSP mengisyaratkan bahwa PTSP berbeda dengan OSS. PTSP masih memiliki sejumlah kelemahan, yaitu masih adanya perizinan di tingkat pusat dan di tingkat daerah. Adapun dalam sistem *single submission*, seluruh perizinan mulai dari tingkat pusat hingga ke daerah menjadi satu kesatuan dan saling mendukung. Selain PP, ketentuan mengenai OSS dan PTSP juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha (selanjutnya disebut Perpres 91 Tahun 2017). Pada Perpres ini, ada beberapa hal utama yang belum ada pada PTSP. *Pertama*, adanya satuan tugas (satgas) yang akan mengawal jalannya proses perizinan dari awal hingga akhir. *Kedua*, adanya model registrasi yang lebih modern dan cepat melalui *autoregister*. *Ketiga*, data investor yang sudah teregistrasi bisa digunakan untuk mengurus perizinan lain, sehingga kesulitan melakukan register ulang saat mengurus perizinan lain. Dengan Perpres tersebut, maka izin yang biasanya sampai bertahun-tahun akan diselesaikan dalam hitungan jam. Maka dapat dikatakan bahwa *online single submission* hanya mengatur cara pengumpulan berkas perizinan saja, yaitu melalui cara online, sedangkan mekanisme dan sistem yang dibangun untuk memangkas birokrasi perizinan, terdapat dalam PTSP.



## PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMBERIAN IZIN KEPADA MASYARAKAT

### A. DEFINISI, JENIS, DAN KARAKTER PERLINDUNGAN HUKUM BAGI MASYARAKAT DI BIDANG PERIZINAN

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hukum hadir dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain.<sup>158</sup> Pengoordinasian kepentingan-kepentingan tersebut dilakukan dengan cara membatasi dan memberikan perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tersebut.<sup>159</sup> Terkait fungsi hukum untuk memberikan perlindungan, Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta mengatakan bahwa hukum itu ditumbuhkan dan dibutuhkan manusia justru berdasarkan produk penilaian manusia untuk menciptakan kondisi yang melindungi dan memajukan martabat manusia serta untuk memungkinkan manusia menjalani kehidupan yang wajar sesuai dengan martabatnya.<sup>160</sup> Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa:<sup>161</sup> Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-

<sup>158</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm. 53.

<sup>159</sup> *Ibid.*, hlm. 54.

<sup>160</sup> Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*, PT Remaja Rosda Karya, Bandung, 1994, hlm. 64.

<sup>161</sup> Philipus M. Hadjon I, *Op. cit.*, hlm. 38.

konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan pada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.”

Perlindungan hukum dalam bahasa Inggris disebut *legal protection*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut *rechtsbecher-ming*.<sup>162</sup> Harjono mencoba memberikan pengertian perlindungan hukum sebagai perlindungan dengan menggunakan sarana hukum atau perlindungan yang diberikan oleh hukum, ditujukan kepada perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu, yaitu dengan menjadikan kepentingan yang perlu dilindungi tersebut dalam sebuah hak hukum.<sup>163</sup> Dari pendapat Harjono tersebut, dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum adalah perlindungan yang diberikan dengan berlandaskan hukum dan peraturan perundang-undangan.

Perlindungan hukum bagi setiap warga negara Indonesia tanpa terkecuali, merupakan amanat konstitusi Indonesia, yaitu UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 27. Untuk itu setiap produk yang dihasilkan oleh legislatif seyogianya harus senantiasa mampu memberikan jaminan perlindungan hukum bagi semua orang tanpa terkecuali, bahkan harus mampu menangkap aspirasi-aspirasi hukum dan keadilan yang berkembang di masyarakat. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan yang mengatur tentang adanya persamaan kedudukan hukum bagi setiap warga negara.<sup>164</sup>

Perlindungan hukum juga dapat diartikan sebagai tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketenteraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai

<sup>162</sup> J.H. Sinaulan, “Perlindungan Hukum Terhadap Warga Masyarakat”, *IDEAS*, Vol. 4, No. 1, 2018, hlm. 83.

<sup>163</sup> Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm. 357.

<sup>164</sup> Malahayati et al., “Konsep Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia Terhadap Pena-ta Laksana Rumah Tangga Indonesia”, *Jurnal Nanggroe*, Vol. 4, No. 1, 2015, hlm. 4.



manusia.<sup>165</sup> Dalam Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI), konsep perlindungan hukum, merupakan konsekuensi logis dari dianutnya negara hukum di Indonesia sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945. Konsep negara hukum merupakan istilah sebagai terjemahan dari dua istilah *rechstaat* dan *rule of law*. Bahkan jika mengkaji dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebelum amendemen disebutkan, “Negara Indonesia berdasar atas hukum, (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*)”.

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai negara hukum, namun seperti yang disebutkan Paulus E. Lotulung, masing-masing negara mempunyai cara dan mekanismenya sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut, dan juga sampai seberapa jauh perlindungan hukum itu diberikan.<sup>166</sup> Perlindungan hukum yang dimaksudkan ini lebih ditekankan pada perlindungan hukum terhadap sikap tindak atau perbuatan hukum pemerintah berdasarkan hukum positif di Indonesia.

Salah satu bentuk perlindungan terhadap tindakan pemerintah adalah tindakan pemerintah yang berkaitan dengan pembatasan terhadap aktivitas masyarakat, karena pembatasan tersebut rawan sekali terjadi kesewenang-wenangan. S.F. Marbun menjelaskan bahwa pemerintah wajib meningkatkan seluruh kepentingan masyarakat, dan untuk itu pemerintah harus aktif berperan mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Dalam melaksanakan hal tersebut, maka kepada pemerintah dilimpahkan *public service*.<sup>167</sup> Perizinan merupakan suatu bentuk manifestasi yang melintasi aspek-aspek tersebut. Di mana

<sup>165</sup> Setiono, “Rule of Law (Supremasi Hukum)”, Tesis, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2004, hlm. 3.

<sup>166</sup> Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Cet. ke-12, Rajawali Pres, Jakarta, 2016, hlm. 265-266.

<sup>167</sup> S.F. Marbun Dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 73.



perizinan menjadi instrumen kebijakan Pemerintah untuk menciptakan kesejahteraan umum dan perizinan untuk menjaga ketertiban perbuatan hukum dalam kegiatan atau usaha yang dilakukan seseorang/badan hukum di tengah-tengah masyarakat.<sup>168</sup> Posisi perizinan sebagai pelayanan publik tujuannya tidak lepas dari tujuan Negara Indonesia yaitu untuk menciptakan kesejahteraan bangsa, sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV.

Perizinan adalah bagian dari Hukum Administrasi Negara. Adapun yang dimaksud dengan perizinan adalah melakukan perbuatan atau usaha yang bersifat sepihak berada di bidang Hukum Publik yang berdasarkan wewenang tertentu yang berupa penetapan dari permohonan seseorang maupun badan hukum terhadap masalah yang dimohonkan. Kualitas pelayanan publik menjadi sesuatu yang sangat penting dalam upaya mengujudkan cita-cita bangsa dan negara Indonesia. Maka tujuan perizinan adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.<sup>169</sup> Namun tidak menutup kemungkinan pemerintah mengeluarkan izin yang sifatnya membatasi tindakan masyarakat tersebut pemerintah se-wenang-wenang atau mengalami kesalahan administrasi. Karena itu terdapat perlindungan hukum bagi masyarakat dalam bidang perizinan.

Secara umum ada tiga macam perbuatan pemerintahan yaitu perbuatan pemerintahan dalam bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (*regeling*), perbuatan pemerintahan dalam penerbitan keputusan (*beschikking*), dan perbuatan pemerintahan dalam bidang keperdataan (*materiele daad*). Dua bidang yang pertama terjadi dalam bidang publik oleh karenanya tunduk pada hukum publik, sedangkan bidang yang terakhir khusus dalam bidang keperdataan, maka tunduk berdasarkan ketentuan hukum perdata. Muchsan mengatakan bahwa perbuatan melawan hu-

<sup>168</sup> Adrian Sutedi I, *Op. cit.*, hlm. 190.

<sup>169</sup> Ali Mufliz, *Materi Pokok Pengantar Administrasi Negara*, Karunika, Jakarta, 1998, hlm. 177.



kum oleh pemerintah yang berbentuk melanggar hak subjektif orang lain tidak hanya terbatas pada perbuatan yang bersifat *privatrechtelijk* saja, tetapi juga perbuatan yang bersifat *publiekrechtelijk*.<sup>170</sup> Penguasa dapat dianggap melakukan perbuatan melawan hukum karena melanggar hak subjektif orang lain, apabila:<sup>171</sup>

1. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hubungan hukum perdata serta melanggar ketentuan dalam hukum tersebut.
2. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hukum publik serta melanggar ketentuan kaidah hukum tersebut.

Di samping dua macam perbuatan tersebut, seiring dengan konsep negara hukum modern yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat (*welfare state*), pemerintah juga dilekati dengan kewenangan bebas atau *freies Ermessen*, jika dituangkan dalam bentuk tertulis akan berwujud peraturan kebijakan.<sup>172</sup>

## 1. Perlindungan Hukum dalam Hukum Privat

Kedudukan pemerintah yang serba khusus terutama karena sifat-sifat istimewa yang melekat padanya yang tidak dimiliki oleh manusia biasa, berkenaan dengan apakah negara dapat digugat atau tidak di depan hakim. Pemerintah dalam tugasnya mempunyai kedudukan yang istimewa dibandingkan dengan rakyat biasa. Oleh karena itu timbul pertanyaan apakah persoalan menggugat pemerintah di muka hakim dapat disamakan dengan rakyat biasa.

Secara teoretis, Kranenburg memaparkan secara kronologis adanya tujuh konsep mengenai permasalahan apakah negara dapat digugat dimuka hakim perdata, yakni:<sup>173</sup>

<sup>170</sup> Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm. 22. (Muchsan I).

<sup>171</sup> Ridwan H.R., *Op. cit.*, hlm. 269.

<sup>172</sup> Ridwan H.R., *Op. cit.*, hlm. 15.

<sup>173</sup> Philipus M. Hadjon I, *Op. cit.*, hlm. 108.



- a. Konsep negara sebagai lembaga kekuasaan dikaitkan dengan konsep hukum sebagai keputusan kehendak yang diwujudkan oleh kekuasaan, menyatakan bahwa tidak ada tanggung gugat negara.
- b. Konsep yang membedakan negara sebagai penguasa dan negara sebagai fiscus. Sebagai penguasa, negara tidak dapat digugat dan sebaliknya sebagai fiscus negara dapat digugat.
- c. Konsep yang mengetengahkan kriteria sifat hak, yakni apakah suatu hak dilindungi oleh hukum publik ataukah hukum perdata.
- d. Konsep yang mengetengahkan kriteria kepentingan hukum yang dilanggar.
- e. Konsep yang mendasarkan pada perbuatan melawan hukum sebagai dasar untuk menggugat negara.
- f. Konsep yang memisahkan fungsi dan pelaksanaan fungsi.
- g. Konsep yang mengetengahkan suatu asumsi dasar bahwa negara dan alat-alatnya berkewajiban dalam tindak-tanduknya, apa pun aspeknya (hukum publik atau hukum perdata), untuk memperhatikan tingkah laku menusiawi yang normal.

Berkenaan dengan kedudukan pemerintah sebagai wakil dari badan hukum publik yang dapat melakukan tindakan-tindakan hukum dalam bidang keperdataan seperti jual-beli, sewa menyewa, membuat perjanjian, dan sebagainya, maka dimungkinkan muncul tindakan pemerintah yang bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*). Berkenaan dengan perbuatan pemerintah yang bertentangan dengan hukum ini disebutkan bahwa hakim perdata—berkenaan dengan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah—berwenang menghukum pemerintah untuk membayar ganti rugi. Di samping itu, hakim perdata dalam berbagai hal dapat mengeluarkan larangan atau perintah terhadap pemerintah untuk melakukan tindakan tertentu.<sup>174</sup>

Merujuk pada Pasal 1365 KUH Perdata, yang berbunyi: “*tiap*

<sup>174</sup> Ridwan H.R., *Op. cit.*, hlm. 271.



*perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.*" Ketentuan ini telah mengalami pergeseran penafsiran, sebagaimana tampak dari beberapa yurisprudensi.

Pada periode sebelum 1919 ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata ditafsirkan secara sempit, dengan unsur-unsur perbuatan melawan hukum, timbulnya kerugian, hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum dan kerugian, dan kesalahan pada pelaku. Berdasarkan penafsiran demikian, tampak bahwa perbuatan melawan hukum berarti sama dengan perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang.<sup>175</sup> Setelah tahun 1919 kriteria perbuatan melawan hukum adalah mengganggu hak orang lain, bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, bertentangan dengan kesesuaian, bertentangan dengan kepatutan, ketelitian dan sikap hati-hati yang seharusnya dimiliki seseorang dalam pergaulan dengan sesama warga masyarakat atau terhadap benda orang lain.<sup>176</sup> Dengan adanya perluasan penafsiran ini, maka perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada warga negara juga semakin luas dan hal ini dianggap malah melahirkan kesulitan dalam praktik peradilan.

Di Indonesia ada dua yurisprudensi Mahkamah Agung yang menunjukkan pergeseran kriteria perbuatan melawan hukum oleh penguasa, yaitu:

- a. Putusan MA dalam perkara Kasum (Putusan No. 66K/Sip/1952), yang dalam kasus ini MA berpendirian bahwa perbuatan melawan hukum terjadi apabila ada perbuatan sewenang dari pemerintah.
- b. Putusan MA dalam perkara Josopandojo (Putusan No. 838K/Sip/1970), dalam kasus ini MA berpendirian bahwa kriteria *onrechtmatige overheidsdaad* adalah undang-undang dan

<sup>175</sup> *Ibid.*, hlm. 272.

<sup>176</sup> Fatmah Paparang, "Pembelaan Terhadap Tuduhan Melakukan Perbuatan Melawan Hukum Menurut Kuh Perdata", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3 No. 10, hlm. 36.



peraturan formal yang berlaku, kepatutan dalam masyarakat yang harus dipenuhi oleh penguasa.

Putusan MA ini jelas menunjukkan bahwa kriteria perbuatan melawan hukum oleh penguasa adalah perbuatan penguasa itu melanggar undang-undang dan peraturan formal yang berlaku, serta perbuatan penguasa tersebut melanggar kepentingan dalam masyarakat yang seharusnya dipatuhinya. Perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan hukum pemerintah, dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum publik, dilakukan melalui peradilan umum. Kedudukan pemerintah dalam hal ini tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum perdata, sehingga pemerintah dapat menjadi tergugat maupun penggugat. Konteks ini sesuai dengan Pasal 27 UUD 1945 yang menyatakan kesamaan kedudukan dimuka hukum (*equality before the law*).

## 2. Perlindungan Hukum dalam Hukum Publik

Keputusan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga negara, apalagi dalam negara hukum modern, oleh karena itu diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah. Dalam rangka perlindungan hukum, keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik memiliki peranan penting sehubungan dengan adanya langkah mundur pembuat undang-undang, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk membuat peraturan peundang-undangan, dan adanya *freies ermessen* pada pemerintah. Namun di sisi lain, pemberian kewenangan ini dapat menjadi peluang terjadinya pelanggaran kehidupan masyarakat oleh pemerintah. Ada beberapa hal yang menjadi alasan warga negara harus mendapat perlindungan hukum dari tindakan pemerintah, yaitu:

- a. Karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-keputusan pemerintah,



seperti kebutuhan terhadap izin yang diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan atau pertambangan. Karena itu warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapat perlindungan hukum.

- b. Hubungan antara pemerintah dan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar, dan warga negara berada di pihak lemah dalam hal ini.
- c. Berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah berkenan dengan keputusan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam menentukan intervensi terhadap kehidupan warga negara.

Di Indonesia perlindungan hukum bagi rakyat akibat tindakan hukum pemerintah ada beberapa kemungkinan, tergantung dari instrumen hukum yang digunakan pemerintah. Instrumen hukum pemerintah yang lazim digunakan adalah peraturan perundang-undangan dan keputusan. Dalam rangka perlindungan hukum, terdapat tolok ukur untuk menguji secara materiel suatu peraturan perundang-undangan yaitu bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi dan bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum. Dahulu, sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi, khusus mengenai peraturan perundang-undangan tingkat daerah, pembatalan dapat diartikan dalam pembatalan secara spontan, yakni pembatalan atas dasar inisiatif dari organ yang berwenang menyatakan pembatalan, tanpa melalui proses peradilan. Hal ini sesuai dengan Pasal 251 UU 23 Tahun 2014, bahwa:

- (1) Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
- (2) Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau ke-



susilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

- (3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/walikota.
- (4) Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (5) Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- (6) Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada dimaksud.
- (7) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda atau peraturan gubernur diterima.
- (8) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Ka-



bupaten/Kota dan bupati/walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/walikota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/walikota diterima.

Berdasarkan ketentuan tersebut, tampak bahwa peraturan perundang-undangan tingkat daerah mempunyai mekanisme hak uji materiel yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan tingkat pusat, yaitu di tempuh melalui jalur pemerintahan dalam bentuk penundaan atau pembatalan, sebelum ditempuh melalui Mahkamah Agung. Namun pasca putusan putusan MK atas uji materi Nomor 56/PUU-XIV/2016 terkait pembatalan perda oleh gubernur, serta Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada 5 April 2017 mengenai pembatalan perda oleh menteri telah membuat seluruh pembatalan perda harus melalui Mahkamah Agung.<sup>177</sup> Umumnya ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif.<sup>178</sup> Perlindungan hukum preventif merupakan perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

Adapun perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah

<sup>177</sup> Fachri Fachrudin, "Putusan MK Cabut Kewenangan Mendagri Batalkan Perda Provinsi", *www.kompas.com*, 14 Mei 2017, dikunjungi pada tanggal 1 Desember 2018.

<sup>178</sup> Dyah Permata Budi Asri, "Perlindungan Hukum Preventif Terhadap Ekspresi Budaya Tradisional di Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta", *Journal of Intellectual Property*, Vol. 1 No. 1, 2018, hlm. 16.



dilakukan suatu pelanggaran.

Makna perlindungan hukum menurut Harjono sedikit berbeda. Harjono berpendapat bahwa adanya penggunaan istilah perlindungan hukum represif sebagaimana telah lazim digunakan selama ini kurang tepat. *Pertama*, perlindungan hukum represif dibedakan dengan perlindungan hukum preventif. Perlindungan hukum preventif dilakukan untuk mencegah agar hak tidak terganggu, sedangkan perlindungan hukum represif dilakukan apabila pelanggaran telah terjadi. Kata represif tidaklah tepat untuk menampung adanya makna sesudah (*after*) untuk membedakan dengan makna sebelum (*before*) pada kata preventif. Dalam bidang hukum, perlindungan hukum korektif lebih tepat, karena perlindungan hukum yang digunakan setelah (*after*) adanya pelanggaran dan sekaligus dalam perlindungan hukum ini terkandung maksud untuk mengembalikan atau memulihkan keadaan setelah terjadinya pelanggaran kepada posisi semula yang benar.<sup>179</sup>

Bertitik tolak dari dua pendapat di atas, maka dapat dibedakan perlindungan hukum publik terhadap tindakan pemerintah, dapat menggunakan sarana perlindungan hukum yudisial dan perlindungan hukum nonyudisial. Perbedaan tersebut didasarkan adanya alasan pertama, lembaga yang mempunyai kewenangan untuk memberikan perlindungan hukum adalah lembaga yudisial yakni peradilan dan lembaga nonyudisial yaitu institusi pemerintah (eksekutif). Kedua, ruang lingkup pengujian terhadap perlindungan hukum yudisial hanya sebatas aspek *rechtmatigheid*. Adapun pengujian dalam perlindungan nonyudisial tidak hanya aspek *rechtmatigheid*, tapi juga aspek *doelmatigheid*. Penggolongan tersebut merupakan tolok ukur yang tajam dalam membedakan sarana perlindungan hukum terhadap perbuatan pemerintah, sehingga akan memudahkan mendalami aspek

<sup>179</sup> Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008, hlm. 386-387.



perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah tersebut.<sup>180</sup> Penilaian secara lengkap suatu keputusan tata usaha negara baik dari segi legalitas (*rechtmatigheid*) maupun aspek oportunitas (*doelmatigheid*) merupakan sisi positif. Upaya administrasi yang melakukan penilaian secara lengkap suatu keputusan tata usaha negara baik dari segi legalitas (*rechtmatigheid*) maupun aspek oportunitas (*doelmatigheid*), membuat para pihak tidak didapatkan pada hasil keputusan menang atau kalah (*win or loose*) seperti halnya di lembaga peradilan, tapi dengan pendekatan musyawarah berdasarkan asas kerukunan dan kekeluargaan. Adapun sisi negatifnya dapat terjadi pada tingkat objektivitas penilaian, karena badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan surat keputusan kadang-kadang terkait kepentingannya secara langsung ataupun tidak langsung, sehingga mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh.

Berkaitan dengan sarana perlindungan hukum di bidang hukum administrasi tersebut, dapat dikemukakan bahwa tindakan pengawasan dan upaya administrasi merupakan ruang lingkup perlindungan hukum nonyudisial, sedangkan perlindungan yudisial hanya dilakukan oleh lembaga peradilan. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Indroharto, bahwa pada dasarnya sistem perlindungan hukum di Indonesia dapat dibedakan, yaitu proses peradilan yang bebas yang akan dilaksanakan oleh hakim dan proses di lingkungan pemerintah sendiri (*banding administratif*).<sup>181</sup>

Perlindungan hukum nonyudisial merupakan suatu bentuk perlindungan yang diberikan kepada rakyat melalui kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif serta penyelesaian sengketa melalui prosedur upaya administratif yang dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri. Hal ter-

<sup>180</sup> Hari Sugiharto dan Bagus Oktafian Abrianto, "Perlindungan Hukum Non-Yudisial Terhadap Perbuatan Hukum Publik oleh Pemerintah", *Yuridika*, Vol. 33 No. 1, 2018, hlm. 43.

<sup>181</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang PTUN, Buku I*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 151.



sebut artinya perlindungan hukum nonyudisial bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa melalui lembaga peradilan.

Idealnya, dalam rangka menyelesaikan permasalahan hukum yang ada, Perlindungan hukum nonyudisial seharusnya digunakan sebagai *primum remedium*. Hal ini dikarenakan bahwa *staatsfundamentalnorm* di Indonesia, yaitu Pancasila menempatkan asas musyawarah dan mufakat dalam menyelesaikan masalah sesuai dengan sila ke-4 Pancasila. Menurut Hans Nawiasky dengan teorinya tentang jenjang norma hukum (*die theorie von stufenordnung der rechtsnormen*),<sup>182</sup> bahwa segala hukum harus bersumber dari norma di atasnya, sehingga dalam rangka menyelesaikan masalah yang ada harus diutamakan penyelesaian nonyudisial agar sesuai dengan nilai dalam Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm*. Hal serupa disampaikan oleh Philipus M. Hadjon, bahwa elemen-elemen atau unsur-unsur negara hukum Pancasila sebagai berikut:<sup>183</sup>

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara.
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Dapat dicermati dengan adanya prinsip dalam negara hukum Pancasila, bahwa penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir, maka keberadaan upaya administratif di Indonesia sejalan dengan prinsip tersebut karena upaya administratif merupakan prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara yang dilakukan di ling-

<sup>182</sup> Kurnisar, "Pancasila Sumber dari Segala Sumber Hukum di Indonesia", *Media Komunikasi Fis*, Vol. 11, No. 3, 2012, hlm. 244.

<sup>183</sup> Philipus M. Hadjon I, *Op. cit.*, hlm. 85.



kungan pemerintahan sendiri.<sup>184</sup> Selain itu, asas kekeluargaan dalam negara hukum Pancasila tidak dapat dipisahkan dari paham negara integralistik sebagaimana dinyatakan Soepomo. Menurutnya kalau hendak membicarakan mengenai dasar pemerintahan Indonesia yang hendak dibangun, maka hendaknya sistem pemerintahan tersebut harus didasarkan pada *staatsidee* bangsa Indonesia. Selanjutnya menurut Soepomo, sistem pemerintahan Indonesia harus didasarkan pada asas kekeluargaan atau disebut dengan negara integralistik.

Pada hakikatnya asas kekeluargaan maupun asas gotong royong adalah satu hal yang sama, tidak ada perbedaan, karena pada prinsipnya keduanya sama-sama menganut paham kepentingan bersama atau kebersamaan dan menentang individualisme dan liberalisme. Baik dalam asas gotong royong maupun asas kekeluargaan akan melahirkan asas kerukunan. Seperti diuraikan di atas, bahwa bentuk dari asas kekeluargaan adalah musyawarah untuk mufakat. Ini di pahami bahwa suatu musyawarah hanya dapat diselenggarakan dalam iklim kekeluargaan dan suasana kerukunan, walaupun yang dipersoalkan itu menyangkut pendirian-pendirian yang berbeda.<sup>185</sup>

Sesuai ketentuan Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986, maka dalam sistem peradilan tata usaha negara, upaya administratif telah diakui dalam hukum positif di Indonesia sebagai bagian dari sistem peradilan tata usaha negara, karena upaya administratif merupakan bagian atau komponen khusus yang berkaitan dengan peradilan tata usaha negara dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara, sehingga apabila dalam peraturan perundang-undangan tersedia upaya administratif maka sebelum mengajukan gugatan di peradilan tata usaha negara, terlebih dahulu seluruh upaya

<sup>184</sup> Hari Sugiharto dan Bagus Oktafian Abrianto, "Upaya Administratif sebagai Perlindungan Hukum bagi Rakyat dalam Sengketa Tata Usaha Negara", *Arena Hukum*, Vol. 11, No. 1, 2018, hlm. 153.

<sup>185</sup> Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1983, hlm. 18.



administratif yang tersedia harus telah selesai digunakan. Pada dasarnya terdapat beberapa bentuk perlindungan hukum nonyudisial yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, yakni pengawasan dan upaya administratif yang meliputi keberatan dan banding administrasi

Pengawasan dalam hukum administrasi mempunyai ruang lingkup mengenai pengendalian kekuasaan-kekuasaan administrasi atau pengawasan terhadap penguasa-penguasa administrasi, sehingga menjadi pedoman atau jalan dalam menyelenggarakan undang-undang.<sup>186</sup> Hukum administrasi dalam penyelenggaraan pemerintah merupakan hukum yang mengatur hubungan antara pemerintah dan yang diperintah atau hubungan antar-penguasa dengan warga negara. Administrasi negara dalam melakukan tugasnya yang khusus di lapangan penyelenggaraan pemerintah harus sejalan dengan apa yang menjadi tujuan pemerintah itu sendiri. Segala perbuatan pemerintah harus berdasarkan atas hukum dan tidak melanggar hak asasi warga negara, namun demikian dalam menjalankan tugas pelayanan publik, administrasi negara memerlukan *pouvoir discretionnaire* untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, tetapi segala tindakannya harus dapat dipertanggungjawabkannya, yang berarti bahwa administrasi negara tidak bertindak sewenang-wenang ataupun melampaui batas wewenangnya (*ultra vires*).

Semua campur tangan pemerintah tersebut diberi bentuk hukum, agar tidak menimbulkan keragu-raguan pada semua pihak yang bersangkutan, dan bilamana timbul konflik, penyelesaiannya lebih mudah. Hal ini disebabkan bahwa dengan kekuasaan bertindak dari pejabat pemerintah, sering kali dapat merugikan masyarakat itu sendiri. Menyadari hal ini, pemerintah selalu akan berusaha untuk mengendalikan aparatnya, jangan sampai melakukan perbuatan yang tercela, sehingga diperlukan suatu sistem pengawasan (*control system*) terhadap perbuatan aparat peme-

<sup>186</sup> Bawa Ragawino, *Hukum Administrasi Negara*, diakses dari pustaka.unpad.ac.id, Bandung, 2006, hlm. 6.



rintah, dengan tujuan untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan masyarakat. Setidak-tidaknya menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut.<sup>187</sup> George R. Terry telah memberikan pengertian tentang pengawasan, yang menyatakan “*control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan*”.<sup>188</sup> Adapun Henry Fayol menyebutkan “*control consist in verivying ewethw everything accur in comformity with the plan adopted, the instruction issued and principle established. It has for object to point out weaknesses and errors in order to rectivy then and prevent recurrence*”.<sup>189</sup> Melalui pengertian ini dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya pengawasan merupakan suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

Berdasarkan pengawasan tersebut akan dapat ditentukan kesalahan-kesalahan, yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali. Selanjutnya, Newman berpendapat bahwa “*control is assurance that the performace comform to plan*.”<sup>190</sup> Pendapat tersebut menunjukkan bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Siagian memberikan definisi tentang pengawasan sebagai “proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan” Definisi ini secara materiel sama dengan pendapat Newman, yang menitik beratkan tindakan pengawasan ini pada suatu proses yang sedang berjalan atau dilaksanakan. Pelaksanaan pengawasan jika ditempatkan pada akhir suatu kegiatan

<sup>187</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 36-51. (Muchsan II).

<sup>188</sup> George R. Terry, *Office Management and Control: The Actions of Administrative Management*, Irwin 1962, hlm. 211-212.

<sup>189</sup> Henry Fayol, *General and Industrial Management*, Ravenio Books, 2016, hlm. 87.

<sup>190</sup> Muchsan II, *Loc. Cit.*



an, justru pengawasan akan menilai dan memberi warna terhadap hasil yang akan dicapai oleh kegiatan yang sedang dilaksanakan tersebut. Selanjutnya rumusan pengertian tentang pengawasan yang cukup menarik diberikan oleh Suyamto yakni “pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.<sup>191</sup> Dari definisi ini dapat dianalisis bahwa wujud pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanyalah terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditentukan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana). Dengan demikian dalam kegiatan pengawasan tidak terkandung kegiatan yang bersifat korektif ataupun pengarahan.<sup>192</sup>

Berdasarkan keseluruhan uraian tersebut di atas, dapatlah disimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut.<sup>193</sup>

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawasan;
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan di awasi;
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang di capai dari kegiatan tersebut;
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya;
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut, baik secara administratif maupun secara yuridis.

<sup>191</sup> Suyamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1987, hlm. 30-32.

<sup>192</sup> *Ibid.*

<sup>193</sup> Muchsan II, *Op. cit.*, hlm. 14-35.



Oleh karena sendi-sendi negara hukum tetap harus dipertahankan, maka agar pada satu sisi tindakan administrasi negara dalam menyelenggarakan pemerintahan tidak keluar dari jalur negara hukum dan pada sisi yang lain warga negara atau masyarakat tetap dijamin perlindungan hak-hak asasinya, perlulah dilakukan pengawasan. Dapat disimpulkan bahwa arti dan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah dari kacamata hukum administrasi adalah mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang digariskan (preventif) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (represif). Hal ini sesuai dengan fungsi hukum dalam kehidupan masyarakat yang *conditio sine qua non* pancafungsi, secara:<sup>194</sup>

- a. Direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara;
- b. Integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa;
- c. Stabilitatif, sebagai pemelihara (termasuk ke dalamnya hasil-hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- d. Perfektif, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap warga negara dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- e. Korektif, baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Terdapat beberapa bentuk dan cara pengawasan, yang dapat diperinci sebagai berikut:

- a. Ditinjau dari segi kedudukan badan/organ yang melaksanakan pengawasan:
  - 1) Pengawasan intern;

<sup>194</sup> Sjahrin Basah, *Tiga Tulisan tentang Hukum*, Amrico, Bandung, 1986, hlm. 24. (Sjahrin Basah II).



- 2) Pengawasan ekstern.
- b. Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya:
  - 1) Pengawasan preventif/pengawasan *a priori*;
  - 2) Pengawasan represif/pengawasan *a posteriori*.
- c. Pengawasan dari segi hukum.

Pengawasan intern sendiri adalah pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisatoris masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri. Umumnya pengawasan ini dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis.<sup>195</sup> Khusus terhadap perbuatan-perbuatan di bidang *freis ermessen* terdapat pengawasan baik oleh instansi yang berbuat sendiri atau oleh instansi atasannya. Dalam hal ini terdapat beberapa kemungkinan:

- a. Kemungkinan pengawasan formal, misalnya prosedur keberatan, hak petisi, banding administratif.
- b. Selain itu digolongkan dalam hal ini adalah pengawasan preventif seperti keharusan adanya persetujuan instansi atasan sebelum suatu keputusan diambil dari pengawasan represif seperti penangguhan pelaksanaan secara spontan dan kemungkinan pembatalan.
- c. Kemungkinan pengawasan informal seperti langkah-langkah evaluasi dan penangguhan.<sup>196</sup>

Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ secara struktural berada di luar pemerintah (dalam arti eksekutif). BPK (Badan Pengawas Keuangan) adalah perangkat pengawasan ekstern terhadap pemerintah karena ia berada di luar susunan organisasi pemerintah (dalam arti eksekutif), di mana BPK tidak mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada kepala pemerintahan (presiden) tetapi kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagaimana diatur dalam Pasal

---

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> *Ibid.*



23 UUD 1945. Pengawasan oleh DPR yang juga merupakan pengawasan informal dilakukan dalam dengar pendapat (*hearing*) di mana DPR dapat menanyakan apa saja tentang kebijaksanaan kebijaksanaan yang telah diambil oleh presiden. Selain forum dengar pendapat, pengawasan oleh DPR juga dilakukan oleh forum Rapat Kerja Komisi dengan pemerintah. Selain itu pengawasan informal yang disebut *social control* melalui media massa pengawasan preventif merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah, yang disebut juga sebagai pengawasan *a priori*, sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru. Pengawasan ini disebut juga pengawasan *a posteriori*.

Pengawasan dari segi hukum terhadap perbuatan pemerintah merupakan pengawasan dari segi *rechtmatigeheid*, jadi bukan hanya dari *wetmatigeheid*-nya saja. Pengawasan dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum. Pengawasan demikian biasanya dilakukan oleh lembaga peradilan, akan tetapi hakim hanya berwenang menilai segi hukumnya dari kepentingan-kepentingan yang saling berbenturan, sehingga hakim mengadakan pengawasan terbatas terhadap perbuatan pemerintah mengenai aspek-aspek hukumnya. Artinya mengadakan pengawasan apakah pada penentuan tentang kepentingan umum oleh pemerintah itu tidak mengurangi hak-hak individu yang adil secara tidak seimbang.<sup>197</sup> Dapat disimpulkan bahwa hakim hanya memberikan penilaian atau pengawasan apakah tindakan administrasi negara dalam menyelenggarakan pemerintahan itu termasuk sebagai perbuatan yang disebut *onrechtmatige overheidsdaad*.

Satu hal yang diterima sebagai suatu asas umum, bahwa pengawasan atas bijaksana atau tidaknya suatu tindakan peme-

<sup>197</sup> Indroharto, *Op. cit.*, hlm. 152.



rintah (*doelmatigheidscontrole*) tidak dapat diserahkan kepada hakim, tetapi tetap di tangan administrasi negara sendiri. Dengan kata lain dalam hal *beleid* pemerintah, hakim tidak dapat mengadakan penilaian, karena hal itu akan mendudukkan hakim pada kursi eksekutif. Dalam memberikan penilaian terhadap sikap tindak pemerintah, apakah sikap tindak itu termasuk *onrechtmatige overheidsdaad*, badan peradilan atau hakim bertugas pula untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Di samping pembagian bentuk pengawasan sebagaimana telah diutarakan di atas, pengawasan terhadap perbuatan aparat pemerintah dapat dilakukan secara internal oleh sesama aparat pemerintah atau aparat lain di luar tubuh eksekutif secara fungsional, pengawasan ini dapat dibedakan dalam dua jenis, yakni:

- a. Pengawasan administratif, yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional; dan
- b. Pengawasan oleh kekuasaan kehakiman, baik secara keperdataan maupun secara administratif.

Berdasarkan uraian tersebut, bahwa pengertian pengawasan melekat tidak sama dengan pengertian pengawasan oleh atasan langsung karena pengawasan oleh atasan langsung hanyalah merupakan salah satu jalur pengawasan melekat. Atas dasar ini, tepatlah adanya pernyataan, bahwa pengawasan melekat adalah pengawasan oleh atasan langsung ditambah dengan sistem pengendalian manajemen. Pengawasan tersebut disebut pengawasan melekat karena kegiatan pengawasan ini tidak dapat dipisahkan dari fungsi pimpinan (manajer) yang harus mengawasi semua anak buahnya. Dengan demikian, fungsi ini melekat (menjadi satu) dengan fungsi kepemimpinan. Siapa pun yang menjabat sebagai pimpinan, otomatis akan berkewajiban melaksanakan pengawasan terhadap yang dipimpin.<sup>198</sup> Dalam rangka hukum perizinan, mengenai perizinan yang terintegrasi, maka eksistensi

<sup>198</sup> E.Utrecht, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Pustaka Tinta Mas, Jakarta, 2000, hlm. 127. (E. Utrecht II).



pengawasan merupakan suatu hal yang wajib ada.

Berkaitan dengan upaya administratif, upaya administratif terdiri atas dua macam, yaitu banding administratif dan prosedur keberatan. Banding administratif yaitu penyelesaian sengketa tata usaha negara dilakukan oleh instansi atasan. Adapun prosedur keberatan adalah penyelesaian sengketa tata usaha negara dilakukan oleh instansi yang mengeluarkan keputusan.

Ketentuan mengenai penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui PTUN terdapat dalam Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 yang berbunyi:

“Seorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan TUN dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar keputusan TUN yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitas.”

Di dalam Pasal 53 ayat (2) disebutkan mengenai tolok ukur untuk menilai KTUN yang digugat di PTUN, sebagai berikut:

- a. Keputusan TUN yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Badan atau pejabat TUN pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.
- c. Badan atau Pejabat TUN pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang bersangkutan dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan keputusan tersebut.

Berdasarkan UU 9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU 5 Tahun 1986 tentang PTUN, alasan mengajukan gugatan yang terdapat pada Pasal 53 ayat (2) ini ada perubahan, yaitu: Alasan alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud da-



lam ayat (1) adalah:

- a. Keputusan TUN yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Keputusan TUN yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

## B. TANGGUNG JAWAB DAN TANGGUNG GUGAT PEJABAT PEMBERI IZIN

Dalam negara kesejahteraan (*welfare state*) keterlibatan pemerintah dalam kehidupan warga masyarakat terjadi dalam berbagai sektor. Campur tangan pemerintah ini tertuang dalam bentuk peraturan perundang-undangan, keputusan, izin, dan tindakan pemerintahan dalam menyelenggarakan pelayanan publik.<sup>199</sup> Sesuai dengan konsep negara hukum, maka setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada asas legalitas. Berdasarkan asas legalitas, setiap tindakan pemerintahan harus dilandaskan pada wewenang yang sah, prosedur yang tepat, dan substansi yang tepat.<sup>200</sup> Demikian halnya dengan pengaturan dan pemberian izin yang dilakukan pemerintah sebagai salah satu tindak pemerintah juga harus didasarkan pada wewenang yang sah. Dalam rangka terdapat kesalahan, maka sesuai asas “*geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid*” (tanpa kewenangan tidak ada pertanggungjawaban),<sup>201</sup> maka pemerintah sebagai pihak yang berwenang mengeluarkan izin memiliki pertanggung jawaban.

Dalam kamus hukum ada dua istilah yang menunjukkan pada tanggung jawab, yakni *liability* dan *responsibility*. Dalam *Black's Law Dictionary*, dijelaskan mengenai definisi *liability* yaitu *the quality, state, or condition of being legally obligated or accountable; legal responsibility to another or to society, enforceable by civil re-*

<sup>199</sup> Tatiek Sri Djatmiati et. al., *Buku Ajar Hukum Perizinan*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2012, hlm. 60 (Tatiek Sri Djatmiati III).

<sup>200</sup> Philipus M. Hadjon VII, et.al, *Op. cit.*, hlm. 15.

<sup>201</sup> Tatiek Sri Djatmiati I, *Op. cit.*, hlm. 85.



*medy or criminal punishment*.<sup>202</sup> Yang jika diterjemahkan memiliki makna kualitas atau keadaan yang secara hukum diwajibkan atau dipertanggungjawabkan; tanggung jawab hukum kepada orang lain atau masyarakat, dilaksanakan melalui upaya hukum perdata atau pidana. Sementara definisi dari *responsibility* yaitu *the quality, state, or condition of being answerable or accountable*.<sup>203</sup> Yang artinya adalah kualitas atau keadaan yang menjadi suatu tanggung jawab atau dapat dipertanggungjawabkan.

Dari sini dapat kita lihat bahwasanya perbedaan istilah tanggung jawab dengan tanggung gugat sangat dipengaruhi dengan perbedaan istilah *responsibility* dengan *liability* dalam kepustakaan berbahasa Inggris. Tanggung jawab dipadankan dengan *responsibility* sedangkan tanggung gugat dipadankan dengan *liability*.<sup>204</sup> Menurut Peter Mahmud Marzuki, tanggung gugat (*liability/aansprakelijkheid*) merupakan bentuk spesifik dari tanggung jawab. Pengertian tanggung gugat merujuk pada subjek hukum yang dipandang harus membayar suatu bentuk kompensasi atau ganti rugi setelah adanya peristiwa hukum. Istilah tanggung gugat berada dalam ruang lingkup hukum privat.<sup>205</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka *liability* oleh negara atau disebut *state liability* merupakan konsep tanggung gugat kepada negara atau pemerintah dalam arti mereka harus memberi kompensasi jika terjadi kerugian atau derita, secara langsung atau tidak langsung, materiel atau mental kepada warga negara. Sehingga dapat disimpulkan bahwa tanggung gugat adalah suatu bentuk pertanggungjawaban yang mengandung esensi untuk membayar atau memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan karena kesalahan yang telah dilakukan oleh pihak yang menimbulkan

<sup>202</sup> Bryan A. Garner, *Op. cit.*, p. 1053.

<sup>203</sup> *Ibid.*, hlm. 1506

<sup>204</sup> Paulus Aluk Fajar Dwi Santo, "Mempertanyakan Konsepsi Tanggung Gugat", <http://business-law.binus.ac.id/2016/05/31/mempertanyakan-konsepsi-tanggung-gugat/>, Mei 2016, dikunjungi pada tanggal 7 Desember 2016.

<sup>205</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana-PrenadaMedia Group, Jakarta, 2009, hlm. 258 (Peter Mahmud Marzuki II).



kerugian. Dalam hal *state liability* dalam perizinan terkait dengan tanggung gugat pemerintah mengenai ganti rugi atau kompensasi yang harus dilakukan melalui pengadilan, maka *liability* dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Tanggung gugat jabatan bagi pejabat yang menerbitkan izin, tanggung jawab ini berkenaan dengan keabsahan dalam penerbitan izin, baik cacat wewenang, cacat substansi, dan cacat prosedur. Tanggung jawab jabatan berkaitan dengan tanggung gugat tata usaha negara yang menguji tentang unsur keabsahan dalam menerbitkan izin-izin.
2. Tanggung gugat pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau perilaku pejabat dalam menerbitkan izin. Tanggung gugat pribadi seorang pejabat pemberi izin berhubungan dengan adanya mala-administrasi dalam pemberian izin. Tanggung gugat pribadi berkaitan dengan tanggung gugat keperdataan yang berkaitan dengan adanya unsur mala-administrasi dalam menerbitkan izin.

Dalam terjadinya tanggung gugat jabatan bagi pejabat, berarti pihak tergugat adalah negara, maka upaya hukum yang dimungkinkan dalam tanggung gugat adalah melalui perbuatan melawan hukum oleh pemerintah atau yang dikenal sebagai *onrechtmatige overheidsdaad*.<sup>206</sup> Secara umum dasar hukum untuk gugatan *onrechtmatige overheidsdaad* tersebut adalah sama dengan *onrechtmatige daad*, yaitu melalui 1365 BW, hanya saja perbedaan antara *onrechtmatige daad* dan *onrechtmatige overheidsdaad* hanya terletak pada subjeknya. Bila dalam *onrechtmatige daad*, subjeknya adalah perorangan atau badan hukum. Adapun, *onrechtmatige overheidsdaad* harus dilakukan oleh penguasa.<sup>207</sup> Ujang Abdullah saat menjabat sebagai Wakil Ketua Pengadilan

<sup>206</sup> M.A. Moegni Djodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979, hlm. 45-46.

<sup>207</sup> Ali Salmande, "Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa", [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), 8 Januari 2011, hlm. 2, dikunjungi pada tanggal 4 Desember 2018.



Tata Usaha Negara (PTUN) Palembang pernah menulis makalah yang berjudul “Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa”. Dalam makalah tersebut dijelaskan antara lain bahwa pengertian penguasa tidak hanya meliputi instansi-instansi resmi yang berada dalam lingkungan eksekutif di bawahan presiden, tetapi termasuk juga badan/pejabat lain yang melaksanakan urusan pemerintahan.<sup>208</sup>

Menelaah putusan Mahkamah Agung yang menyangkut kriteria perbuatan melanggar hukum oleh penguasa, ditemukan dua putusan, kasum (Putusan No. 66K/Sip/1952) dan kedua dalam perkara Josopandojo (putusan no. 838/Sip/1972). Di samping itu terdapat dua langkah usaha Mahkamah Agung untuk menegaskan rumusan kriteria perbuatan melanggar hukum oleh penguasa, yang pertama melalui Surat Edaran Mahkamah Agung No. MA/Pemb/0159/77 tanggal 25 Februari tahun 1977 dan yang kedua melalui kegiatan loka karya tentang pembangunan hukum melalui peradilan yang diselenggarakan di Lembang (Bandung) pada 30 Mei-1 Juni 1977.

Dalam perkara Kasum, Mahkamah Agung berpendirian bahwa suatu perbuatan dikatakan melanggar hukum apabila ada perbuatan sewenang-wenang dari pemerintah atau merupakan tindakan yang tiada cukup anasir kepentingan umum. Rumusan tersebut dari segi sistematika/Gramatika, maupun dari segi materinya membingungkan. Dari segi sistematika/Gramatika membingungkan apabila kita menelaah kata “atau”. Apakah yang dimaksudkan di sini hanya satu kriteria ataukah dua kriteria, yaitu pertama kriteria “kesewenang wenangan” dan kedua kriteria “tiada cukup anasir kepentingan umum”. Kalau kita membaca putusan Mahkamah Agung dalam perkara tersebut kiranya kemungkinan kedua yang dimaksudkan Mahkamah Agung. Untuk jelasnya dikutip kalimat yang menyangkut itu: “...dalam hal ini pemerintah

<sup>208</sup> Ujang Abdullah, “Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa”, disampaikan dalam Bimbingan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara Pemerintah Provinsi Lampung, 13-14 Juli 2005.



tidak melanggar hukum. Oleh karena dalam tindakan pemerintah ada cukup anasir-anasir kepentingan negara atau dengan lain perkataan, oleh karena tidak ternyata bahwa pemerintah dalam hal ini bertindak sewenang-wenang ..." Dengan kata lain, "kesewenang-wenangan diukur dengan kepentingan umum." Dalam kasus ini, ada unsur kepentingan umum dalam tindakan pemerintah dan dengan demikian tindakan itu bukanlah perbuatan melanggar hukum. Dengan pengertian yang demikian, kesewenangan tidaklah sama maknanya dengan "*willekeur*" (*abus de pouvoir, arbitrariness*) dan kepentingan umum tidak termasuk dalam "*doelmatigheidscontrole*" seperti yang dikembangkan oleh Hoge Raad di Belanda melalui putusan-putusannya (term *willekeur* pertama kali mulai ramai melalui arrest Hoge raad pada 25 Februari 1949, NJ 1949 No. 558, perumusannya yang lebih luas dalam arrest HR tanggal 9 Desember 1961, NJ 1962 No. 56 dan "*detournement de pouvoir*" sebagai suatu bentuk *doelmatigheidscontrole* pertama kali muncul dalam putusan H.R. tanggal 14 Januari 1949, NJ 1949 no. 557).<sup>209</sup>

Dalam putusan-putusan yang kemudian (baik Mahkamah Agung maupun pengadilan negeri dan pengadilan tinggi) kriteria "*rechtmatigheid*" dari tindakan penguasa seperti yang dirumuskan dalam Kasum, tidak dianut. Dan selama itu pula tidak jelas kriteria apa yang digunakan pengadilan dalam menilai/mengukur *rechtmatigheid* dari pada tindakan penguasa. Baru pada 1970 dalam perkaraa Josopandojo (Putusan No. 838K/Sip/1970) Mahkamah Agung merumuskan kriteria *rechmatigheid* daripada tindakan penguasa adalah: undang-undang dan peraturan formil yang berlaku: kepatutan dalam masyarakat yang harus dipatuhi oleh penguasa. Di samping itu ditegaskan bahwa perbuatan kebijaksanaan penguasa tidak termasuk kompetensi pengadilan untuk menilainya. Mahkamah Agung kemudian menegaskan pen- dirian tersebut untuk diikuti oleh pengadilan negeri dan penga-

<sup>209</sup> Kuntjoro Purbopranoto, *Op. cit.*, hlm. 155.



dilan tinggi melalui surat edarannya tanggal 25 Februari 1977 No. MA/Pemb/0159/77 dan mengulanginya kembali dalam rumusan akhir lokakarya Pembangunan Hukum melalui Peradilan tanggal 30 Mei 1 Juni 19077 di Lembang.<sup>210</sup> Dalam rumusan tersebut, mengenai perbuatan kebijaksanaan penguasa ditegaskan tidak termasuk kompetensi pengadilan untuk menilainya, kecuali ada unsur “*willekeur*” dan “*detournement de pouvoir*”.

Dalam hal tindakan tersebut merupakan tanggung gugat pribadi seorang pejabat pemberi izin berhubungan dengan adanya mala-administrasi dalam pemberian izin, maka dasar gugatan yang dapat digunakan adalah 1365 BW. Terkait dengan tanggung gugat atas dasar perbuatan melanggar hukum pada dasarnya harus dipenuhi unsur-unsur Pasal 1365 BW yang mengatakan, “*tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seseorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.*”

Dari rumusan tersebut dapat kita simpulkan bahwa tanggung gugat berdasarkan Pasal 1365 BW dapat diajukan apabila memenuhi beberapa unsur, yaitu:

1. Ada perbuatan/tindakan.
2. Perbuatan/tindakan tersebut melanggar hukum.
3. Ada kerugian.
4. Ada hubungan sebab akibat.
5. Ada kesalahan.

Tanggung jawab atau tanggung gugat negara berkaitan dengan penggunaan wewenang pemerintah dalam fungsi *public service*. Dalam melaksanakan fungsi tersebut bisa timbul kerugian atau penderitaan bagi masyarakat. Timbulnya kerugian bagi masyarakat dapat terjadi karena cacat dalam penggunaan wewenang atau berkaitan dengan perilaku aparat selaku pribadi. Kedua hal tersebut menjadi parameter ada atau tidaknya suatu tanggung

<sup>210</sup> Mahkamah Agung, Prasaran pada Lokakarya Pembangunan Hukum melalui Peradilan, 1977, hlm. 8.



jawab atau tanggung gugat negara atas kerugian yang ada.<sup>211</sup>

Dalam sistem hukum Perancis, pemerintah bertanggung gugat dalam beberapa situasi, bahkan dalam hal tidak ada kesalahan yang dilakukan namun kerugian menimpa individu dalam pelayanan public. Tanggung gugat ini terjadi karena adanya prinsip beban publik (*equality before public burdens*) seperti yang diatur didalam Pasal 13 *Declaration of the Rights of Man of 1789*. Dalam kasus Agnes Blanco (Agnes Blanco tertabrak truk milik pabrik rokok di kota Bordeaux), *Tribunal des Conflicts* tahun 1873 menetapkan tiga asas, yaitu:

1. Asas tanggung gugat negara atas kesalahan pejabatnya.
2. Tanggung gugat tunduk kepada peraturan yang memisahkan dan membedakannya dengan hukum privat.
3. Asas bahwa tanggung gugat tersebut merupakan yuridiksi dari peradilan administrasi.

Conseil d'Etat, dan juga dari pertimbangan *Tribunal de Conflicts* kemudian mengembangkan ukuran kesalahan untuk tanggung gugat atas kerugian yang ada, atas dua unsur:

1. *Faute personnelle* (kesalahan pribadi)

Dikatakan telah terjadi suatu *faute personnelle* (kesalahan pribadi), jika ada kesalahan pribadi seseorang yang merupakan bagian dari pemerintahan. Kesalahan yang dilakukan tidak berkaitan dengan pelayanan publik tetapi menunjukkan kelemahan orang tersebut, keinginan-keinginan atau nafsunya dan kurang hati-hati atau kelalaian-kelalaiannya. Dalam kaitan dengan tanggung gugat negara, karena adanya unsur *faute personnelle*, pegawai tersebut dapat digugat oleh seseorang yang dirugikan di pengadilan umum (*Ordinary Court*) selaku pribadi dan bertanggung gugat atas kesalahan sendiri.

<sup>211</sup> Tatiek Sri Djatmiati, "Kesalahan Pribadi Dan Kesalahan Jabatan dalam Tanggung Jawab Atau Tanggung Gugat Negara", Makalah Disampaikan Pada "Lokakarya Hukum Administrasi dan Korupsi" Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Unair, Surabaya. 28-30 Oktober 2008, hlm. 4.



2. *Faute de service* (kesalahan jabatan)

*Faute de service* terjadi karena adanya kesalahan dalam penggunaan wewenang, dan hanya berkaitan dengan pelayanan. Para pejabat publik melindungi diri dengan alasan adanya prinsip *separation of power* yang melarang pengadilan umum untuk menerima aduan atas tindakan pemerintahan yang menyimpang. Bila terdapat pihak yang dirugikan gugatan harus di ajukan ke Peradilan Administrasi.

Hukum administrasi Perancis (*droit administratif*) di satu sisi mengatur dan memberikan kewenangan pemerintahan, dan di sisi lain mengembangkan prosedur untuk melindungi hak-hak individu dan kebebasan individu terhadap tindakan-tindakan kewenangan publik. Conseil d'Etat memberikan karakteristik sebagai *bulwark of civil liberties* (benteng kebebasan individu), dan juga sebagai *guardian of administrative morality* (penjaga moral pemerintah).<sup>212</sup>

Lebih jauh L. Neville Brown dan John S. Bell menyatakan:

*Two central principles have been evolved by the Conseil d'Etat as the foundation of this law. The first is that of *légalité*. This means that the administration must act in accordance with the law; otherwise its decisions run the risk of being quashed by an administrative court. In Dicey's language this principle ensures that the administration obeys the Rule of Law. It is the justification for French constitutional lawyers describing France as an *État de droit*, a state subject to law, as compared with a state above the law or *Etat de police*.*

*The second principle is that of *responsabilité*. This indicates that the administration will be liable (responsible) to compensate the citizen who is harmed through the decisions or activities of administration, which need not be unlawful in all cases. As we have seen above, this principle is involved by a different form of proceedings from the first, since it involves recourse to the "full competence" of the court. Often, however, such a recourse de *pleine jurisdiction* will*

<sup>212</sup> *Ibid.*, hlm. 5



*include not only a claim for compensation, but also one to have the offending administrative decision quashed.*<sup>213</sup>

Kaitannya dengan mala-administrasi, juga tidak menutup tanggung jawab pribadi seseorang dalam sanksi pidana. Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa tindakan mala-administrasi pejabat menimbulkan cacat yuridis, sehingga melahirkan implikasi terhadap berbagai pertanggungjawaban hukum terhadap pejabat yang bersangkutan, baik secara administrasi, perdata maupun pidana. Hukum Pidana mensyaratkan adanya 3 (tiga) hal dalam rangka pertanggungjawaban pidana (*criminal responsibility*), yang secara konsepsional oleh Sauer disebut sebagai Trias dalam Hukum Pidana. Ketiga persoalan tersebut adalah: tindak pidana, pertanggungjawaban pidana dan pidana. Dalam istilah yang lain Barda Nawawi Arief menyebut sebagai tiga persoalan dasar dalam hukum pidana, yaitu: konsep Perbuatan (P), konsep Orang (O), dan konsep Pidana (P), yang disingkat POP.<sup>214</sup>

Mala-administrasi dalam pemberian izin oleh pejabat berwenang sangat berpotensi terhadap tindak pidana. Perbuatan ini sangat berpotensi mengarah pada penyalahgunaan wewenang. Mala-administrasi ini dapat dianalisis melalui karakter wewenang dan keabsahan bertindak pemerintah. Meskipun demikian, tindak semua penyalahgunaan wewenang itu dapat dipidana, kecuali terdapat adanya suatu kerugian keuangan negara. Seorang pejabat pemerintah yang tidak memiliki wewenang untuk melakukan suatu tindakan hukum tertentu, tidak dapat dinyatakan sebagai pelaku penyalahgunaan wewenang, apabila telah melakukan tindakan atau keputusan tata usaha negara yang bukan lingkup wewenangnya. Tidak ada wewenang, maka tidak ada penya-

<sup>213</sup> L. Neville Brown dan John S. Bell, *French Administrative Law*, Clarendon Press Oxford, 1998, hlm. 182.

<sup>214</sup> Ahmad Basuki, "Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Atas Tindakan Mal-Administrasi dalam Penerbitan Izin di Bidang Lingkungan", *Perspektif*, Vol. 16, No. 4, 2011, hlm. 255.



lahgunaan wewenang.<sup>215</sup>

Menurut Indriyanto Seno Adji<sup>216</sup> pengertian penyalahgunaan wewenang dengan mengutip pendapatnya Jean Rivero dan Waline dalam kaitannya *detournement de pouvoir* dengan *freis ermesen*, penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam tiga wujud, yaitu:

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya;
3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya digunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Dalam paparan seminar nasional, Philipus M. Hadjon<sup>217</sup> menyatakan bahwa asas legalitas adalah merupakan unsur universal konsep negara hukum apa pun tipe negara hukum yang dianut suatu negara. Begitu juga dalam hukum pidana yang menekankan pada asas legalitas dalam wujudnya sebagai konsep "*nullum delictum sine lege*". Dikalangan para ahli, konsep ini masih diperdebatkan mengenai asas berlakunya hukum tersebut. Namun dalam konteks hukum administrasi, asas legalitas dalam wujudnya sebagai "*wetmatigheid van bestuur*" dapat dikatakan tidak memadai. Dengan tidak memadainya asas ini, pada dasarnya berakar

<sup>215</sup> Oheo K. Haris, "Aspek Hukum Pidana dalam Kaitannya dengan Perizinan di Bidang Pertambangan", *Yuridika*, Volume 29 No 3, 2014, hlm. 352.

<sup>216</sup> Indriyanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Diadit Media, Jakarta, 2007, hlm. 54.

<sup>217</sup> Philipus M. Hadjon IV, *Op. cit.*, hlm. 1.



pada hakikat kekuasaan pemerintah. Kekuasaan pemerintahan di Indonesia sangat populer disebut dengan eksekutif dalam praktiknya tidaklah murni sebuah kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang). Oleh karena itu, dalam kaitan dengan hal ini, Philipus M. Hadjon<sup>218</sup> menguraikan pendapat N.E. Algra, *et al.*: “pada kepustakaan Belanda jarang menggunakan istilah “*uitvoerende macht*”, melainkan menggunakan istilah yang populer “*bestuur*” yang dikaitkan dengan “*sturen*” dan “*sturing*”. Makna “*Bestuur*” dirumuskan sebagai lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial”.

Meskipun demikian, hukum pidana, menurut Jan Ramellink, seharusnya ditujukan untuk menegakkan tertib hukum, melindungi masyarakat hukum. Manusia satu persatu di dalam masyarakat saling bergantung; kepentingan mereka dan relasi antar mereka ditentukan dan dilindungi oleh norma-norma. Penjagaan tertib sosial ini untuk bagian terbesar sangat tergantung pada paksaan. Jika norma-norma tidak ditaati, akan muncul sanksi, kadangkala yang berbentuk informal, misalnya perlakuan acuh tak acuh dan kehilangan status penghargaan sosial. Namun bila menyangkut soal yang lebih penting, sanksi (hukum), melalui tertib hukum negara yang melengkapi penataan sosial, dihaluskan, diperkuat dan dikenakan kepada para pelanggar norma tersebut.<sup>219</sup>

Konsep dan argumen ahli di atas, bila dikaitkan dengan perbuatan mala-administrasi, maka akan ditemukan perbuatan melanggar norma sosial dan norma hukum, bahkan sebagian kalangan berkomentar bahwa mala-administrasi merupakan “pintu masuk” tindak pidana. Oleh karena itu, dengan adanya norma dan sanksi hukum dalam konteks hukum pidana dapat dikatakan sebagai salah bentuk embrio unsur-unsur tindak pidana, seperti halnya pemalsuan dalam mengeluarkan izin pertambangan dan

<sup>218</sup> *Ibid.*

<sup>219</sup> Jan Rammelink, *Hukum Pidana (Komentar atas Pasal-pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia)*, PT Gramedia Pustaka, Jakarta, 2003, hlm. 14-34.



masih banyak lagi terdapat kasus-kasus lainnya. Namun, ada hal yang menarik dari paparan ini yakni jika ditelaah lebih mendalam kriteria mala-administrasi dalam Hendra Nurtjahjo *et al.*, maka akan ditemukan kriteria yang sama dengan unsur-unsur dalam tindak pidana. Namun kriteria ini harus dibuktikan terlebih dahulu. Contoh kriteria mala-administrasi yang sama dalam unsur-unsur tindak pidana ini adalah:

1. Perilaku dan perbuatan melawan hukum,
2. Perilaku dan perbuatan melampaui wewenang,
3. Penyalahgunaan dengan menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut.

Hal tersebut terdapat kesimbangan dengan pernyataan Jean Rivero dan Waline dalam Indriyanto Seno Adji<sup>220</sup> yang menguraikan pengertian penyalahgunaan kewenangan dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam tiga wujud, yaitu:

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain.
3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya digunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Kriteria mala-administrasi juga terdapat dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berkaitan

<sup>220</sup> Indriyanto Seno Adji, *Op. cit.*, hlm. 54.



dengan mala-administrasi di bidang pertambangan, dalam penelitian ini ditemukan kriteria baru mala-administrasi yakni contoh kasusnya dapat dilihat pada perkara No. 227/PID.B/2012/PN.S-MD, adanya pemalsuan surat izin pertambangan yang sengaja dilakukan oleh pejabat berwenang, sehingga perbuatan tersebut termasuk kategori tindak pidana sebagaimana ditentukan dalam Pasal 263 dan Pasal 55 (1) KUHP. Pasal 22 (4) UU No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP.

Paparan di bawah ini adalah analisis hukum bentuk-bentuk mala-administrasi dalam pemberian izin yang berimplikasi tindak pidana. Pada kasus No.07/PID/B/TPK-2011.PN PDG mala-administrasi dimaknai inkompeten (bukan tugas) dalam hukum administrasi dan tidak menyerahkan uang jaminan kesungguhan dan *land-rent* perusahaan tambang ke kas daerah dan kas negara. Contoh kasus terdapat pada surat No. 227/PID.B/2012/PN.SMD perbuatan mala-administrasi adalah sengaja memalsukan surat baik itu sebagian atau seluruhnya dan menghilangkan dokumen sebagian atau seluruhnya. Kemudian pada kasus Nomor: 01/Ti-pikor/2013/PT. Sultra mala-administrasi yaitu tidak menyeterorkannya ke kas negara melalui bendahara penerima sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sebagaimana ketentuan Pasal 3 PP No. 46 Tahun 2002 dan penggunaannya tidak dibuat pertanggungjawaban oleh Terdakwa. Analisis pemaparan beberapa kasus di atas, dapat disimpulkan bahwa pejabat berwenang yang melakukan perbuatan mala-administrasi yang berimplikasi tindak pidana berupa: menyalahgunakan wewenang, tidak menyerahkan uang jaminan kesungguhan dan *landrent* perusahaan tambang ke kas daerah dan kas negara yakni Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sebagaimana ketentuan Pasal 3 PP RI Nomor 46 Tahun 2002<sup>221</sup> dan penggunaannya tidak dibuat pertanggung

<sup>221</sup> Dalam Pasal 3 ditentukan jenis penerimaan negara bukan pajak dari kegiatan pelayanan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a terdiri dari: (1) pelayanan pengukuran dan pemetaan bidang tanah; (2) pelayanan pendaftaran tanah untuk pertama kali; dan (3) pelayanan pemeliharaan data pendaftaran tanah.



jawaban oleh Terdakwa. Oleh karena itu, negara mengalami kerugian. Selain daripada itu, memalsukan surat baik itu sebagian atau seluruhnya dan menghilangkan dokumen sebagian atau seluruhnya.

### **C. KEPASTIAN HUKUM SEBAGAI PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEJABAT PEMBERI IZIN DAN MASYARAKAT YANG TERKAIT DALAM PELAYANAN PERIZINAN**

Menurut Ateng Syarifuddin, esensi izin adalah bagian dari hubungan hukum antara pemerintah administrasi dan warga masyarakat dalam rangka menjaga keseimbangan kepentingan antara masyarakat dan lingkungannya dan kepentingan individu serta upaya mewujudkan kepastian hukum bagi anggota masyarakat yang berkepentingan.<sup>222</sup> Dapat dicermati salah satu esensi izin adalah agar memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, baik yang mengajukan izin, ataupun masyarakat sekitar yang mungkin terkena dampak dari diterbitkannya izin tersebut. Hal ini pun sejatinya merupakan pengejawantahan kepastian hukum dalam pelayanan publik yang diatur dengan Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009, yang menjelaskan bahwa salah satu bentuk pelayanan publik adalah kepastian hukum, yaitu jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan. Sehingga pemberian kepastian hukum terkait perizinan ini, juga berkaitan dengan kepastian hukum dalam pelayanan publik.

Salah satu bentuk kepastian yang penting adalah kepastian waktu. Kepastian waktu merupakan elemen penting lainnya yang diharapkan masyarakat dari pemerintah. Kepastian tersebut mencakup lamanya waktu yang dibutuhkan untuk proses pengurusan serta kapan izin dapat dikeluarkan. Lamanya pengurusan izin seharusnya diketahui oleh para pemohon, sehingga bermanfaat bagi proses perencanaan dan penjadwalan mereka,

<sup>222</sup> Marlia Sastro dan Nuribadah, *Perizinan: Partisipasi Publik dalam Perspektif Hukum*, e-book diterbitkan oleh Universitas Maikulsaleh, 2016, hlm. 31.



dan pemerintah sebagai penyedia pelayanan harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat ini. Selain kepastian waktu, hal yang esensial adalah kepastian hasil. Kepastian hasil yang diharapkan dari penyedia pelayanan publik berarti bahwa setelah pemohon memenuhi segala persyaratan yang diminta dan telah mengikuti seluruh tahapan yang telah ditetapkan, izin yang mereka ajukan dapat dikeluarkan. Kalaupun aplikasi yang diajukan ternyata tidak memenuhi syarat untuk dikeluarkannya izin yang dimaksud, alasan penolakan seyogianya cukup jelas bagi pemohon dengan surat resmi yang di dalamnya menyatakan mengapa aplikasi yang diajukan gagal dan tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Salah satu bentuk penting dari kepastian hukum itu adalah pedoman dalam pelayanan publik. Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Menurut Kepmenpan No. 63 Tahun 2004, standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur pelayanan, prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
2. Waktu penyelesaian, waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
3. Biaya pelayanan, biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
4. Produk pelayanan, hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
5. Sarana dan prasarana, penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan, kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.



Dalam usaha untuk menjembatani dan menyelesaikan secara adil, serta mencegah munculnya masalah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, hukum memegang peranan penting. Namun tuntutan hukum tidak berarti hanya berlaku jika ada masalah, melainkan juga diperlukan guna memberi kepastian hukum (*rechtszekerheid*).

Bagi para pemikir hukum realis-pragmatis, hal terpenting adalah perhatian terhadap penerapan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Bagaimana hukum itu diterapkan dalam kenyataan dan bahwa hukum yang sebenarnya adalah hukum yang dijalankan itu, sehingga hukum bukan apa yang tertulis dalam undang-undang, melainkan apa yang dilakukan oleh aparat hukum.<sup>223</sup>

Hal itu menuntut dilakukannya upaya penataan fisik dan secara hukum. Dalam keadaan demikian hukum tidak semata menjaga ketertiban dan kepastian hukum, melainkan juga menentukan arah, membentuk, dan berusaha mewujudkan tujuan bernegara yakni masyarakat yang sejahtera.

Sejalan dengan hal tersebut, Sjachran Basah mengemukakan tentang fungsi hukum.<sup>224</sup>

1. Direktif, sebagai pengarah untuk membentuk masyarakat yang dicita-citakan sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
2. Integratif, sebagai pemelihara (termasuk hasil pembangunan) dan menjaga keselarasan, keserasian, serta keseimbangan kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
3. Prespektif, sebagai penyempurna baik terhadap sikap tindak administrasi negara dan sikap tindak warga jika terjadi pertentangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
4. Korektif, sebagai pengoreksi atas sikap tindak baik adminis-

<sup>223</sup> Lily Rasydi dan I.B. Wijaya Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1993, hlm. 85.

<sup>224</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 13. (Sjachran Basah III).



trasi negara dan warga jika terjadi pertentangan hak dan kewajiban guna mendapatkan keadilan.

Sebagai konsep negara kesejahteraan yang secara implisit terkandung dalam UUD 1945 membawa dampak yang besar terhadap kegiatan pemerintah dalam melaksanakan tujuan kehidupan bernegara. Dampak itu adalah pelaksanaan kewenangan administrasi negara dalam menyelenggarakan pemerintah dan pembangunan nasional yang membawa konsekuensi pada terlibatnya administrasi negara ke dalam semua aspek kehidupan. Campur tangan pemerintah itu tertuang dalam ketentuan peraturan baik dalam bentuk undang-undang ataupun peraturan pelaksana lain yang diselenggarakan oleh administrasi negara yang bertugas menjalankan pelayanan publik.



# 5

## PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian hukum tentang Prinsip Hukum Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yang berasal dari penulisan Disertasi, maka dapat disampaikan beberapa kesimpulan dan saran sebagai berikut:

### A. KESIMPULAN

Dari hasil penelitian hukum terhadap rumusan masalah yang diuraikan dalam Bab 1 dan dilakukan Penelitian Hukum sebagaimana yang dituangkan dalam Bab 2, Bab 3, dan Bab 4, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Landasan filosofis kewajiban setiap orang untuk memiliki izin dalam melakukan kegiatannya terdapat dalam ketentuan Pasal 28 J ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen), yaitu bertujuan untuk menghormati hak asasi orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Sesuai dengan ketentuan Pasal 28 J ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen), izin merupakan pembatasan hak seseorang untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) ada pada ketentuan Pasal 28 H ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amendemen), yang berbunyi "*setiap orang berhak mendapat*

*kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.”*

2. Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu merupakan model pelayanan perizinan yang mengintegrasikan wewenang dari instansi pemberi izin, sehingga figur hukum dalam Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur tugas pokok dan fungsi organisasi perangkat daerah yang berwenang menerbitkan izin, antara lain berbentuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Figur hukum ini mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan peraturan pelaksana;
3. Berdasarkan asas *geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid*, setiap pemberi izin dapat diminta pertanggungjawaban izin yang diterbitkan atau yang ditolak, sehingga masyarakat atau pemohon dapat mengajukan upaya perlindungan hukum melalui lembaga peradilan (Peradilan Tata Usaha Negara). Upaya hukum yang dilakukan oleh pemohon izin atau masyarakat juga merupakan bentuk perlindungan hukum bagi pemberi izin dalam mengukur keabsahan penerbitan keputusan.

## **B. SARAN**

Terhadap penelitian hukum ini, maka dapat dikemukakan saran sebagai berikut:

1. Pelimpahan wewenang dalam mencapai efektivitas dan efisiensi pemberian izin sebagai instrumen yuridis dalam mengendalikan aktivitas masyarakat, maka pelimpahan wewenang pelayanan perizinan melalui pelayanan terpadu satu pintu harus menjelaskan secara rinci lingkup kewenangannya, yaitu: mengatur, menetapkan, menerbitkan izin, dan penegakan hukum;
2. Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) hanya sarana aplikasi



pengajuan perizinan secara terpadu, sehingga PP No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 24 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik harus diharmonisasikan dengan PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik atau ketentuan normatif PP No. 24 Tahun 2018 harus memuat secara teknis PTSP sebagaimana dimaksud PP No. 96 Tahun 2012 dengan kata lain penataan kembali regulasi penanaman modal dan berusaha perlu dilakukan dalam rangka memberikan dasar hukum bagi penerbitan Perizinan Berusaha yang ditakukan secara terintegrasi dan elektronik, serta penataan kembali perizinan dan/atau persyaratan lainnya bagi Pelaku Usaha yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

3. Pemerintah pusat untuk menghindari adanya tumpang-tindih kewenangan pemerintahan khususnya berkaitan dengan OSS yang hanya mengatur mengenai cara pengajuan perizinan yang dilakukan secara *online* dan menghindari adanya lepas tanggung jawab apabila cara *online* sedang *down* atau *error*, maka perlu dibentuk SOP atau petunjuk teknis mengenai tata cara pengajuan dan tanggung jawab kinerja apabila cara *online* terdapat *failed*.



SAMPLE



## DAFTAR BACAAN

### Buku

- Adji, Indriyanto Seno. *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara Dan Hukum Pidana*. Diadit Media. Jakarta. 2007.
- Ardiwisastra, Yudha Bhakti. *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*. PT Alumni. Bandung. 2012
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Seri Ilmu Administrasi Negara VII*. Cet. IV. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1981.
- Basah, Sjahran. *Tiga Tulisan Tentang Hukum*. Amrico. Bandung. 1986.
- , Sjachran. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*. Alumni. Bandung. 1992.
- Barata, Atep Adya. *Dasar-Dasar Pelayanan Prima*. PT Elex Media Komputindo. Jakarta. 2004.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary with Pronunciations*. Sixth Edition. Centennial Edition. 1891-1991. St. Paul. Minn. West Publishing Co. 1991.
- Bradley, A.W. & K.D. Ewing. *Constitutional and Administrative Law*. Harold. Pearson Education Limited. 2007.
- Brower, J.G. & A.E. Schilder. *A Survey of Dutch Administrative Law*. Ars Aequilibrum. Nijmegen. 1998.
- Burkens, M.C., HRBM. Kummeling, BP. Vermeulen, RJGM. Widderhoven. "*Beginselen van de democratische rechtsstaat*". Inleiding tot de grondslagen van het nederlandse staat-en bestuurecht. W.E.J. Tjeenk Willink Deventer. In Samenwerking met het.

- Nederlands Instituut voor Sociaal en Economisch Recht NISER. 1997.
- Caroll, Alex. *Constitutional and Administrative Law*. Harlow. Pearson Education Limited. 2007.
- Cowie, A.P. (ed). *Oxford Advanced Learner's Dictionary*. Oxford University Press. Walton Street. Great Britain. 1990.
- Dicey, A.V. "Introduction to the study of the law of the constitution". *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*. diterjemahkan oleh Nurhadi. Bandung. Nusamedia. 2007.
- Djatmiati, Tatiek Sri *et.al*. *Buku Ajar Hukum Perizinan*. Fakultas Hukum Universitas Airlangga. 2012.
- Djojodirdjo, M.A. Moegni. *Perbuatan Melawan Hukum*. Pradnya Paramita. Jakarta. 1979.
- Dwiyanto, Agus, dkk. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 2006.
- Fayol, Henry. *General and Industrial Management*. Ravenio Books. 2016.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Perizinan*. Yuridika. Surabaya. 1993.
- \_\_\_\_\_, Philipus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Peradaban. Surabaya. 2007.
- \_\_\_\_\_, Philipus M. *Hukum Administrasi Negara dan Good Governance*. Universitas Trisakti. Jakarta. 2010.
- \_\_\_\_\_, Philipus M., *et.al*. *Hukum Administrasi dan tindak Pidana Korupsi*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 2012.
- Helmi. *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*. Sinar Grafika. Jakarta. 2012
- H.R., Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Cet ke-12. Rajawali Pres. Jakarta. 2016.
- Hutchinson, Terry. *Researching and Writing in Law*. Edisi kedua. Lawbook. Sydney. 2002.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang PTUN*



- Buku I. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 1993.*
- Jasin, Mochammad, Aida Ratna Zulaiha, I. Gusti Ayu Nyoman Lia Oktirani. *Memahami untuk Melayani: Pelayanan Perijinan dan Non Perijinan sebagai Wujud Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*. Komisi Pemberantasan Korupsi Deputy Pencegahan Direktorat Penelitian dan Pengembangan. Jakarta. 2006.
- Koesoemohatmadja, R.D.H. *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara*. Alumni. Bandung. 1975.
- Kusnardi, Moh. dan Bintang R. Saragih. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 1983.
- Lijan Poltak Sinambela dkk. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta. Bumi Aksara. 2006.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum FH UII-Pustaka Pelajar. 2005. Yogyakarta.
- Marbun, S.F. dkk. *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. UII Press. Yogyakarta. 2004.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana-PrenadaMedia Group. Jakarta. 2009.
- \_\_\_\_\_, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Kencana-PrenadaMedia Group. Jakarta. 2011.
- Minarno, Nur Basuki. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. diterbitkan Laksbang Mediatama. Surabaya. 2009.
- Muchsan. *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta. 1988.
- \_\_\_\_\_. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta. 1992.
- Mufliz, Ali. *Materi Pokok Pengantar Administrasi Negara*. Karunika. Jakarta. 1998.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. PT Citra Aditya Bakti. Bandung. 2004.



- Nawawi dan M. Hadari. *Kepemimpinan yang efektif*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 2012.
- Peerenboom, Randall (ed). *Asian Discourses of Rule of Law*. London. Routledge Curzon. 2004.
- Purbopranoto, Kuntjoro. *Hak-hak Asasi Manusia dan Pantjasila*. Pradya Paramita. Jakarta. 1975.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2005.
- Rasjidi, Lili dan I.B. Wijaya Putra. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Remaja Rosda Karya. Bandung. 1993.
- \_\_\_\_\_ dan B. Arief Sidharta. *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*. PT Remaja Rosda Karya. Bandung. 1994.
- Rasyid, M. Ryaas. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Mutiara Sumber Widya. Jakarta. 2000.
- Remmelink, Jan. *Hukum Pidana (Komentar atas Pasal-pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia)*. PT Gramedia Pustaka. Jakarta. 2003.
- Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Nuansa. Bandung. 2009.
- Sahetapy, J.E. *Reformasi Hukum Administrasi Negara dalam rangka Pelayanan Umum*. hasil penelitian kerjasama dengan Komisi Hukum Nasional. 2004.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan ke-8. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. Ketiga. UI Press. Jakarta. 2012
- Soeripto. *Tentang Kolektivisme dan Individualisme dalam Masyarakat Indonesia/Kepribadian Indonesia*. inaugurasi. Airlangga-Surabaya. 18 September 1958.
- Spelt, N.M. dan J.B.J.M. Ten Berge. *Inleiding Vergunningen recht*. Utrecht. 1995.
- Stroink, F.A.M. and J.G. Steenbeek. *Inleiding in het staats-en-administratief Recht*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Wil-



- link. 1985.
- Sutedi, Adrian. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta. Sinar Grafika. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta. Ghalia Indonesia. 2008.
- Suyamto. *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta. 1987.
- Terry, George R. *Office Management and Control: The Actions of Administrative Management*. Irwin 1962.
- Tim Peneliti Lemlit UI. *Naskah Akademik RUU tentang Pelayanan Publik*. Jakarta. 2002. Lemlit UI.
- Utama, I Made Arya. *Hukum Lingkungan*. Bandung. Pustaka Sutra. 2007.
- Utrecht, E.. *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II*. Pustaka Tinta Mas. Jakarta. 2000.
- \_\_\_\_\_. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Cet. IX. disadur dan direvisi oleh Moh. Jindang. Penerbit Balai Pustaka Ichtiar. Jakarta. 1990.
- Van Praag, M.M.. *Algemeen Nederlands Administratief Recht*. A. Jongbloed & Zoon. S-Gravenhage. 1950.
- Wijoyo, Suparto dan Prasetyo Rijadi (ed). *Administrative Reform, Pakde Karwo: Birokrasi Itu Melayani*. PrenadaMedia Group. Jakarta. 2015.

## Jurnal

- Asri, Dyah Permata Budi. "Perlindungan Hukum Preventif Terhadap Ekspresi Budaya Tradisional Di Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta". *Journal of Intellectual Property*. Vol. 1 No. 1. 2018.
- Ansari, Muhammad Insa. "Inovasi Pelayanan Terpadu Satu Pintu Perizinan Usaha di Aceh Besar dan Aceh Barat Daya". *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 18, No. 1, 2016.
- Basuki, Ahmad. "Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Atas Tin-



- dakan Mal-Administrasi dalam Penerbitan Izin di Bidang Lingkungan”. *Perspektif*. Vol 16, No 4, 2011.
- Busroh, Firman Freaddy. “Konseptualisasi Omnibus Law Dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan”. *Jurnal Arena Hukum* Vol. 10, No. 2, Agustus 2017.
- Enggarani, Nuria Siswi. “Kualitas Pelayanan Publik dalam Perizinan di Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) Kantor Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPMP2T) Kabupaten Boyolali”. *Jurnal Law and Justice*. Vol. 1, No. 1, 2016.
- Hadjon, Philipus M. “Tentang Wewenang”. *Yuridika*. Nomor 5 dan 6 Tahun XII, Sep – Des 1997.
- , Philipus M. “Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)”. *Yuridika*. No. 6, IX, November 1994.
- Hafiz, Fadhly. “Pelaksanaan Kewenangan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Terkait Perizinan dan Non Perizinan di Bidang Penanaman Modal”. *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Indonesia*. 2014.
- Haris, Oheo K. “Aspek Hukum Pidana dalam Kaitannya dengan Perizinan di Bidang Pertambangan”. *Yuridika*. Volume 29, No. 3, 2014.
- Hidayat, Fatah *et.al.* “Implementasi Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP): Pendelegasian Kewenangan Setengah Hati (Studi Terhadap Penyelenggaraan PTSP di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Banyuwangi)”. *Jurnal Politico*. Vol. 18, No. 1, 2018.
- Jauhari, Subekti Akhmad. “Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Dalam Menerbitkan Perizinan di Kota Kediri (Studi Peraturan Walikota Kediri Nomor 43 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu)”. *Jurnal Hukum*. 2015.
- Krisilvana, Agnes Anindita. “Evaluasi Proses Perizinan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) dalam Rangka Perwujudan Good Governance”. *Journal of Politic and Government Studies*. Vol. 6, No. 1, 2017.
- Kurnisar. “Pancasila Sumber dari Segala Sumber Hukum Di Indo-



- nesia'. *Media Komunikasi Fis*. Vol 11, No 3, 2012.
- Malahayati *et.al.* "Konsep Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia Terhadap Penata Laksana Rumah Tangga Indonesia". *Jurnal Nanggroe*. Vol. 4, No. 1, 2015.
- Muhtar dan Indah Huruswati. "Pelayanan Satu Pintu Penanggulangan Kemiskinan di Sragen". *Sosio Konsepla*. Vol. 5, No. 01, 2015.
- Muskamal. "Analisis Kewenangan Atribusi, Delegasi, Mandat dan Diskresi dalam Meningkatkan Pemerintahan yang Baik Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Th. 2014 tentang Administrasi Pemerintahan". *Jurnal Administrasi Publik* . Vol 8, No, 2016.
- Nasution, Bahder Johan. "Upaya Penerapan Sanksi Administratif dan Perizinan Sebagai Pembatasan Terhadap Kebebasan Bertindak". *Jurnal Ilmu Syaria'ah dan Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi*. Vol. 48, No. 1, Juni 2014.
- Paparang, Fatmah. "Pembelaan Terhadap Tuduhan Melakukan Perbuatan Melawan Hukum Menurut Kuh Perdata". *Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 3, No. 10.
- Rusli, Budiman, MS. "One Stop Service : Alternatif Pelayanan Sektor Publik yang Responsif dan Terpadu". *Jurnal Pustaka Universitas Padjajaran*. 2013.
- Sinaulan, JH. "Perlindungan Hukum Terhadap Warga Masyarakat". *IDEAS*. Vol. 4, No. 1, 2018.
- Sodikin. "Penegakan Hukum Lingkungan Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan". *Jurnal Kanun*. No. 52 Desember 2010.
- Sugiharto, Hari dan Bagus Oktafian Abrianto. "Perlindungan Hukum Non Yudisial Terhadap Perbuatan Hukum Publik Oleh Pemerintah". *Yuridika*. Vol 33 No 1, 2018.
- , Hari dan Bagus Oktafian Abrianto. "Upaya Administratif Sebagai Perlindungan Hukum bagi Rakyat Dalam Sengketa Tata Usaha Negara". *Arena Hukum*. Vol. 11, No. 1, 2018.



## Disertasi, Tesis, dan Pidato Guru Besar

- Attamimi, A. Hamid. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I – Pelita I". *Disertasi*. Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta. 1990.
- Djatmiati, Tatiek Sri. "Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia". *Disertasi*. Program Pascasarjana Universitas Airlangga. Surabaya. 2004
- Djatmiati, Tatiek Sri. *Perizinan Sebagai Instrumen Yuridis Dalam Pelayanan Publik*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Bidang Hukum Administrasi pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga. 24 November 2007.
- Elisa, Nufaris. "Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Pelayanan Publik Bidang Perijinan di Kabupaten Deli Serdang". *Tesis*. Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. 2012.
- Freitas, Sebastio de Jesus. "Izin Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan Dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Rangka Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Bantul)". *Tesis*. Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta. 2014.
- Lukman, Marcus. "Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional". *Disertasi*. Universitas Padjajaran. Bandung. 1996.
- Ngalimun. "Implementasi Kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Badan Promosi dan Perizinan Penanaman Modal Daerah Provinsi Sumatera Selatan". *Disertasi*. Prodi Doktor Administrasi Publik FISIP UNDIP. 2016.
- Rangkuti, Siti Sundari. "Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional". *Disertasi*. Universitas Airlangga. 1987.
- Setiono. "Rule of Law (Supremasi Hukum)". *Tesis*. Magister Ilmu



Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret. Surakarta. 2004.

## Makalah

- Abdullah, Ujang. “Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa”. Disampaikan dalam Bimbingan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara Pemerintah Propinsi Lampung. 13-14 Juli 2005
- Basah, Sjachran. *Perizinan di Indonesia*. Makalah untuk Penataran Administrasi dan Lingkungan. Fakultas Hukum UNAIR Surabaya. Nopember 1992.
- Gayo, Ahyar Ari, *et.al*. *Laporan Akhir Penelitian Hukum tentang Afektivitas Undang-Undang Penanaman Modal dalam Mendorong Iklim Investasi yang Kondusif di Daerah*. Pusat Penelitian dan Pengembangan SHN Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI. Jakarta. 2013.
- Hadjon, Philipus M.. “Discretionary Power dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)”. Disampaikan pada Seminar Nasional Aspek Pertanggungjawaban Pidana dalam Kebijakan Publik dari Tindak Pidana Konsep. Semarang. 6-7 Mei 2004.
- Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) kerjasama *Foreign and Commonwealth Office (FCO)-British Embassy*. “Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Provinsi DKI Jakarta: Perspektif Kewenangan dan Kelembagaan”. *Laporan Penelitian*. tanpa tahun.
- Mahkamah Agung. Prasaran pada Lokakarya Pembangunan Hukum melalui Peradilan. 1977.
- Pemerintah Kabupaten Aceh Besar. *Laporan Akhir Masa Jabatan Bupati dan Wakil Bupati Aceh Besar Periode 2007-2012*. Kota Jantho. Pemerintah Kabupaten Aceh Besar.
- Rijal, Lahibu Tuwu, Andi Nilwana, Kamaruddin Sellang. “Implementasi Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Kabupaten Enrekang”. *Prosiding Konferensi Nasional Ke-7 Asosiasi Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Muhammadiyah Aisiyiah (APP-PTMA)*. Jakarta 23-25 Maret 2018.



Tuti, Retnowati WD, *et al.* “Inovasi Pelayanan Di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi DKI Jakarta”, *Prosiding Konferensi Nasional Ke-7 Asosiasi Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Muhammadiyah Aisyiyah (APP-PTMA)*. 2018.

## Internet

Fachrudin, Fachri. “Putusan MK Cabut Kewenangan Mendagri Batalkan Perda Provinsi”. diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2017/06/14/22392261/putusan.mk.cabut.kewenangan.mendagri.batalkan.perda.provinsi>

Kompas. “Dilema Birokrasi Satu Pintu”, [nasional.kompas.com](http://nasional.kompas.com/read/2015/01/08/19033681/Dilema.Birokrasi.Satu.Pintu), 8 Januari 2015, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2015/01/08/19033681/Dilema.Birokrasi.Satu.Pintu>.

KPP Tarakan. “Dilema Birokrasi Satu Pintu”, <http://kpptarakan.id/>, diakses dari <http://kpptarakan.id/berita-153-dilema-birokrasi-satu-pintu.html>.

Kubicek, Herbert & Hagen, Martin. *One-Stop Government in Europe: An Overview*, diakses dari [www.egov.vic.gov.au/onestop.pdf](http://www.egov.vic.gov.au/onestop.pdf).

Paulus Aluk Fajar Dwi Santo. “Mempertanyakan Konsepsi Tanggung Gugat”, diakses dari <http://business-law.binus.ac.id/2016/05/31/mempertanyakan-konsepsi-tanggung-gugat>.

Ragawino, Bewa. *Hukum Administrasi Negara*, diakses dari <http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/hukum-administrasi-negara.pdf>.

Salmande, Ali. “Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa”, diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4d1c-dbcfd06b6/perbuatan-melawan-hukum-oleh-penguasa>.

Sastro, Marlia dan Nuribadah. *Perizinan: Partisipasi Publik Dalam Perspektif Hukum*, e-book diterbitkan oleh Universitas Maikulsaleh, 2016.

Shergold, Peter, *Ethics and the Changing Nature of Public Service*, makalah pada The Fifth International Conference on Public Sec-



tor Ethics, Between Past and Future, Australia, 1996. Diakses dari <http://www.apsc.gov.au/media/shergold050896.htm>.

Trochidis, Ilias, *One-Stop Government: A Literature Review* diakses dari [http://www.fub.it/files/onestop\\_gov\\_literature\\_review.pdf](http://www.fub.it/files/onestop_gov_literature_review.pdf)

World Economic Forum (WEF), Global Competitiveness Index 2017-2018 edition diakses dari <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>.

Diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58a6fc84b8ec3/menimbang-konsep-omnibus-law-bila-diterapkan-di-indonesia>.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Timur (Himpunan Peraturan-Peraturan Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1950 tentang Perubahan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 (Himpunan Peraturan-Peraturan Negara Tahun 1950);

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724);

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Nomor 4852);

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866);

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5038);



- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049);
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5492);
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
- Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 No. 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4854);
- Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 215, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5357);
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan



- Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6215);
- Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2012 tentang Rencana Umum Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 42);
- Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 221);
- Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 97);
- Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 210);
- Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 2036);
- Peraturan Kepala Badan Penanaman Modal Nomor 9 Tahun 2017 tentang Pedoman dan Tata Cara Pelaksanaan Kegiatan Pengembangan Iklim Penanaman Modal (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1196);
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2010 Nomor 1 Seri B);
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011 Nomor 7 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 7);
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2012 tentang Retribusi Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2012 Nomor 1 Seri B, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11);



Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011-2031 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2012 Nomor 3 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 15);

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2015 Nomor 1 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 48);

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2016 Nomor 1 Seri C, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 63).





## EPILOG

### **MENGERAKKAN LAYANAN BIROKRASI TANPA PUNGLI**

*Oleh:*

**Suparto Wijoyo**

*Koordinator Magister Sains Hukum dan Pembangunan  
Sekolah Pascasarjana, Universitas Airlangga*

Setelah membaca tentu akan mendapatkan kesan yang beranjak dari diri pembaca dan lahirlah ragam perspektif. Kritik keras, kritik lunak sampai pada tanpa kritik dan ucap terima kasih pastilah ada dari sekian banyak yang mendedah kedalaman buku yang berasal dari Disertasi Dr. Pung Karnantohadi alias Mas Pung, demikian lazim saya memanggilnya. Terdapat kesadaran kolektif bahwa tema pelayanan perizinan terpadu telah menyuguhkan keberadaan negara pada maknanya yang paling filosofis, apalagi yuridis. Negara dengan perangkat birokrasinya pun diadakan bukan dalam ruang hampa melainkan dengan konstruksi cita-cita menggapai komitmen kolektif warganya. Warga negara memiliki kebanggaan dengan kehormatan tertinggi berupa kedigdayaan negara dengan birokrasi pemerintahan yang mampu menjaga martabat pelayanannya.

## Keberadaan Birokrasi

Hal ini berarti bahwa Negara dengan jajaran birokrasinya dihadirkan untuk melindungi, mensejahterakan, mencerdaskan dan memberikan keadilan kepada rakyat, termasuk dalam pelayanan perizinan terpadu. Birokrasi pemerintahan yang tidak melakukan tugas negara untuk kemudahan rakyat dalam memenuhi kebutuhannya, diyakini akan kehilangan perannya. Apabila mengikuti pandangan kepustakaan yang dibidang akademik, maka guliran pengkajian masalah pelayanan perizinan ini telah menyentuh inti konsep birokrasi menurut Martin Albrow dalam bukunya yang berjudul *Birokrasi*. Dalam konteks demikianlah menjadi menarik untuk mengenal apa itu birokrasi. Studi kepustakaan menunjukkan bahwa sesungguhnya tidaklah ada suatu konsep tunggal mengenai apa yang disebut birokrasi.

Pada optik spesifik dapat dikatakan bahwa birokrasi adalah suatu realitas sosial-institusional yang konstruksi konsepsionalnya dengan meminjam kata-kata Soetandyo Wignjosoebroto akan tersusun berbeda-beda dari satu perspektif paradigmatik ke satu perspektif paradigmatik yang lain. Adanya pluralitas konsep tentang birokrasi ini dapatlah dimengerti mengingat realitasnya bahwa birokrasi itu sendiri sesungguhnya adalah suatu konsep yang sangat abstrak. Akibatnya, persoalan birokrasi menjadi sedemikian prolefar dan dipahami sebagai konsekuensi dinamika sosial jua. Eksistensi dan fungsi birokrasi pun secara intrinsik melekat pada wujud proses perkembangan suatu masyarakat yang dipandang modern dengan inovasi pelayanan publiknya.

Dengan konstruksi pikir demikian maka kemunculan cuatan intelektual Max Weber tentang karakteristik tipe ideal dari struktur birokrasi ditangkap dalam tataran pemikiran yang tidak tunggal dengan suatu resultan bahwa "jatidiri" birokrasi terpotret diferensial dan tipikal sejalan dengan konsep birokrasi yang sedang dikukuh, yang pada galibnya akan menimbulkan diversifikasi kecenderungan orientasi substansi *apakah itu yang dina-*



*makan birokrasi* di bidang pelayanan perizinan. Paling tidak kita semua telah dihantarkan untuk mengerti silang sengkurat hukum di ruang pelayanan perizinan terpadu di Indonesia, yang diformulasi penuh kreasi, inovasi, bersih, dan yang penting ternyata harus tanpa pungli.

### **Pungli Sebagai Ingatan Rakyat**

Soal ini sengaja saya buat permenungan mengingat banyaknya masukan yang sampai soal pungli yang tetap mewarnai layanan birokrasi. Terdapat pemahaman umum bahwa birokrasi telah melahirkan praktik pungli yang hadir melegenda dalam ingatan rakyat. Siapa pun dan kapan pun merasakan pungsi menjar dalam setiap jengkal kantor-kantor birokrasi di lini perizinan. Birokrasi pemerintahan yang menjalankan tugas negara terkesan meneguhkan pungli sebagai tradisi. Ya ... pungli hinggap di birokrasi dan membranding keberadaan birokrasi pungli dalam kosakata yang paling hiperbolik. Pungli. Inilah biaya ekstra yang bergulir senyap tetapi ekspresif dalam pelayanan publik. Konon begitu dan ini membahayakan birokrasi itu sendiri.

Bahkan ini sejumput bahaya laten. Ya ... pungli terkesan sebagai bahaya latin yang mengendap di kolong birokrasi kemudian menyebar menjerat rakyat. Bukan rahasia lagi kalau segmen birokrasi dari layanan *jalan* (perhubungan) sampai *gedongan* (perkantoran) acapkali mengalirkan “uang pelicin” guna mendapatkan servis birokrasi. Rakyat merasakan meski hanya mampu bergumam dalam kerumunan antri pengurusan administrasi. Bisik-bisik yang dilakukan serentak tampaknya membawa realitas berisik nasional. Gumam masyarakat menjadi auman yang mengema dan didengar Presiden Joko Widodo sejak episode pertama berkuasa. Presiden menangkap kegelisahan kolektif yang terpendam dalam sukma rakyat: *berurusan dengan birokrasi negara ini ternyata sangat mahal*. Inilah yang dirasa meski tak terucapkan oleh sebagian besar warga negara.

Tanyalah kepada para sopir bagaimana praktik pungli di ja-



lanan. Tanyalah kepada pengguna jasa dari tingkat kelurahan/desa sampai kelembagaan/kementerian dalam strata pemerintahan yang mana pun mengenai besarnya pungli. Tanyalah kepada para pebisnis tentang “kotak amal” yang harus dilewatinya dan diberi “jariah” untuk memuluskan perizinan, tender dan order proyek pengadaan barang/jasa. Rakyat tahu karena mengalami dan rakyat paham siapa dan di mana yang tidak ada pungli, tetapi pastilah mereka akan bungkam sejuta bahasa. Tentang pungli, awam lebih baik memakluminya daripada berurusan penyediaan alat bukti. Tanpa bukti, tuduhan pungli dianggap fitnah dan seseorang akan bersentuhan dengan hukum karena melakukan tindak pidana pencemaran nama baik. Terhadap konstalasi perpunglian, rakyat sejourus waktu menempuh “gerakan tutup mulut” menghindari tersangkut-sangkut hukum.

Presiden rupanya paham betul apa yang sedang bergemuruh dibalik ketenangan “kolam air”. Bukankah ada peribahasa: air yang tenang menghanyutkan? Menyadari atmosfer pentas pungli yang ternyata masih mewarnai pelayanan publik, terutama pelayanan perizinan selain yang dijadikan bahan penulisan buku ini, Saber Pungli (Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar) dikonstruksi Presiden dengan instruksi yang sangat lugas. Pada tanggal 21 Oktober 2016 dikeluarkanlah *Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar*.

Perpres ini usai ditandatangani Presiden langsung diundangkan oleh Menteri Hukum dan HAM Yasonna H. Laoly. Dalam Perpres Saber Pungli ini dinormakan struktur yang komprehensif: Pengendali dan penanggungjawab: Menko Polhukam. Ketua Pelaksana: Irwasum Polri. Wakil Ketua Pelaksana I: Irjen Kemendagri. Wakil Ketua Pelaksana II: Jaksa Agung Muda Pengawasan. Sekretaris: Staf Ahli di lingkungan Kemenko Polhukam. Anggotanya dari Polri, Kejaksaan Agung, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, Pusat Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Ombudsman Republik Indonesia, Badan Intelijen Negara (BIN), dan Polisi Militer TNI.



## Memutus Matai Rantai Pungli Pelayanan

Pemberantasan pungli dijadikan *national agreement* dari pusat sampai daerah. Rakyat agak teragap *melongo* atau *petenggenen* (terpaku penuh takjub) menyaksikan gebrakan yang sudah dinanti puluhan tahun, bahkan nyaris sempurna berabad-abad. Era upeti kepada Sang Nata dalam kisah Prabu Dewata Cengkar (abad I-II) yang menguasai Kerajaan Medang hingga kekuasaan Sultan Hadiwijoyo, Raja Pajang (abad 1568-1587) sudah berakhir dengan tumbangnyanya rezim monarkhi di bumi Nusantara. Kurun waktu kolonialisme membawa “budaya pungli” (abad XVII-XX) dan terbangunlah order rasuah yang diawali dari “sogok-menyogok” sebagai alat komunikasi relasi memperoleh kuasa.

Konflik yang melatari Perjanjian Giyanti, 13 Februari 1755 dan Perang Jawa oleh Pangeran Diponegoro (1825-1830), termasuk kisah penangkapan wanita punjer kehidupan Aceh, Cut Nyak Dhien (1848-1908) ada “bilik pengikut” yang mengkhianati perjuangannya dan konstalasi heroisme ini, pada ujung ceritanya memberikan pula lembar kehidupan yang tidak lepas dengan isu “transaksi posisi”. Semua itu memberi ruang yang mendeskripsikan keberadaan pungli yang sudah sangat mendestorsi kewibawaan nagara. Era kemerdekaan, ada tahapan yang menyemarakkan pungli di masa yang sangat panjang: Orde Baru (1966-1998). Pada masa orde baru, pungli bercokol semakin menghunjam dan tumbuh subur. Kondisi itu dipotret oleh rakyat sampai pada babakan orde produk gerakan reformasi (1998). Pungli benar-benar tampil menyemarakkan perjalanan bangsa ini. Presiden Jokowi hadir menawarkan Saber Pungli sebagai wujud tekad penyelesaian negara.

Pada hilirnya, pungli memang dapat membubarkan negara. Dalam konteks inilah langkah membersihkan pungli dari ranah birokrasi mutlak diapresiasi. Jajaran birokrasi sendiri banyak yang risih, karena birokrasi itu hadir merefleksikan kehendak negara untuk melayani, bukan memungli. Konsep-konsep birokrasi dari



Martin Albrow, Max Weber, Peter Blau, Peter Leonard, Marshall Dimock, Herman Finer maupun W.R. Sharp dengan segala kritiknya, tetaplah menyangkut pelaksanaan kekuasaan untuk pelayanan. Keberlakuan UU Pemda, UU Administrasi Pemerintahan, UU Aparatur Sipil Negara dan berbagai regulasi yang telah diproduksi negara, sungguh mengharamkan pungli. Pelayanan perizinan terpadu dimohkakai martabat tanpa pungli. Demikianlah Mas Pung pun punya gagasan birokrasi inovatif bebas tanpa pungli.

### **Selamat Datang Biokrasi (Bukan Birokrasi)**

Apalagi di rubrik abad XXI dalam kerangka *green century*, untuk menopang keberadaan negara secara operasional agar rakyat merasa memiliki pemerintah, pemikiran birokrasi (*bureaucracy*) tengah bergulir ke arah biokrasi (*biocracy*). Seluruh sumber daya birokrasi memiliki orientasi ekologi dan ini akan melahirkan *green state* kalau birokrasinya tanpa pungli. Hal ini dibangun dari pemahaman bahwa kecerdasan emosional dan spritual SDM birokrat ternyata tidak cukup untuk mengubah birokrasi lebih baik. Psikolog (lingkungan) sekelas Daniel Goleman (2009) menawarkan ukuran baru perilaku seseorang yang dinamakan *ecological intelligence*. Lingkungan harus menjadi parameter sekaligus variabel penentu setiap perilaku seseorang. Semangat ekologis adalah cermin pembulat kecerdasan emosional dan spritual. Orang yang memiliki *ecological intelligence* akan memosisikan diri pada lingkungan secara ekosistemik yang terintegrasi dengan sikap hidupnya.

Para birokrat sekarang harus siap menyatu dalam wahana titik intonasi ini: *green policy, green budgeting, green company, green banking, green credit, green legislations*, dan sebagainya, termasuk *green party*. *Biocracy* akan membawa birokrasi pelayanan bermuatan lingkungan yang dalam bahasa Auden Schendler (2009) adalah “*getting green done*” sebagai “*front lines of the sustainability revolution*”. Pelayanan ramah lingkungan akan memproduksi perilaku bernegara yang ramah lingkungan. Ling-



kungan menjadi perhatian dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dihitung menjadi hutang publik yang harus dibayar. Kita memahami bahwa umat manusia mengonsumsi SDA lebih dari yang mampu disediakan planet kita, dan membuat limbah melebihi dari yang bisa diserap oleh ekosistem manusia. Titik tengah dari kelebihan konsumsi dan ketidakmampuan menampung adalah titik hutang manusia pada ekosistemnya, kata Jean-Luc Melechon (2013).

Kinerja birokrasi sekarang wajib mengembangkan sisi ekologis secara berkelanjutan dalam wadah biokrasi, pun di bidang perizinan mengingat telah berlaku “perizinan lingkungan”. Dan pungli pasti menghambat kelahiran biokrasi (kekuasaan sang biro yang bervisi lingkungan) apabila tidak dikawal pemimpin yang berkarakter ekologis (*green leadership*). Sehubungan dengan ini terngianglah dua pertanyaan menggairahkan dari John Stuart Mill: *Pertama, towards what ultimate point is society tending by its industrial progress?* Jawabannya: melalui kepastian regulasi dan prediktabilitasnya, hukum yang dibuat negara membawa ke arah *social, bureaucracy, biocracy, and legal order*. *Kedua, when the progress ceases, in what condition are we to expect that it will leave mankind?* Sahutnya tiada lain adalah: SDM profesional yang mau melayani dalam bingkai birokrasi kerakyatan. Saya percaya, birokrasi yang biokrasi akan terpanggil untuk bebas pungli, karena kita tidak hendak bersatire ala Samel C. Florman: *plus la change, plus la meme chose – semakin berubah, semakin sama saja*. Sampai pada batas ini, penulisan buku selanjutnya mengenai tema pelayanan perizinan yang lebih dari ini, adalah kebutuhan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Selamat menulis.

Surabaya, 1 Juni 2020

**Suparto Wijoyo**  
Editor



SAMPLE



# INDEKS

## A

Administrasi pemerintahan, 17  
Akibat hukum, 173  
Aktor yang terlibat, 110  
Alat pengujian, 170  
Amendemen, 3  
Aparat penerima, 124  
Aparatur negara, 91  
AROB, 21  
Asas-asas pelayanan publik, 89  
Asas tanggung gugat negara, 182  
Asas-asas umum pemerintahan yang baik, 88  
Aturan hukum, 90  
ASEAN, 5

## B

*Back office*, 115  
Badan hukum, 66, 67, 161, 179  
Banyuwangi, 137  
Berbasis teknologi, 44  
Beginselen, 3  
Berkas permohonan, 133  
Bidang ekonomi, 32  
*Biocracy*, 217  
Birokrasi yang demokratis, vi

Birokrat-teknokrat, vii

BNPB, 188

Bobot filosofis, vii

BPK, 172

BPPT, 20

## C

Cacat prosedur, 12

*Call center*, 114

Cahaya rohani, v

Campur tangan, 76

Campur tangan pemerintah, 192

Common law, 27

## D

Daerah terkait, 127

Dapat diproses, 111

Data investor, 152

Daya jangkauan, 116

Delegasi wewenang, 98

Deregulasi, 39

Disertasi, vi

Diskriminasi pelayanan, 38

Disfungsi sosial, 117

Dokumen perizinan, 11

Dokumen resmi, 9

Dominasi, 49  
Dua sistem, 109

## E

Efektif, 105  
Efisien, 122  
Efektif dan efisien, 140  
Efisiensi sumber daya, 109  
Ego sektoral, 131  
Elektronik, 21, 136  
Eropa kontinental, 27  
Esensi izin, 189

## F

Faktor-faktor produksi, 5  
Fasilitas fiskal, 128  
Falsafah konstitusi, 83  
Figur hukum, 34  
Fleksibel, 112  
*Front office*, 39  
Fungsi birokrasi, 212  
Fungsi hukum, 171, 191

## G

Gangguan, 141  
Ganti rugi, 51  
Gerakan tutup mulut, 215  
Gotong royong, 167  
*Good governance*, 39, 48  
Gramatika, 179  
Green century, 216  
Gubernur, 162  
Gugatan tertulis, 175

## H

Hak asasi manusia, 83

Hak warga masyarakat, 47  
Hak yang dimiliki oleh badan, 99  
Hakim, 174  
Hakim administrasi, 80, 185, 187  
Hasil analisis, 62  
Hubungan koordinasi, 106  
Hubungan masyarakat, 65  
Hukum Indonesia, xiii  
Hukum primer, 60

## I

Ilmu hukum, xii  
Indikator, 104  
Instrumen pencegahan, 82  
Interpretasi, 79  
Investasi, 5  
Istilah keputusan, 21  
Izin berantai, 13  
Izin dasar, 45  
Izin-izin lingkungan, 75  
Izin mengemudi, 75

## J

Jalanan, 213  
Jangkauan masyarakat, 93  
Jatim akses, 22  
Jenjang norma hukum, 166  
Jenis perizinan, 138  
Jumlah jenis perizinan, 139  
Jumlah izin, 46  
Jumlah tenaga kerja, 59

## K

Kantor pemerintahan, vii  
Kasih sayang, xiv  
Kediri, 136



- Kegiatan usaha, 107  
 Kejadian khusus, 36  
 Kekuasaan pelayanan, 37  
 Kepemimpinan, vii  
 Kesejahteraan masyarakat, 86  
 KKN, 3  
 Konfrontasi, 54  
 Konsep penelitian, 26  
 Konstitusi, 47  
 Komponen dasar, 70  
 Korporasi, 123  
 Kosmologi birokrasi, x  
 KPTSP, 143
- L**  
*Leadership*, viii  
*Leadership award*, ix  
 Legitimasi kekuasaan, 31  
 Lembaga, 98  
 Lembaga atau instansi, 103  
 Lembaga OSS, 19  
 Level propinsi, 142  
*Licensing*, 33  
 Logika, 57  
 Lokasi fisik, 113  
 Loket pendaftaran, 145
- M**  
 Macam perlindungan hukum, 163  
 Madrasah demokrasi, x  
 Mahkamah agung, 181  
 Mandat, 100  
 Masa tunggu, 102  
 Masyarakat, 68  
 Manajemen, 96  
 Mau mendengar, 94  
 Melalui satu atap, 97  
 Melawan hukum, 159, 187  
 Mengutamakan kepentingan masyarakat, 87  
 Membayar biaya, 37  
 Memenuhi syarat-syarat, 95  
*Model one stop service*, 112  
 Metode penelitian, 63
- N**  
 Negara, 49  
 Negara hukum, 155  
 Negara Indonesia, 156  
 Negara Republik Indonesia, 193  
 Negara atau masyarakat, 84  
 Negara tertinggi, 77  
 Non-perizinan, 40, 92, 108  
 Non-perizinan satu pintu, 107  
 Norma hukum, 166
- O**  
 Obyek-obyek tertentu, 50  
*One roof service*, 43  
*One stop services*, 12  
*Online*, 19  
 Orde reformasi, 141  
 Organen, 3  
 OSS, 18  
 OSS center, 144  
 Organ yang berwenang, 74  
 Organisasi, 169  
 Otoritas, 41
- P**  
 P2T, 151  
 Payung hukum, 130



Pelaku ekonomi, 42  
 Pelayanan administratif, 9  
 Pelayanan publik, 2, 9  
 Penjaga moral, 183  
 Perizinan terpadu, xi  
 Permasalahan hukum, 15  
 POP, 184  
 Produk hukum, 1  
 Produk penilaian, 153  
 Produk yang dihasilkan, 154  
 Proklamator, xi  
 PTSP, 7  
 PTUN, 55  
 Putusan pengadilan, 58

## R

Rasa aman, 29  
 Reformasi, 5  
 Reformasi birokrasi, 149  
 Regulasi, 195  
 Rekomendasi dinas, 131  
 Represif, 56  
*Responsibility*, 51  
 Retribusi, 147  
*Rule of law*, 28, 29

## S

Saber pungli, 215  
 Sarana perizinan, 8  
 Satu atap dan satu pintu, 110  
 Satuan kerja, 14  
 Segi materi, 16  
 Sewa menyewa, 158  
 Silogisme tradisional, 61  
 Sistem elektronik, 21  
 SKPD, 6

SOP, 150  
 Standar pelayanan publik, 120  
 Sufistik, ix  
 Sumber daya manusia, 134  
 Sumber-sumber pendanaan, 23  
*Sustainable development*, 24  
 Surat penolakan, 146  
 Syarat yang ditentukan, 67

## T

Tanda daftar industri, 25  
 Tanggung gugat, 177  
 Tanggung jawab, 53  
 Tata cara pelayanan, 129  
 Tata cara perizinan, 8  
 Tata usaha negara, 11  
 Teknis PTSP, 195  
 Tertib hukum, 186  
 Tindakan administrasi, 10  
 Tindakan pemerintahan, 52  
 Tujuan pemerintah, 168  
 Tujuan pokok, 101

## U

Uang pelicin, 213  
 Ujung tombak, 72  
 UMKM, 119  
 Umum, 161  
 Undang-undang, 35  
 Unit pelaksana, 93  
 Untuk menghormati hak asasi, 68  
 Upaya administrasi, 165  
 Upaya hukum, 89  
 UUD, 1  
 Urusan pilihan, 125



**V**

Volume perizinan, 105

**W**

Waktu pembuatan izin, 118

Warga negara, 1

Wawasan, v

*Welfare state*, 157

Wetmatig bestuur, 30, 31

Wewenang, 126

Wewenang secara delegasi, 17

Wewenang yang diperoleh, 71

Wewenang yang sah, 176

WEF, 4

Wilayah, 132

Wilayah kota, 135

Wujud perizinan, 81

**Y**

Yang berlaku, 73

Yang dialamatkan

Yang disediakan, 85

Yang sistematis, 111

Yudisial, 164

Yuridis, 211

Yuridis formal, 31

**Z**

Zonder, 194



SAMPLE

## TENTANG PENULIS



**Dr. Pung Karnantohadi, S.H., M.Si., M.H.** adalah sosok Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berkarakter ulet dan berintegritas sebagai orang yang penuh kesantunan di Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Penulis yang dilahirkan di Kota Surabaya pada 2 Februari 1968 ini menempuh jenjang karier sebagai

PNS (ASN) dari bawah dan telah melalui jalan panjang yang penuh kesan sampai pada jabatan sekarang: Sekretaris Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur. Jelajah kariernya secara struktural sebelum sampai pada posisi saat ini telah berjenjang pada beberapa jabatan yang diamanatkan kepadanya, antara lain: Kepala Seksi Sub Dinas Penyusunan Program Dinas Pendapatan Provinsi Jawa Timur; Kepala Seksi Bidang Pengembangan Sistem Informasi Pendapatan Dipenda Provinsi Jawa Timur; dan Pejabat Kepala UPT Unit Pelaksana Teknis Pelayanan Perizinan Terpadu.

Rekam jejak sebagai birokrat yang profesional dilakoninya secara konsisten dalam ruang lingkup yang bersentuhan dengan pelayanan serta pengelolaan keuangan. Manajemen keuangan daerah menjadi lahan penempatan dirinya dalam mengemban tanggung jawab selaku ASN Provinsi Jawa Timur yang dahulu bernama Dinas Pendapatan Daerah, sebuah lembaga organisasi perangkat daerah yang sering dibilang memikul akuntabilitas besar karena menyangkut tata manajerial dana publik. Di institusi

iniilah sejatinya diakumulasi seluruh potensi pendapatan daerah sebelum dirangkai dalam distribusi yang tertuang pada skema APBD Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Beliau pun telah mengikuti Diklat PIM Tingkat III (SPAMA/SPADYA) untuk mendapatkan penguatan karakter kepemimpinan sebagai birokrat yang berintegritas di Provinsi Jawa Timur. Pendidikannya dilakoni mulai dari pendidikan dasar: SD Kristen YBPK I (1981), SMP Kristen YBPK I (1984), SMA Swasta Disamakan Kristen Petra 2 Pagi (1987), kemudian mendapatkan gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya (1993). Di kampus Airlangga inilah, beliau terus menempa diri melanjutkan ke jenjang akademik yang lebih tinggi dengan mengikuti pendidikan Magister yang berumpun Manajemen Pemerintahan dan Politik Lokal (2006), dan Magister Ilmu Hukum yang secara spesifik di bidang Hukum Pemerintahan (2013). Pendidikan ini dipuncaki dengan mengambil Program Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga dengan Disertasi yang substansinya menjadi buku ini (2019). Baginya, penulisan ini telah membangun kesadaran kolektif bahwa tema pelayanan perizinan terpadu semakin menyuguhkan keberadaan negara pada maknanya yang paling yuridis-filosofis. Negara dengan perangkat birokrasinya diadakan bukan dalam ruang hampa melainkan dengan konstruksi cita-cita menggapai komitmen kolektif warganya. Warga negara memiliki kebanggaan dengan kehormatan tertinggi berupa kemanfaatan birokrasi pemerintahan yang mampu menjaga pelayanan sesuai kebutuhan zamannya.

