

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintahan diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Berkaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, di samping masalah kesejahteraan rakyat.¹

Negara merupakan suatu organisasi yang memiliki tujuan. Bagi negara Indonesia, tujuan negara tertuang dalam alinea ke empat Pembukaan UUD 1945, yang mengidentifikasi bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang menganut konsepsi *welfare state*. Sebagai negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum, setiap kegiatan di samping harus diorientasikan pada tujuan yang hendak dicapai juga harus berdasarkan pada hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.

Pertumbuhan penduduk di suatu negara menuntut pemerintahannya untuk mampu menyediakan berbagai sarana dan pemenuhan hidup rakyatnya. Pemerintah berkewajiban memenuhi kebutuhan tersebut, terutama negara yang menganut paham "*welfare state*" sebagai halnya Indonesia. Sebagai konsekuensi dari konsep tersebut,

¹ D.J. Elzinga, *De Democratische Rechtsstaat, Als Ontwikkeling Perspectif*, dikutip dari Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm 167

negara dituntut untuk berperan lebih jauh dan melakukan campur tangan terhadap aspek-aspek kehidupan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyatnya.

Campur tangan pemerintah dalam urusan masyarakat tersebut sesungguhnya merupakan peran sentral, akan tetapi bukan berarti rakyat sebagai warga negara meninggalkan partisipasinya. Pemerintah merupakan pemegang otoritas kebijakan publik yang harus memainkan peranan penting untuk memotivasi kegiatan dan partisipasi masyarakat melalui penyediaan berbagai pasilitas, berusaha bagi perkembangan kegiatan ekonomi untuk memenuhi kebutuhannya sendiri dan dalam upaya melaksanakan kegiatan pembangunan baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah.

Pembangunan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak dapat dilepaskan dari prinsip otonomi yang diberikan pada daerah tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Sebagai daerah otonom, pemerintah provinsi, dan kabupaten/kota mempunyai kewenangan dan tanggungjawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, menggerakkan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawabkan kepada masyarakat².

Penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan. Atas dasar itu, Undang-Undang Dasar yang menganut negara kesatuan memilih penyelenggaraan

² Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm 126-127

pemerintahan yang desentralistis. Upaya tersebut selanjutnya dirumuskan ke dalam Pasal 18 UUD 1945 Perubahan Kedua, yang kemudian terakhir dijabarkan dalam Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-undang tersebut berimplikasi terhadap kewenangan pemerintah daerah yang cukup luas, khususnya dalam penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah.³

Tujuan yang hendak dicapai dalam rangka penyerahan urusan pemerintah ditunjukkan antara lain dengan menumbuhkembangkan penanganan urusan dalam berbagai bidang, meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan melalui efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Peranan administrasi negara dalam mewujudkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan sebagai pengambil kebijakan untuk menentukan strategi pengelolaan pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah memiliki peranan yang sangat penting.

Bagi aparat pemerintah daerah yang memiliki tugas dalam pengelolaan pemerintah daerah, substansi otonomi daerah sangat penting karena reformasi dalam sistem pemerintahan di daerah tentang pembangunan ekonomi dapat dilihat dalam aspek sistem pengaturan kebijakan, politik, dan keuangan yang menjadi tanggung jawab pemerintah kota dan kabupaten.

³ Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat terdiri dari urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiscal, serta agama.

Berbagai masalah penyelenggaraan pemerintah yang muncul, salah satunya dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik, menjadi salah satu perhatian dan perlu untuk dianalisis serta dicari jalan keluarnya agar penyelenggaraan otonomi daerah dapat berjalan dengan baik, efisien, dan efektif untuk memberikan pelayanan yang diharapkan masyarakat. Dalam menjalankan pengelolaan pemerintahan daerah harus disertai dengan tanggung jawab publik sehingga memenuhi kepuasan masyarakat di daerah. Hal yang sama menyangkut fungsi pengawasan baik yang dilakukan oleh pemerintah daerah maupun oleh masyarakat, menuntut adanya transparansi dalam mengelola sumber daya pemerintahan daerah.

Salah satu aspek penting dalam otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat. Hal tersebut akan membuka peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pengelolaan pemerintahan daerah, dalam pengelolaan penggunaan sumber daya, dan memberikan pelayanan yang prima kepada publik.

Adanya pemberdayaan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan serta adanya campur tangan pemerintah terhadap kehidupan masyarakat, tidak akan lepas dari perkembangan tipe negara hukum yang dalam perkembangannya membawa pengaruh terhadap peran dan kedudukan pemerintah.

Negara hukum modern, tugas kewenangan pemerintah tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan (*rus en order*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai saat ini masih tetap

dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini, kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan (*regelen* atau *besluiten van algemen strekking*).

Mencermati fungsi pengaturan tersebut, muncul beberapa instrumen yuridis yang menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk ketetapan (*beschikking*). Sesuai dengan sifatnya individual dan konkret, ketetapan tersebut merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintah atau sebagai norma penutup dalam rangkain norma hukum⁴. Salah satu wujud dari ketetapan tersebut adalah izin. Dengan demikian izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mengatur berbagai peristiwa dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Lembaga pemerintah adalah lembaga yang menjalankan urusan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui, bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang untuk mengeluarkan izin, keadaan tersebut berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan kepada jabatan yang dijabatnya baik di pusat maupun di daerah⁵.

Upaya pemerintah meningkatkan pelayanan publik dan laju pertumbuhan ekonomi dalam rangka otonomi daerah, ditempuh melalui peningkatan profesionalisme pelayanan publik, termasuk penataan bidang perizinan yang

⁴ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yusidika, Surabaya, 1993, hlm 125

⁵ Sjachran Basah, *Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendali Lingkungan*, Makalah pada Seminar Hukum Lingkungan diselenggarakan oleh KUI 1-2 Mei 1996

memberikan efek meningkatkan kualitas pelayanan publik. Selain itu perizinan yang merupakan elemen yang sangat diperhatikan oleh pelaku bisnis dalam menanamkan investasinya di daerah. Oleh karena itu, kalau penyelenggaraan perizinan tidak diselenggarakan dengan baik, akan melemahkan nilai-nilai daya saing dalam kegiatan perekonomian.

Secara umum hambatan sistem perizinan di Indonesia, khususnya di daerah setelah dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah adalah⁶:

1. Belum adanya sistem perizinan yang baku, integratif, komprehensif;
2. Tersebarinya berbagai instansi yang mengeluarkan izin;
3. Tersedianya peraturan tentang perizinan dalam berbagai peraturan perundang-undangan;
4. Diadakannya suatu izin hanya didasarkan semata-mata kepada tujuan pemasukan bagi pendapatan pemerintah (terutama setelah diberlakukannya konsep otonomi daerah).

Beragam organ pemerintahan yang berwenang memberikan izin, dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang membutuhkan izin tertentu menjadi terhambat, bahkan tidak mencapai sasaran. Artinya, campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan yang berbelit dapat menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang membutuhkan izin. Dalam hal otonomi daerah, muncul suatu permasalahan baru, izin dijadikan salah satu alat dalam memperoleh pendapatan asli masing-masing daerah, sehingga terkadang banyak sekali peraturan maupun kebijakan serta organ pemerintahan yang mengatur masalah perizinan.⁷

⁶ Asep Warlan Yusuf, *Hukum Perizinan Bisnis*, PascaSarjana Hukum, Unpar, Bandung, 2000, hlm 5

⁷ Salim Hs dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm 97

Oleh karena itu, masalah profesionalisme dalam memberikan pelayanan kepada publik adalah sesuatu yang mutlak diperlukan. Dengan profesionalisme dalam pelayanan publik, izin yang berbelit-belit dapat dihindarkan demi lancarnya kegiatan investasi dan perekonomian di suatu daerah. Pemahaman yang semakin mendalam terhadap hal-hal tersebut, harus menyentuh unsur birokrasi, khususnya terhadap birokrasi pelayanan perizinan yang selama ini dianggap berbelit-belit.

Birokrasi perizinan yang berbelit-belit merupakan salah satu permasalahan yang menjadi penghambat bagi perkembangan dunia perekonomian, terlebih lagi dalam dunia usaha di Indonesia. Masyarakat dan para pelaku usaha sering mengeluhkan masalah proses pelayanan perizinan yang memerlukan waktu lama, banyaknya instansi yang mengeluarkan izin serta banyaknya pungutan yang dibayar oleh pemberi izin.

Berdasarkan uraian di atas, timbulah gagasan yang dibuat oleh pemerintah untuk menyederhanakan pengaturan, prosedur, dan birokrasi dalam bidang perizinan. Oleh karena itu, dalam mekanisme perizinan dapat diterapkan konsep deregulasi dan debirokrasi, yang mengandung arti peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlebihan. Peraturan perundang-undangan yang berlebihan pada hakikatnya menyebabkan campur tangan pemerintah atau negara terlalu dominan.

Deregulasi pada dasarnya bermakna mengurangi campur tangan pemerintah dalam kegiatan tertentu yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat, seperti di bidang ekonomi, sehingga adanya deregulasi akan berimbas pada langkah debirokrasi yang terbentuk menyederhanakan jalur birokrasi yang berbelit-belit.

Meskipun deregulasi dan debirokrasi dimungkinkan dalam bidang perizinan, namun harus memiliki batasan-batasannya, karena deregulasi dan debirokrasi merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Persoalan selanjutnya, apakah dengan diterapkannya konsep deregulasi dan debirokrasi dalam bidang perizinan tidak akan bertentangan atau dapat mengabaikan asas-asas umum pemerintahan yang layak? Bagaimana pula sistem pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam pelaksanaan deregulasi dan debirokratisasi pelayanan publik, khususnya dalam sistem perizinan serta bagaimana pula implikasinya terhadap sistem hukum tertulis maupun tidak tertulis dalam ruang lingkup hukum administrasi negara.

Sebagai upaya untuk melakukan deregulasi dan debirokrasi, pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri mengeluarkan suatu kebijakan mengenai sistem pelayanan perizinan, yaitu Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP).

Munculnya konsep PTSP berawal dari Kepmenpan No 63/kep. M. PAN/7/2003 yang memuat tentang penyelenggaraan pelayanan publik. Kemudian keluar Kepres No 29 tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal dalam Rangka PMA dan PMDN. Peraturan tersebut mengungkapkan, dalam rangka meningkatkan efektivitas dalam menarik investor untuk melakukan investasi di Indonesia dan perlu menyederhanakan dengan sistem pelayanan satu atap yang dilaksanakan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Untuk lebih memberikan penekanan pada peran birokrasi dalam sistem pelayanan publik, kemudian muncul Permendagri No 24 tahun 2006 tentang pedoman penyelenggaraan pelayanan Terpadu Satu Pintu, aturan tersebut merupakan implementasi dari Inpres

No 3 tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi. Selain mengatur mekanisme PTSP, Permendagri menginstruksikan bahwa untuk lembaga yang melaksanakan PTSP diselenggarakan oleh perangkat daerah yang mengacu pada Peraturan Pemerintah No 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Adanya berbagai peraturan yang mengatur tentang konsep PTSP mengakibatkan munculnya beberapa permasalahan baru terutama dalam hal perangkat daerah mana yang berhak untuk melaksanakannya.

Kondisi permasalahan di atas semakin rumit pada saat berlakunya Undang-undang No 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang beberapa pasalnya mengatur tentang konsep PTSP termasuk lembaga mana yang memiliki kewenangan dalam menyelenggarakan konsep tersebut. Hal tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 25 ayat (5) yang berbunyi :

Izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) diperoleh melalui pelayanan terpadu satu pintu

Selanjutnya Pasal 26 ayat (2) menyatakan :

Pelayanan terpadu satu pintu dilakukan oleh lembaga atau instansi yang berwenang di bidang penanaman modal yang mendapat pendelegasian atau pelimpahan wewenang dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan perizinan dan non perizinan di tingkat pusat atau lembaga atau instansi yang berwenang mengeluarkan perizinan dan non perizinan di provinsi atau kabupaten/kota.

Melihat ketentuan pasal di atas, dengan banyak munculnya aturan yang satu sama lain memiliki penafsiran berbeda dalam hal pelayanan akan mengakibatkan tidak adanya sinkronisasi dalam penciptaan peraturan perundang-undangan dalam bidang pelayanan. Dengan kata lain harmonisasi antara satu peraturan dengan peraturan yang lainnya menjadi tidak ada.

Melihat kondisi di atas, tujuan yang semula diharapkan oleh pemerintah yaitu, menciptakan debirokratisasi dan deregulasi dalam bidang pelayan menjadi sulit untuk dicapai. Kemudian permasalahan akan semakin rumit pada saat munculnya Permendagri No 20 tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah. Munculnya peraturan ini mengakibatkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kebijakan perizinan menjadi tumpang tindih peraturan perundang-undangan.

Atas dasar itu, menarik untuk dikaji bagaimana upaya pemerintah menciptakan pelayanan publik melalui mekanisme satu pintu dengan melakukan penyederhanaan birokrasi melalui konsep deregulasi dan debirokrasi yang tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan yang ada dengan maksud untuk menciptakan kepastian hukum, perlindungan hukum, peningkatan pelayanan publik, terciptanya sinkronisasi hukum dalam kebijakan perizinan serta menciptakan sistem birokrasi perizinan yang dapat memberikan dorongan terwujudnya iklim investasi yang sehat, sehingga dapat terus meningkatkan gairah perekonomian tanpa mengabaikan asas-asas umum pemerintah yang layak.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk mengkaji dan menganalisis dalam bentuk skripsi dengan judul Implementasi Permendagri No 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Terpadu di Kota Bandung dihubungkan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah implementasi Permendagri No 20 tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Terpadu di Daerah dalam kebijakan pelayanan perizinan di Kota Bandung?
2. Apakah mekanisme pelayanan perizinan terpadu satu pintu telah memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang layak?
3. Bagaimanakah upaya pemerintah Kota Bandung dalam menentukan langkah harmonisasi hukum dalam pengaturan tugas dan fungsi lembaga dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan terpadu satu pintu?

C. Tujuan Penelitian

Adanya yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengetahui dan mengkaji implementasi Permendagri No 20 tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah, khususnya dalam kebijakan pemerintah di Kota Bandung
2. Mengetahui dan memahami penyelenggaraan pelayanan perizinan terpadu satu pintu dihubungkan dengan asas-asas pemerintahan umum yang layak
3. Mengetahui dan menganalisis langkah alternatif harmonisasi hukum yang berhubungan dengan tugas dan fungsi lembaga penyelenggaraan pelayanan perizinan di daerah

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis diharapkan dapat memberikan manfaat sumbangan pemikiran pada pengembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya pengkajian dan pengembangan materi hukum pemerintahan daerah dan hukum administrasi negara dalam melakukan peningkatan pelayanan publik sebagai upaya menciptakan kepastian hukum, harmonisasi hukum, perlindungan hukum, serta menciptakan mekanisme perizinan yang dapat memberikan dorongan untuk meningkatkan gairah perekonomian dan kelancaran investasi di daerah.

2. Kegunaan praktis di antaranya adalah :
 - a. Bagi pemerintah diharapkan dapat memberikan masukan pada pengambil kebijakan (legiaslatif dan eksekutif) yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan pembangunan di daerah, khususnya dalam upaya peningkatan pelayanan publik dan penataan mekanisme perizinan.
 - b. Bagi investor diharapkan dapat memberikan pemahaman atas langkah-langkah yang dapat memberikan kemudahan dalam melakukan pengurusan izin-izin

E. Kerangka Pemikiran

Negara hukum merupakan suatu organisasi yang memiliki tujuan. Bagi negara Indonesia, tujuan negara itu tertuang dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang mengindikasikan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang menganut *welfare state*. Sebagai negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum, setiap kegiatan di samping harus berorientasi pada tujuan negara yang hendak dicapai juga harus menjadikan hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan⁸.

Konsep negara hukum Pancasila, kedaulatan rakyat mewujudkan duet integral secara harmonis berdasarkan prinsip monodualistis yang sifatnya konstitutif, dan hal tersebut menjadi dasar kewenangan utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedudukan hukum mengandung makna bahwa kekuasaan tertinggi

⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII press, Jakarta, 2003, hlm 179

terletak pada hukum yang bersumber dari Pancasila. Sedangkan untuk kedaulatan rakyat dilakukan oleh para wakil rakyat yang dalam hal ini DPR dan DPD yang duduk sebagai keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)⁹.

Arti dari negara hukum Pancasila itu sendiri adalah setiap pemegang kekuasaan negara, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus mendasarkan diri atas norma-norma hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, dan norma hukum itu sendiri berdasarkan Pancasila. Adapun unsur-unsur dari negara hukum Pancasila¹⁰ adalah :

- a. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara.
- b. Adanya pembagian kekuasaan.
- c. Bahwa dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus berdasarkan atas hukum yang berlaku baik yang tertulis maupun tidak tertulis.
- d. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuatan pemerintah, sedangkan khusus untuk Mahkamah Agung harus juga merdeka dari pengaruh lainnya.

Tujuan dari negara hukum, khususnya di Indonesia tercantum di dalam pembukaan UUD 45 alinea ke empat. Untuk tercapainya tujuan tersebut, administrasi negara diberikan kewenangan untuk melakukan tindakan hukum publik baik secara tegas yang diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun melalui *freies Ermessen*. Keadaan tersebut pada saat ini memang sangat diperlukan, mengingat ruang lingkup urusan administrasi negara semakin hari semakin luas dan dapat terus berkembang setiap tahunnya.

⁹ Lihat Ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945

¹⁰ Sjachran Basah, *Op cit*, hlm 49

Selanjutnya asas legalitas menurut prinsip *wetmatigheid* tidak sepenuhnya dapat mengakomodasikan berbagai kepentingan dan tuntutan untuk dapat dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan. Untuk itu undang-undang memberikan keleluasaan kepada administrasi negara melakukan tindakan publik dalam bentuk pengaturan, penetapan maupun tindakan yang nyata. Akan tetapi kebijakan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun secara hukum.

Berdasarkan uraian di atas, konsep negara hukum Indonesia pada prinsipnya tidak menyimpang dari unsur-unsur umum negara hukum. Adapun unsur-unsur negara hukum secara umum adalah :

- a. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis rakyat tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat.
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara;
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat atau hak asasi manusia.

Sejalan dengan uraian di atas, negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, oleh karena itu setiap tindakan negara dibatasi oleh hukum, sehingga individu mempunyai hak terhadap negara atau ada suatu lapangan pribadi tiap orang yang tidak dicampuri oleh negara atau dengan kata lain hak negara untuk mengatur atau mencampuri kehidupan warga negaranya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang telah ada terlebih dahulu, merupakan batas kekuasaan bertindak.

Indonesia sedang berada di tengah masa transformasi dalam hubungan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota yang menurut Undang-Undang No 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah hanya merupakan kepanjangan tangan pusat di daerah. Dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang diubah menjadi Undang-Undang No 32 Tahun 2004 lalu diubah kembali menjadi Undang-Undang No 12 Tahun 2008 dan yang terakhir diubah menjadi Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membuka saluran baru (kran) bagi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam pelayanan umum kepada masyarakat setempat, untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak dapat dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Mendukung terselenggaranya penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proposional dan berkeadilan, jauh dari praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme, serta adanya pertimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan

dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 secara tegas dinyatakan, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan atau pemerintah daerah, potensi keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada asas legalitas, berarti didasarkan pada undang-undang, akan tetapi dalam praktiknya tidak memadai. Hal ini dikarenakan hukum tertulis senantiasa mengandung kelemahan-kelemahan. Meskipun asas legalitas mengandung kelemahan, namun ia tetap menjadi prinsip utama dalam setiap negara hukum. Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

Berpijak pada landasan utama negara hukum yaitu asas legalitas, tersirat bahwa wewenang pemerintahan bersumber dari peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh dengan melalui tiga cara yaitu¹¹ :

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya.
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dikerjakan oleh organ lain atas namanya.

Kajian hukum administrasi negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum, yaitu tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban. Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Dengan kata lain pemerintah diberikan kewenangan untuk ikut campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat. Dalam setiap melakukan campur tangan terhadap kehidupan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah harus tetap berdasarkan pada peraturan perundang-undangan sebagai perwujudan asas legalitas.

¹¹ Indoharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm 91

Akan tetapi karena adanya keterbatasan dari asas ini, pemerintah diberikan kebebasan untuk melakukan tindakan (*freiesErmessen*). Namun demikian, dalam praktiknya akan membuka peluang terjadinya benturan dalam mewujudkan tujuan negara. Dalam hal demikian, kebutuhan terhadap perlindungan hukum pun semakin diperlukan. Perlindungan itu tidak saja dibutuhkan oleh warga negara untuk melindungi dirinya sendiri dari sikap tindak administrasi negara akan tetapi juga oleh administrasi negara untuk melaksanakan tugasnya. Untuk memberikan perlindungan hukum itu, diperlukan perangkat hukum sebagai tolak ukurnya. Hukum yang dimaksud adalah ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan tertulis maupun tidak tertulis. Dalam hukum tidak tertulis, asas-asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL) akan sangat besar artinya dijadikan sebagai tolak ukur.

Kedudukan AAUPL dalam sistem hukum adalah sebagai hukum yang tidak tertulis, yang harus senantiasa ditaati oleh pemerintah. Oleh karenanya, suatu keputusan yang bertentangan dengan AAUPL berarti bertentangan dengan hukum.

Bagi administrasi negara keberadaan AAUPL dapat bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir dan samar. Sedangkan bagi masyarakat keberadaan AAUPL tersebut dapat dijadikan sebagai dasar gugatan dalam hal mencari keadilan.

Meskipun AAUPL tidak tertulis secara formal dalam bentuk kodifikasi, akan tetapi sebagai pijakan dapat mengacu kepada Pasal 58 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang No 12 tahun 2008 tentang Pemerintah daerah, yang berbunyi :

Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri :

- a. Asas kepastian hukum;
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara;
- c. Asas kepentingan umum;
- d. Asas keterbukaan;
- e. Asas proporsionalitas;
- f. Asas profesionalitas;
- g. Asas akuntabilitas;
- h. Asas efisiensi, dan
- i. Asas efektivitas

Hukum memerlukan berbagai perangkat agar memiliki kinerja yang baik dalam menjalankan fungsinya. Salah satu kinerja hukum yang membedakan dengan kaidah lain adalah bahwa hukum memiliki kaidah yang bersifat memaksa. Artinya, apabila asas dan kaidah hukum dituangkan ke dalam sebuah peraturan perundang-undangan, maka setiap orang diharuskan melaksanakannya. Untuk mengendalikan setiap kegiatan atau perilaku orang atau badan yang bersifat preventif adalah melalui izin. Secara gramatikal izin adalah pernyataan mengabdikan atau persetujuan membolehkan. Dalam artian hukum yang berkaitan dengan pola tingkah laku, izin artinya membolehkan khusus.

Izin digunakan sebagai sarana hukum administrasi negara karena izin bersifat hukum publik yang terkait dengan kepentingan umum, sepihak, dan mengikat, sehingga apabila timbul sengketa hukum dari perizinan maka penyelesaiannya

dilakukan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, tindakan pemerintah yang berkaitan langsung dengan fungsi mengendalikan masyarakat adalah izin. Selanjutnya apabila dikaitkan dengan ketentuan Undang-undang No 9 tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, izin dikategorikan sebagai keputusan tata usaha negara (*beschikking*), hal tersebut dengan ketentuan rumusan Pasal 1 angka 3.

Rumusan ketentuan pasal 1 angka 3 tersebut memberikan batasan tentang apa yang dimaksud dengan keputusan tata usaha negara. Izin dapat dikategorikan sebagai keputusan tata usaha negara, karena :

- a. Izin dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara yaitu pemerintah atas permohonan yang diajukan oleh badan hukum atau perorangan;
- b. Izin bersifat konkret, artinya obyek yang diputuskan tidak bersifat abstrak;
- c. Izin mempunyai sifat individual, artinya bahwa dalam izin harus disebutkan secara jelas siapa yang diberikan izin.
- d. Izin bersifat final, artinya dengan izin seseorang telah mempunyai hak untuk melakukan sesuatu perbuatan hukum.

Dengan demikian, setiap izin mengandung pengertian yang membatasi kebebasan seseorang atau badan hukum tertentu melakukan kegiatan. Sejalan dengan itu, keputusan untuk mengabulkan atau menolak pemberian izin sepenuhnya merupakan kewenangan instansi yang berwenang dan tidak membutuhkan adanya kesepakatan atau bentuk persetujuan dari pemohon izin. Demikian juga instansi yang berwenang berhak untuk menentukan kewajiban dan larangan yang harus dipenuhi oleh pemegang izin.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah, disebutkan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkan seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.

Persoalan perizinan tidak hanya menyangkut masalah teknis administratif, tetapi terkait pula dengan 5 (lima) hal pokok yakni¹²:

- a. Tujuan, bahwa izin itu harus jelas dan pasti apa yang menjadi tujuan diterbitkannya izin;
- b. Kewenangan, bahwa izin itu dapat dinyatakan sah apabila dilandasi oleh kewenangan yang sah dari pihak yang mengeluarkannya;
- c. Substansi, bahwa izin seyogianya memuat norma-norma yang wajib ditaati oleh pemegang izin dan secara substansial izin memuat berbagai persyaratan yang pada dasarnya untuk melindungi kepentingan dan keselamatan umum;
- d. Prosedur, bahwa untuk mendapatkan izin itu harus memenuhi berbagai prosedur administratif, yuridis, teknis dan manajerial;
- e. Penegakan, bahwa setiap izin itu harus dapat dilaksanakan dan ditegakkan.

¹² Asep Warlan, *Penyederhanaan Perizinan, Analisis hukum dan Perundangan*, disampaikan pada seminar *Reformasi Birokrasi Melalui Deregulasi dan Debirokratisasi perizinan di Kota Bandung*, Bandung, 2008, hlm 4

Melalui langkah penertiban sistem perizinan, maka diharapkan konflik atau sengketa antara pemberi izin dengan pemohon atau dengan masyarakat dapat dikurangi atau dihindarkan. Dalam menata sistem perizinan, prosedur yang dilaksanakan seseuai dengan asas pelayanan publik, yaitu¹³:

- a. Transparansi, bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
- b. Akuntabilitas, dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Kondisional, sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi serta penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
- d. Partisipatif, mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;
- e. Kesamaan hak, tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi;
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban, pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak;

Selanjutnya dalam melakukan penyederhanaan proses perizinan dapat dilakukan melalui dua kemungkinan, yaitu¹⁴:

- a. Sistem perizinan terpadu; dan
- b. Sistem perizinan berantai

¹³ Lihat : Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 63/kep/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

¹⁴ Dalam Permendagri No 24 tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, dalam Pasal 9 ayat (2)

F. Metode Penelitian

Metode merupakan suatu proses atau tata cara untuk mengetahui masalah melalui langkah-langkah yang sistematis. Sedangkan penelitian merupakan penyelidikan secara hati-hati dan kritis mencari fakta dan prinsip-prinsip. Dari urai di atas dapat dikemukakan bahwa metode penelitian adalah suatu tata cara yang digunakan untuk menyelidiki sesuatu dengan hati-hati dan kritis guna untuk mendapatkan fakta atau prinsip-prinsip yang jelas melalui langkah-langkah yang sistematis.

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, dengan maksud untuk memperoleh gambaran mengenai kebijakan sistem perizinan satu pintu ditinjau dari sudut asas-asas umum pemerintahan yang layak.

Bersifat deskriptif karena penelitian ini mendeskripsikan tentang mekanisme pelayanan perizinan terpadu satu pintu, baik menurut hukum pemerintahan daerah maupun hukum administrasi negara. Walaupun menggunakan metode deskriptif, penelitian ini tidak hanya semata-mata mengumpulkan, menyusun dan memaparkan fakta dan data yang diperoleh selama penelitian, tetapi juga mencakup analisis dan interpretasi dari fakta dan data yang diperoleh sepanjang berhubungan erat dengan masalah yang diteliti. Disamping itu, karena penelitian ini merupakan masalah baru dan belum pernah dilakukan penelitian.

Dari uraian yang dikemukakan sebelumnya menunjukkan bahwa objek atau sasaran yang merupakan data penelitian ini pada dasarnya berkisar pada kajian ilmu hukum. Titik berat kajian ilmu adalah kaidah-kaidah atau norma-norma hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang sedang berlaku, pernah berlaku atau yang dicita-citakan.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan alasan bahwa penelitian akan menggali asas-asas hukum sekaligus mengkaji tentang harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang pelayanan perizinan terpadu melalui mekanisme satu pintu. Untuk lebih memperdalam kajian digunakan pendekatan komparatif dari aspek penerapan peraturan di daerah yang diteliti. Di samping itu, untuk mengetahui penerapan suatu aturan dalam keadaan konkret, akan dilakukan penelaahan terhadap permasalahan yang berkaitan dengan pelayanan perizinan. Pendekatan ini dipadukan dengan pendekatan historis untuk mengetahui maksud dan tujuan lahirnya kebijakan perizinan terpadu melalui mekanisme satu pintu.

3. Tahapan Penelitian

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) tahap penelitian di antaranya adalah :

- a. Studi Kepustakaan (*Library Research*) permasalahan kepustakaan, yaitu :

Untuk mencari konsep-konsep, teori-teori serta pendapat-pendapat maupun penemuan-penemuan yang berhubungan dengan pokok permasalahan kepustakaan, yaitu :

- 1) Bahan hukum primer (*primary sources or aauthorities*), yaitu berupa peraturan perundang-undangan dan keputusan hukum administratif yang di keluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang bertalian dengan pelaksanaan deregulasi dan debirokrasi dalam pelaksanaan pelayanan publik, khususnya dalam mekanisme perizinan.
- 2) Bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*), yaitu berupa makalah dan buku-buku yang ditulis oleh para ahli, karangan berbagai panitia pembentukan hukum (*law reform organization*), dan hasil dari penelitian¹⁵
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, artikel, majalah, koran, internet (*virtual research*), dan lain-lain yang dipergunakan untuk melengkapi atau menunjang data penelitian.

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta, 1986, hlm 15

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Studi lapangan adalah cara memperoleh data yang bersifat primer, dalam hal ini akan diusahakan untuk memperoleh data dengan mengadakan tanya jawab (wawancara), wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai, yang merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi secara langsung dengan Pegawai Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) di Kota Bandung. Data yang dikumpulkan dari lapangan hanya akan dijadikan sebagai bahan penunjang bahan sekunder.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain :

a. Interview

Interview dilakukan dengan menggunakan daftar pertanyaan dengan sistem terbuka sehingga pertanyaan-pertanyaan yang belum tercantum dapat ditanyakan untuk memperoleh data yang akurat dan tepat guna menjawab rumusan masalah.

b. Studi Pustaka

Dalam mengumpulkan data sekunder, penulis melengkapi dengan studi literatur dan sumber-sumber yang berkorelasi dengan penelitian, studi ini dimaksudkan untuk mendapatkan landasan teori yang cukup guna mendukung hasil penelitian.

5. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan 2 (dua) cara, diantaranya adalah :

a. Studi Pustaka

Studi kepustakaan yang dilakukan yaitu dengan mengkaji dan meneliti peraturan yang mengatur tentang perizinan terpadu satu pintu yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah serta dihubungkan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak (AAUPL), juga bahan hukum sekunder yang membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, seperti karya ilmiah, blog dalam situs-situs internet.

b. Studi Lapangan

Studi lapangan dilakukan dengan cara mencari data sehubungan dengan identifikasi masalah serta melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang berkompeten terhadap masalah yang diteliti.

6. Analisis Data

Metode yang digunakan dalam menganalisis hasil penelitian dilakukan melalui cara yuridis kualitatif berupa uraian pernyataan baik dilihat dari isi/substansi maupun formal/prosedur. Sementara tekniknya menggunakan analisis yuridis yaitu penganalisan data yang diperoleh dalam penelitian dengan menggunakan cara-cara

yang lazim digunakan dalam ilmu hukum seperti penafsiran dan konstruksi hukum, serta selalu mengaitkannya dengan norma, asas, kaidah atau lembaga hukum yang mengaturnya.

Apabila bahan-bahan atau data yang relevan dengan objek penelitian terkumpul, maka selanjutnya akan dianalisis menurut beberapa cara seperti :

- a. Yuridis normatif yaitu pendekatan dengan mengkaji serta menganalisis kaidah-kaidah hukum yang sedang berlaku dan erat hubungannya dengan objek penelitian.
- b. Yuridis historis yaitu meneliti sekaligus menganalisis tatanan hukum yang pernah berlaku yang berkaitan dengan objek penelitian

7. Lokasi penelitian

a. Perpustakaan

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Unisversitas Pasundan Bandung, Jalan Lengkong Dalam No. 17 Bandung
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Jalan Dipatiukur No. 35 Bandung

b. Instansi

- 1) Kantor Pemerintahan Kota Bandung, Jalan Wastu Kencana No. 2 Bandung
- 2) Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu, Jalan Cianjur No. 34 Bandung
- 3) Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Provinsi Jawa Barat, Jalan Penghulu Haji Hasan Mustofa No. 22 Bandung

8. Jadwal Penelitian

No	Jadwal kegiatan	Waktu Kegiatan 2014-2015					
		bulan					
		Desember	Januari	Februari	Maret	April	Mei
1	Pengajuan Judul dan Acc Judul						
2	Persiapan Studi Kepustakaan						
3	Bimbingan Up						
4	Seminar Up						
5	Pelaksanaan Penelitian						
6	Penyusunan Data						
7	Bimbingan						
8	Sidang Komprehensif						
9	Penggandaan dan Revisi						

Catatan :

Jadwal ini sewaktu-waktu dapat berubah berdasarkan pertimbangan situasi dan kondisi