

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Secara konseptual, izin adalah salah satu bentuk instrumen yuridis¹ yang digunakan oleh Pemerintah dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan. Izin (*vergunning*) hakikatnya adalah perkenan dari pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang membutuhkan pengawasan khusus². Hal ini sejalan dengan beberapa konsepsi yang diutarakan oleh para pakar, diantaranya:

- (1) E. Utrecht yang mendefinisikan izin sebagai keputusan administrasi³ negara yang memperkenankan dilakukannya suatu perbuatan selama diadakan secara sesuai dengan ketentuan;⁴
- (2) Bagir Manan yang mengartikan izin sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan (PUU) untuk memperbolehkan

¹ Bentuk instrumen yuridis secara umum meliputi peraturan perundang-undangan (*wet en regeling*), peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*), rencana (*het plan*) dan instrumen hukum keperdataan. Victorianus, Randa Puang, *Hukum Pendirian Usaha dan Perizinan*, Deepublish, Yogyakarta, 2012, hal. 51.

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2006, hal. 198.

³ Meski demikian, perlu dicatat bahwa di Belanda, istilah keputusan administrasi negara dapat mengacu pada lima istilah, yaitu: (1) Keputusan-keputusan yang berisi peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschriften*); (2) Keputusan-keputusan yang berisi penetapan (*beschikkingen*); (3) Keputusan-keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan tetapi mempunyai akibat secara umum; (4) Keputusan-keputusan yang berisi perencanaan (*plannen*); dan (5) Keputusan-keputusan yang berisi peraturan kebijakan (*beleidsregels*). Bagir Manan, Kuntata Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hal. 163.

⁴ Lihat Andrian Sutedi, *Hukum Perizinan Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 167.

seseorang melakukan suatu tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang;⁵ dan

- (3) Ateng Syarifudin yang menyatakan bahwa izin adalah bentuk peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret⁶.

Keseluruhan pengertian diatas secara umum menunjukkan bahwa selain instrumen yuridis, konsep izin (dan perizinan) memiliki beberapa unsur lain yang meliputi PUU, Organ Pemerintah, Peristiwa Konkret dan Prosedur serta Persyaratan⁷. Izin secara umum dikategorikan sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif karena menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu⁸. Sebab, izin hakikatnya mempunyai beberapa fungsi dan motif Pemerintah untuk:⁹

- (1) Mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu;
- (2) Mencegah bahaya;
- (3) Melindungi objek-objek tertentu;
- (4) Membagi benda-benda yang sedikit; dan
- (5) Pengarahan yang dilakukan dengan melakukan seleksi terhadap orang atau aktivitas melalui pemenuhan sejumlah syarat tertentu.

Pemerintah menggunakan izin untuk menghadapi atau menetapkan suatu

⁵ *Ibid.*, hal. 170.

⁶ Vera Rimbawani Sushanty, *Buku Ajar Hukum Perizinan*, Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara, Surabaya, 2020, hal. 10.

⁷ Victorianus, Randa Puang, *Op. Cit.*, hal. 51.

⁸ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hal. 211.

⁹ Nooritza Meidahnia, "Perizinan di Bidang Perbankan yang Berimplikasi Tindak Pidana," *Yuridika*, Vol. 29, No. 2, Mei-Agustus 2014, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2014, hal. 207.

peristiwa konkret¹⁰. Eksistensinya yang berupa penetapan membuat keberadaannya dipandang sebagai tindakan hukum administrasi negara (HAN) bersegi satu (sepihak)¹¹ yang diaplikasikan dalam peraturan berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ketentuan PUU¹². Perizinan merupakan ranah HAN karena bidang hukum mengatur cara-cara menjalankan tugas (hak dan kewajiban) dari kekuasaan alat-alat kelengkapan negara¹³. Oleh karena itu, izin harus ditetapkan dalam bentuk keputusan

¹⁰ Victorianus, Randa Puang, *Op. Cit.*, hal. 51.

¹¹ Suatu perbuatan hukum publik dikatakan sebagai perbuatan hukum yang bersegi satu atau sepihak karena dilakukan atau tidaknya perbuatan/tindakan hukum tersebut pada akhirnya tergantung kepada kehendak sepihak dari badan atau jabatan Tata Usaha Negara yang memiliki wewenang tindakan tersebut, dan bukan merupakan hasil persesuaian kehendak/persetujuan dengan pihak yang dikenai tindakan hukum tersebut. Indroharto, *Usaha Memahami UU tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 2002, hal. 147-148.

¹² Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, "Hukum Perizinan," <http://dpmpstp.babelprov.go.id/content/hukum-perizinan#:~:text=Izin%20merupakan%20perbuatan%20Hukum%20A dministrasi.prosedur%20sebagaimana%20ketentuan%20perundang%20Dundangan.>, diakses tanggal 7 Februari 2021, Pukul 23.38 WIB.

¹³ Konsepsi ini sejalan dengan definisi HAN beberapa ahli seperti: (1) Oppenheim yang mengartikan HAN sebagai suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenangnya yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum Tata Negara; (2) J.H.P. Beltefroid yang mengartikan HAN sebagai keseluruhan aturan-aturan tentang cara bagaimana alat-alat pemerintahan dan badan-badan kenegaraan dan majelis-majelis pengadilan tata usaha hendak memenuhi tugasnya; (3) Logemann yang mengartikan HAN sebagai seperangkat dari norma-norma yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat administrasi Negara melakukan tugas mereka yang khusus; (4) De la Bascécoir yang mengartikan HAN sebagai himpunan peraturan-peraturan tertentu yang menjadi sebab Negara berfungsi atau bereaksi dan peraturan-peraturan itu mengatur hubungan-hubungan antara warga Negara dengan Pemerintah; (5) L.J. van Apeldoorn yang mengartikan HAN sebagai keseluruhan aturan yang hendaknya diperhatikan oleh para pendukung kekuasaan penguasa yang disertai tugas pemerintahan itu; (6) A.A.H. Strungken yang mengartikan HAN sebagai aturan-aturan yang menguasai tiap-tiap cabang kegiatan penguasa sendiri; (7) J.P. Hooykaas yang mengartikan HAN sebagai ketentuan-ketentuan mengenai campur tangan dan alat-alat perlengkapan Negara dalam lingkungan swasta; (8) Sir W. Ivor Jennings yang mengartikan HAN sebagai hukum yang berhubungan dengan administrasi negara, hukum ini menentukan organisasi kekuasaan dan tugas-tugas dari pejabat-pejabat administrasi; (9) Marcel Waline yang mengartikan HAN sebagai keseluruhan aturan-aturan yang menguasai kegiatan-kegiatan alat-alat perlengkapan Negara yang bukan alat perlengkapan perundang-undangan atau kekuasaan kehakiman menentukan luas dan batas-batas kekuasaan alat-alat perlengkapan tersebut, baik terhadap warga masyarakat maupun antara alat-alat perlengkapan itu sendiri, atau pula keseluruhan aturan-aturan yang menegaskan dengan syarat-syarat bagaimana badan-badan tata usaha negara/ administrasi memperoleh hak-hak dan membebaskan kewajiban-kewajiban kepada para warga masyarakat dengan peraturan alat-alat perlengkapannya guna kepentingan pemenuhan kebutuhan-

bukan peraturan karena izin berisi suatu norma penetapan bukan norma pengaturan¹⁴. Adapun untuk pelaksanaannya, izin harus dimohonkan terlebih dahulu oleh orang yang bersangkutan kepada otoritas berwenang (Pemerintah) melalui prosedur yang telah ditentukan melalui PUU.¹⁵ Dengan pemahaman bahwa yang dimaksud pada istilah “orang” dalam hal ini adalah mengacu pada dua istilah subjek hukum¹⁶ perdata, yaitu:

- (1) Manusia (*natuurlijk person*) yang memiliki kecakapan berdasarkan ketentuan PUU;¹⁷ dan
- (2) Badan hukum (*rechtspersoon*), yaitu suatu badan atau perkumpulan yang dapat mempunyai harta, hak serta kewajiban seperti orang pribadi;¹⁸

Terkait keberadaannya sebagai instrumen hukum, Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan¹⁹ (UU No. 12 Tahun 2011) sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

kebutuhan umum; (10) E. Utrecht yang mengartikan HAN sebagai hukum mengenai hubungan istimewa yang diadakan agar memungkinkan pejabat pemerintahan Negara melakukan tugas mereka secara khusus; (11) Prajudi Atmosudirjo yang mengartikan HAN sebagai hukum mengenai operasi dan pengendalian dari kekuasaan-kekuasaan administrasi atau pengawasan terhadap penguasa-penguasa administrasi; dan Bachsan Mustofa yang mengartikan HAN sebagai gabungan jabatan-jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat yang disertai tugas melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintahan dalam arti luas yang tidak diserahkan pada badan-badan pembuat undang-undang dan badan-badan kehakiman. Bawa Ragawino, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjajaran, Bandung, 2006, hal. 4-6.

¹⁴ Nooritz Meidahnya, *Loc. Cit.*, hal. 208.

¹⁵ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hal. 209.

¹⁶ Subjek hukum adalah segala sesuatu yang pada dasarnya memiliki hak dan kewajiban dalam lalu lintas hukum. A. Ridwan Halim, *Hukum Perdata dalam Tanya Jawab*. Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hal. 29.

¹⁷ Dyah Hapsari Prananingrum, “Telaah Terhadap Esensi Subjek Hukum: Manusia dan Badan Hukum,” *Refleksi Hukum*, Vol. 8, No. 1, Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, 2014, hal. 76.

¹⁸ Rochmat Soemitro, *Hukum Perseroan Terbatas, Yayasan dan Wakaf*, Eresco, Bandung, 1993, hal. 10.

¹⁹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan²⁰ (UU No. 15 Tahun 2019) (UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan / UU PPP) menyatakan bahwa salah satu asas pembentukan PUU yang baik adalah asas kejelasan tujuan²¹. Berdasarkan asas tersebut, setiap pembentukan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai²². Hal serupa juga berlaku dalam pengaturan di bidang perizinan. Sebab, pembentukan PUU di bidang itu oleh regulator pada dasarnya merupakan upaya yang bertujuan untuk mengarahkan, mendorong dan mengendalikan pelaku usaha yang diimplementasikan melalui pengaturan persyaratan-persyaratan tertentu guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pengaturan perizinan merupakan cerminan dari kebijakan (*policy*) yang sedang dijalankan oleh setiap instansi atau lembaga sesuai kewenangan masing-masing. Kondisi ini membuat tujuan dari pengaturan perizinan pada dasarnya berbeda beda, dan sangat tergantung pada situasi konkrit yang dihadapi, misalnya: ²³

²⁰ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398.

²¹ Ketentuan Pasal 5 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berbunyi sebagai berikut: “*Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan.*”

²² Lihat Penjelasan Pasal 5 huruf a UU PPP.

²³ Bandingkan dengan pandangan N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Derge mengenai tujuan perizinan yang secara umum terdiri dari lima hal, yaitu: (1) keinginan untuk mengarahkan pengendalian peristiwa-peristiwa tertentu; (2) Mencegah bahaya bagi lingkungan; (3) Keinginan untuk melindungi objek-objek tertentu; (4) Hendak membagi benda-benda yang sedikit; dan (5) Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas yang dilakukan. Ridwan HR., *Op.Cit.*, hal. 217-218; N.M. Spelt, J.B.J.M. ten Derge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1992, hal. 7.

- (1) Perizinan yang ditujukan untuk mengarahkan/mengendalikan aktivitas tertentu;
- (2) Perizinan yang ditujukan untuk mencegah bahaya bagi lingkungan;
- (3) Perizinan yang ditujukan untuk melindungi obyek tertentu;
- (4) Perizinan yang ditujukan untuk membagi benda yang sedikit;
- (5) Perizinan yang ditujukan untuk memberikan pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas.

Implementasi tujuan dari konsep perizinan ini juga tampak pada pelaksanaan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2011 tentang Transfer Dana (UU No. 3 Tahun 2011). Hal ini tercermin dari Penjelasan Pasal 69 Ayat (1) UU tersebut yang berbunyi sebagai berikut:

“Kewajiban memperoleh izin dilakukan mengingat kegiatan Transfer Dana pada dasarnya merupakan kegiatan yang perlu diawasi karena terkait dengan kepentingan masyarakat yang dananya diamanatkan untuk ditransfer. Kewajiban untuk memperoleh izin tidak berlaku bagi Penyelenggara berupa Bank karena izin untuk melakukan kegiatan Transfer Dana sudah menjadi bagian kegiatan usaha Bank sebagaimana diatur dalam undang-undang yang mengatur mengenai perbankan.

Badan hukum dari badan usaha bukan Bank yang dapat melakukan kegiatan Transfer Dana adalah badan hukum Indonesia, seperti perseroan terbatas dan koperasi.”

Penjelasan Pasal 69 Ayat (1) UU No. 3 Tahun 2011 pada intinya menyatakan bahwa tujuan dari pengaturan perizinan atas setiap kegiatan penyelenggaraan transfer dana adalah dalam kerangka pengawasan sekaligus untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat yang dananya diamanatkan untuk ditransfer. Kondisi serupa juga

terjadi dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan²⁴ (UU No. 7 Tahun 1992) sebagaimana telah diubah beberapa kali²⁵, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja²⁶ (UU No. 11 Tahun 2020) (UU Perbankan) yang menyatakan bahwa tujuan pengaturan perizinan terhadap kegiatan usaha penghimpunan dana masyarakat adalah untuk pengawasan sekaligus serta memberikan perlindungan terhadap masyarakat penyimpan dana.²⁷ Namun, pelaksanaannya harus tetap dilakukan dengan mengacu pada dasar ontologis UU Perbankan yang bertujuan untuk:

- (1) Memelihara kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional;²⁸

²⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3473.

²⁵ Sebelum diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, UU No. 7 Tahun 1992 telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790).

²⁶ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

²⁷ Lihat penjelasan Pasal 16 ayat (1) UU Perbankan yang berbunyi sebagai berikut: ”Kegiatan menghimpun dana dari masyarakat oleh siapapun pada dasarnya merupakan kegiatan yang perlu diawasi, mengingat dalam kegiatan itu terkait kepentingan masyarakat yang dananya disimpan pada pihak yang menghimpun dana tersebut. Sehubungan dengan itu dalam ayat ini ditegaskan bahwa kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan hanya dapat dilakukan oleh pihak yang telah memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau sebagai Bank Perkreditan Rakyat. Namun, di masyarakat terdapat pula jenis lembaga lainnya yang juga melakukan kegiatan penghimpunan dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan atau semacam simpanan, misalnya yang dilakukan oleh kantor pos, oleh dana pensiun, atau oleh perusahaan asuransi. Kegiatan lembaga-lembaga tersebut tidak dicakup sebagai kegiatan usaha Perbankan berdasarkan ketentuan dalam ayat ini. Kegiatan penghimpunan dana dari masyarakat yang dilakukan oleh lembaga-lembaga, diatur dengan undang-undang tersendiri.”

²⁸ Konsiderans Menimbang huruf a UU No. 7 Tahun 1992; Konsiderans Menimbang huruf a UU No. 10 Tahun 1998.

(2) Meningkatkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional kearah peningkatan taraf hidup rakyat banyak;²⁹

(3) Menyesuaikan pelaksanaan fungsi dan tanggungjawab perbankan nasional dengan perkembangan perekonomian nasional dan internasional;³⁰

Selain mengacu pada UU No. 12 Tahun 2011, kaidah perizinan juga diatur secara lengkap dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan³¹ (UU No. 30 Tahun 2014). Adanya pengaturan tersebut membuat UU No. 30 Tahun 2014 menjadi acuan bagi pejabat pemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Terutama dalam kaitannya dengan beberapa konsepsi seperti:

(1) Izin dalam kapasitasnya sebagai Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;³²

(2) Hak penerbitan izin oleh pejabat pemerintahan sesuai dengan ketentuan PUU; dan

(3) Ruang lingkup dan cakupan perizinan serta kewajiban untuk memberikan persetujuan izin atau penolakan dalam jangka waktu tertentu.

²⁹ Konsiderans Menimbang huruf b UU No. 7 Tahun 1992; Pasal 4 UU Perbankan; Konsiderans Menimbang huruf b dan c UU No. 10 Tahun 1998.

³⁰ Konsiderans Menimbang huruf c UU No. 7 Tahun 1992.

³¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.

³² Pasal 1 Angka 19 UU No. 30 Tahun 2014.

Sesuai dengan namanya, eksistensi UU No. 30 Tahun 2014 dimaksudkan untuk menjadi salah satu dasar hukum bagi penyelenggaraan administrasi negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 2 UU No. 30 Tahun 2014 yang berbunyi sebagai berikut:

“Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan dimaksudkan sebagai salah satu dasar hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.”

Substansi Pasal 2 tersebut secara umum sejalan dengan ketentuan Pasal 3 yang menyatakan bahwa UU tentang Administrasi Pemerintahan bertujuan untuk:

- (1) Menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan;
- (2) Menciptakan kepastian hukum;
- (3) Mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang;
- (4) Menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan;
- (5) Memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan;
- (6) Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB); dan
- (7) Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat.

Adanya maksud dan tujuan diatas membuat UU No. 30 Tahun 2014 memiliki ketentuan yang mengatur tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik (selanjutnya disebut

AUPB)³³. Diaturnya AUPB tersebut membuat asas itu harus menjadi acuan bagi setiap keputusan dan/atau tindakan, termasuk dalam penyelenggaraan perizinan. Mengacu pada ketentuan Pasal 10 Ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014, AUPB terdiri dari beberapa asas, yaitu:

- (1) Kepastian hukum yang mengutamakan landasan ketentuan PUU, kepatutan, keajegan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan;³⁴
- (2) Kemanfaatan yang memperhatikan keseimbangan antara:³⁵
 - a. Kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
 - b. Kepentingan individu dengan masyarakat;
 - c. Kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing;
 - d. Kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
 - e. Kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat;
 - f. Kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
 - g. Kepentingan manusia dan ekosistemnya; dan

³³ Mengacu pada ketentuan Pasal 5 UU No. 30 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan berdasarkan: (1) Asas legalitas; (2) Asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan (3) AUPB.

³⁴ Penjelasan Pasal 10 Ayat (1) huruf a UU No. 30 Tahun 2014.

³⁵ Penjelasan Pasal 10 Ayat (2) huruf b UU No. 30 Tahun 2014.

h. Kepentingan pria dan wanita

- (3) Asas ketidakberpihakan yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menerapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif;³⁶
- (4) Asas kecermatan yang mewajibkan suatu keputusan dan/atau tindakan untuk didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan;³⁷
- (5) Asas tidak menyalahgunakan kewenangan yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan;³⁸
- (6) Asas keterbukaan yang mendasari pelayanan masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap

³⁶ Penjelasan Pasal 10 Ayat (2) huruf c UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

³⁷ Penjelasan Pasal 10 Ayat (2) huruf d UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

³⁸ Penjelasan Pasal 10 Ayat (2) huruf e UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara;³⁹

- (7) Asas kepentingan umum yang mewajibkan penyelenggaraan administrasi pemerintahan untuk mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, selektif dan tidak diskriminatif;⁴⁰ dan
- (8) Asas pelayanan yang baik yang mendasari pemberian pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan PUU.⁴¹

Keseluruhan prinsip-prinsip AUPB diatas secara umum menunjukkan bahwa asas tersebut memiliki peran penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Terutama dalam kaitannya dengan upaya negara untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana dimaksud pada Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁴² (UUD 1945). Selain itu, ragam asas itu juga bertujuan untuk melaksanakan dan/atau mewujudkan ketentuan Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945 yang menempatkan demokrasi ekonomi sebagai dasar penyelenggaraan

³⁹ Penjelasan Pasal 10 Ayat (2) huruf f UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴⁰ Penjelasan Pasal 10 Ayat (2) huruf g UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴¹ Penjelasan Pasal 10 Ayat (2) huruf h UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴² Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 tersebut berbunyi sebagai berikut: *“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”*

perekonomian nasional.⁴³ Hal ini dapat dipahami karena AUPB merupakan norma yang berlaku di lingkungan administrasi negara⁴⁴. Yang pasti, penyelenggaraan harus ditujukan untuk menciptakan penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang tertib, berkepastian hukum, bebas dari penyalahgunaan wewenang, akuntabel demi menjamin perlindungan hukum melalui pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Dalam perkembangannya, Pemerintah mengubah pendekatan perizinan dari berbasis izin (*license based*) ke berbasis risiko (*risk based*), yang meliputi sektor:

- (1) kelautan dan perikanan;
- (2) pertanian;
- (3) lingkungan hidup dan kehutanan;
- (4) energi dan sumber daya mineral;
- (5) ketenaganukliran;
- (6) perindustrian;
- (7) perdagangan;
- (8) pekerjaan umum dan perumahan rakyat;
- (9) transportasi;
- (10) kesehatan, obat, dan makanan;
- (11) pendidikan dan kebudayaan;

⁴³ Ketentuan Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945 berbunyi sebagai berikut: “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

⁴⁴ Cekli Setya Pratiwi, *et. al.*, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)*, Centre for International Legal Cooperation, Indonesian Institute for Independent Judiciary, 2016, hal. 38.

- (12) pariwisata;
- (13) keagamaan;
- (14) pos, telekomunikasi, penyiaran, dan sistem dan transaksi elektronik;
- (15) pertahanan dan keamanan; dan
- (16) ketenagakerjaan.

Perubahan tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 7 hingga Pasal 12 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja⁴⁵ (UU No. 11 Tahun 2020)⁴⁶

⁴⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2020 Nomor 245; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

⁴⁶ Ketentuan Pasal 7 UU No. 11/2020 berbunyi sebagai berikut: “(1) Perizinan Berusaha berbasis risiko sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a dilakukan berdasarkan penetapan tingkat risiko dan peringkat skala usaha kegiatan usaha. (2) Penetapan tingkat risiko dan peringkat skala usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperoleh berdasarkan penilaian tingkat bahaya dan potensi terjadinya bahaya. (3) Penilaian tingkat bahaya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan terhadap aspek: a. kesehatan; b. keselamatan; c. lingkungan; dan/atau d. pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya. (4) Untuk kegiatan tertentu, penilaian tingkat bahaya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat mencakup aspek lainnya sesuai dengan sifat kegiatan usaha. (5) Penilaian tingkat bahaya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) dilakukan dengan memperhitungkan: a. jenis kegiatan usaha; b. kriteria kegiatan usaha; c. lokasi kegiatan usaha; d. keterbatasan sumber daya; dan/atau e. risiko volatilitas. (6) Penilaian potensi terjadinya bahaya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi: a. hampir tidak mungkin terjadi; b. kemungkinan kecil terjadi; c. kemungkinan terjadi; atau d. hampir pasti terjadi. (7) Berdasarkan penilaian tingkat bahaya sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), serta penilaian potensi terjadinya bahaya sebagaimana dimaksud pada ayat (6), tingkat risiko dan peringkat skala usaha kegiatan usaha ditetapkan menjadi: a. kegiatan usaha berisiko rendah; b. kegiatan usaha berisiko menengah; atau c. kegiatan usaha berisiko tinggi.” Sementara itu, Pasal 8 UU No. 11/2020 berbunyi sebagai berikut: “(1) Perizinan Berusaha untuk kegiatan usaha berisiko rendah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (7) huruf a berupa pemberian nomor induk berusaha yang merupakan legalitas pelaksanaan kegiatan berusaha. (2) Nomor induk berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bukti registrasi/pendaftaran Pelaku Usaha untuk melakukan kegiatan usaha dan sebagai identitas bagi Pelaku Usaha dalam pelaksanaan kegiatan usahanya.” Pasal 9 UU No. 11/2020 berbunyi sebagai berikut: “(1) Perizinan Berusaha untuk kegiatan usaha berisiko menengah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (7) huruf b meliputi: a. kegiatan usaha berisiko menengah rendah; dan b. kegiatan usaha berisiko menengah tinggi. (2) Perizinan Berusaha untuk kegiatan usaha berisiko menengah rendah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa pemberian: a. nomor induk berusaha; dan b. sertifikat standar. (3) Perizinan Berusaha untuk kegiatan usaha berisiko menengah tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berupa pemberian: a. nomor induk berusaha; dan b. sertifikat standar. (4) Sertifikat standar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b merupakan pernyataan Pelaku Usaha untuk memenuhi standar usaha dalam rangka melakukan kegiatan usaha. (5) Sertifikat standar sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b merupakan sertifikat standar usaha yang diterbitkan Pemerintah Pusat atau

sebelum diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko⁴⁷ (PP No. 5 Tahun 2021). Hadirnya Peraturan Pemerintah tersebut mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik⁴⁸ (PP No. 24 Tahun 2018) yang membagi jenis perizinan berusaha menjadi dua jenis, yaitu:

- (1) Izin usaha; dan
- (2) Izin komersial atau operasional.

Perizinan berusaha berbasis risiko dilakukan berdasarkan penetapan tingkat risiko dan peringkat skala kegiatan usaha meliputi usaha mikro, kecil, dan menengah (UMK-M) dan/atau usaha besar. Penetapan tingkat risiko tersebut dilakukan

Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya berdasarkan hasil verifikasi pemenuhan standar pelaksanaan kegiatan usaha oleh Pelaku Usaha. (6) Dalam hal kegiatan usaha berisiko menengah memerlukan standarisasi produk sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan ayat (3) huruf b, Pemerintah Pusat menerbitkan sertifikat standar produk berdasarkan hasil verifikasi pemenuhan standar yang wajib dipenuhi oleh Pelaku Usaha sebelum melakukan kegiatan komersialisasi produk.” Selanjutnya, Pasal 10 UU No. 11/2020 berbunyi sebagai berikut: “(1) Perizinan Berusaha untuk kegiatan usaha berisiko tinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (7) huruf c berupa pemberian: a. nomor induk berusaha; dan b. izin. (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan persetujuan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah untuk pelaksanaan kegiatan usaha yang wajib dipenuhi oleh Pelaku Usaha sebelum melaksanakan kegiatan usahanya. (3) Dalam hal kegiatan usaha berisiko tinggi memerlukan pemenuhan standar usaha dan standar produk, Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah menerbitkan sertifikat standar usaha dan sertifikat standar produk berdasarkan hasil verifikasi pemenuhan standar.” Pasal 11 UU No. 11/2020 berbunyi sebagai berikut: “Pengawasan terhadap setiap kegiatan usaha dilakukan dengan pengaturan frekuensi pelaksanaan berdasarkan tingkat risiko sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (7) dan mempertimbangkan tingkat kepatuhan Pelaku Usaha.” Adapun Pasal 12 UU No. 11/2020 berbunyi sebagai berikut: “Ketentuan lebih lanjut mengenai Perizinan Berusaha berbasis risiko sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10, serta tata cara pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 diatur dalam Peraturan Pemerintah.”

⁴⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 15; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6617.

⁴⁸ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 90; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6215.

berdasarkan hasil analisis risiko. Nantinya, tingkat risiko ini akan menentukan jenis perizinan berusaha yang harus dipenuhi pelaku usaha. Analisis risiko tersebut dilakukan oleh pemerintah pusat melalui tiga hal, yaitu:

- (1) Pengidentifikasian kegiatan usaha;
- (2) Penilaian tingkat budaya; dan
- (3) Penilaian potensi terjadinya bahaya.

Meski demikian, terlepas dari segala perbedaannya dengan sistem perizinan sebelumnya, perlu dicatat bahwa norma pengaturan yang dilakukan sebenarnya masih mengacu pada implementasi PBR dan RBR.⁴⁹ Padahal, masing-masing pendekatan tersebut memiliki karakteristik yang berbeda antara satu sama lain. Jika model RBR dilakukan dengan menggunakan pengaturan secara rinci, detail dan preskriptif, maka PBR dilakukan dengan menggunakan pedoman atau *guidelines*.⁵⁰

Perbedaan karakteristik itu membuat peraturan yang dihasilkan oleh pendekatan PBR dan RBR memiliki muatan norma yang berbeda. Penggunaan PBR membuat norma yang dihasilkan memiliki ruang untuk dilakukannya interpretasi karena pedoman atau *guidelines* hanya terdiri dari ragam prinsip acuan bagi semua orang.

⁴⁹ Lizelle Conradie, “Rules-Based Approach vs Principle-Based Approach to Regulation in the Financial Industry,” <https://www.etude.co.za/article.php?article=32#:~:text=A%20rules%2Dbased%20approach%20to,for%20each%20organization%20to%20determine.>, diakses tanggal 14 Februari 2021, Pukul 20.11 WIB; Lihat juga Ben Wilson, “What Are The Benefits of Principles-Based Regulation?” <https://grovelands.co.uk/financial-services/what-are-the-benefits-of-principles-based-regulation/>, diakses tanggal 14 Februari 2021, Pukul 20.21 WIB.

⁵⁰Burgemeestre, B., J. Hulstijn, Tan, Y, “Rule-based versus Principle-base Regulatory Compliance. In Governatory”, *Proceeding of the 2009 conference on Legal Knowledge and Information Systems*, IOS Press, Amsterdam, 2009; J. Black, “Forms and Paradoxes of Principles Based Regulation,” *Capital Markets Law Journal*: 2008, hal. 3.

Sementara itu, penggunaan RBR akan membuat peraturan memiliki ruang interpretasi terbatas.⁵¹ Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa implementasi PBR dan RBR akan menimbulkan implikasi yang berbeda karena:⁵²

- (1) Pendekatan RBR menyiratkan regulator untuk “lebih sering” memuat rincian detail dalam merumuskan kebijakan di bidang pengaturan; dan
- (2) Pendekatan PBR menyiratkan regulator untuk “lebih sering” mengandalkan tatanan *high level* dalam merumuskan kebijakan dibidang pengaturan.

Penekanan terhadap frasa “lebih sering” tersebut dapat dipahami karena pengalaman praktik menunjukkan bahwa penyusunan PUU acapkali dilakukan dengan menggabungkan kedua model pendekatan tersebut.⁵³ Sebab, implementasi PBR dan RBR sebenarnya tidak selalu dilakukan secara hitam putih. Mengingat, implementasi dari kedua pendekatan itu bukan untuk mengarah pada konsep *one size fits all* (satu pendekatan untuk semua kondisi). Akan tetapi, lebih pada bagaimana pendekatan tersebut dapat menerjemahkan suatu kebijakan guna mencapai tujuan yang hendak dicapai.⁵⁴ Hal itu dimungkinkan karena selain memiliki struktur logika yang sama⁵⁵, ilmu hukum tidak membedakan pendekatan PBR maupun RBR secara substansial. Oleh karena itu, perdebatan antara PBR dan RBR pada dasarnya tidak terletak pada

⁵¹ J. Black, *Op.Cit*, hal3.

⁵² Burgemeestre, B., Hulstijn, J., and Tan, Y, *Rule-based versus Principle-base Regulatory Compliance. In Governatory*, Proceeding of the 2009 conference on Legal Knowledge and Information Systems: JURIX 2009: The Twenty Second Annual Conference. Amsterdam, IOS Press:2009.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ J. Black, M Hopper, C. Band, C., “*Making a Success of Principles Based Regulation.*” *Law and Financial Markets Review*:2007.

⁵⁵ B. Verheij, J. Hage, H. van den Herik, “*An Integrated View on Rules and Principles*”, *Artificial Intelligence and Law*:1998.

perdebatan diantara keduanya. Melainkan lebih pada peran dan desain regulasi beserta dampak yang diharapkan dengan keluarnya suatu kebijakan.⁵⁶

Harus diakui, sebagai negara dengan pengaruh tradisi *civil law*⁵⁷ yang kuat, pembuatan regulasi di Indonesia lebih sering dilakukan dengan mengedepankan model RBR, termasuk dalam konteks perizinan. Kecenderungan itu dapat dipahami karena penyelenggaraan perizinan membutuhkan peraturan dengan materi muatan yang jelas untuk memberikan kepastian hukum di Masyarakat. Terutama pasca diratifikasinya *Agreement Establishing The World Trade Organization* melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia)⁵⁸ (UU No. 7 Tahun 1994). Sebab, dengan tergabungnya Indonesia dalam⁵⁹ *World Trade Organization* (WTO), maka perekonomian Indonesia menjadi lebih terbuka karena harus menyesuaikan diri dengan sejumlah prinsip, diantaranya:⁶⁰

⁵⁶ Black, J., *op. cit* hal 4.

⁵⁷ Sistem hukum *civil law* adalah sistem hukum yang memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) Adanya kodifikasi; (2) Hakim tidak terikat ada preseden sehingga undang-undang menjadi sumber hukum yang utama; dan (3) Sistem peradilan yang bersifat inquisitorial. Fajar Nurhardianto, "Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia," *Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam*, Vol. 11 No. 1 Januari – Juni 2015, Fakultas Ushuluddin dan Studi Agama UIN Raden Intan Lampung, 2015, hal. 36.

⁵⁸ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 57; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3564.

⁵⁹ Per Juli 2016, setidaknya terdapat 164 negara yang menjadi anggota dari organisasi internasional ini. World Trade Organization, "Members and Observers," https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm, diakses tanggal 14 Februari 2021, Pukul 21.45 WIB.

⁶⁰ Hal ini karena adanya beberapa prinsip, yaitu: (1) Prinsip perlindungan melalui tarif; (2) Prinsip *National Treatment*; (3) Prinsip *Most Favoured Nations*; (3) Prinsip *Reciprocity* (Timbal Balik); (4) Prinsip larangan pembatasan kuantitatif; dan (5) Prinsip larangan pembatasan kuantitatif. Revy S.M. Korah, "Prinsip-Prinsip Eksistensi General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) dan World Trade Organization (WTO) dalam Era Pasar Bebas," *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. 22, No. 7, Agustus 2016, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, 2016, hal. 48.

- (1) Prinsip *Most Favoured Nation* yang mewajibkan negara peserta untuk memperlakukan negara anggota WTO secara sama;
- (2) Prinsip pengikatan tarif (*tariff binding*) yang melarang setiap negara anggota untuk mengubah dan menaikkan tarif bea masuk secara sewenang-wenang;
- (3) Prinsip *national treatment* yang melarang negara anggota untuk melakukan proteksi terhadap produk dalam negeri;
- (4) Prinsip perlindungan tarif yang mewajibkan negara anggota untuk hanya melindungi industri dalam negerinya melalui mekanisme tarif; dan
- (5) Prinsip perlakuan khusus dan berbeda bagi negara-negara berkembang.

Kewajiban Indonesia untuk menyesuaikan diri dengan kelima prinsip tersebut tentu selaras dengan tiga tujuan WTO. Pertama, meningkatkan standar hidup. Kedua, menjamin terciptanya lapangan kerja. Ketiga, meningkatkan produksi dan perdagangan serta mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya dunia.⁶¹

Hadirnya WTO yang membuat perekonomian negara anggotanya semakin terbuka membuat perizinan berperan sentral dalam pembangunan nasional. Namun, implementasinya dapat dilakukan secara beragam oleh masing-masing negara peserta. Singapura misalnya, pelaksanaan perizinan usaha pada bidang perbankan

⁶¹ Caterin M. Simamora, "World Trade Organization," [http://pusdiklat.kemendag.go.id/v2019/article/world-trade-organization-wto#:~:text=World%20Trade%20Organization%20\(WTO\)%20terbentuk,hambatan%20tarif%20maupun%20non%20tarif](http://pusdiklat.kemendag.go.id/v2019/article/world-trade-organization-wto#:~:text=World%20Trade%20Organization%20(WTO)%20terbentuk,hambatan%20tarif%20maupun%20non%20tarif), diakses tanggal 14 Februari 2021, Pukul 22.01 WIB.

membutuhkan izin (*license*) dari *Monetary Authority of Singapore* (MAS) selaku bank sentral dan regulator dibidang jasa keuangan. Prosesnya membutuhkan beberapa persyaratan, yaitu: ⁶²

- (1) Permohonan secara tertulis dari Pemohon kepada otoritas;
- (2) Salinan nota asosiasi dan anggaran dasar atau instrument lain yang menjadi dasar pendirian perusahaan yang diverifikasi dengan pernyataan resmi yang dibuat oleh pejabat senior perusahaan;
- (3) Salinan neraca keuangan perusahaan terbaru; dan
- (4) Informasi lain yang mungkin diminta oleh otoritas.

Melalui berbagai persyaratan diatas, MAS akan menilai dapat tidaknya izin untuk diberikan, termasuk menolak permohonan yang diajukan.⁶³ Baik secara formal maupun secara informal.

Adanya kewenangan MAS untuk menolak permohonan izin yang diajukan seringkali membuat pelaku usaha (khususnya asing) mengalami kesulitan dalam mengembangkan bisnisnya di Singapura⁶⁴. Sebab, kewenangan seperti itu membuat

⁶² *Singapore Banking Act, Original Enactment: Act 41 of 1970. Licensing of banks.* “4(1) No banking business shall be transacted in Singapore except by a company which is in possession of a valid licence granted under this Act by the Authority authorising it to conduct banking business in Singapore”.

⁶³ *Singapore Banking Act, Original Enactment: Act 41 of 1970. Application for licence or variation of condition as to banking business.* “7.—(1) A company which desires authority to carry on banking business in Singapore shall apply in writing to the Authority for a licence under this section and shall supply (a) copy of the memorandum of association and articles of association or other instrument under which the company is incorporated, duly verified by a statutory declaration made by a senior officer of the company; (b) a copy of the latest balance-sheet of the company; and (c) such other information as may be called for by the Authority. Upon receiving an application under subsection (1), the Authority shall consider the application and may, subject to section 9 or 9A, as the case may be, grant a licence, with or without conditions, or refuse to grant a licence”.

⁶⁴ Hal ini salah satunya dialami oleh “Bank Negara Indonesia 46” (BNI 46) dalam membuka kantor cabangnya di Singapura.

kelengkapan berkas tidak lagi menjadi jaminan bagi diterbitkannya izin oleh otoritas. Kewenangan serupa juga dikenal dalam hukum Indonesia, terutama apabila mengacu pada sejumlah regulasi, diantaranya:

(1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/23/PBI/2012 tentang Transfer Dana⁶⁵

jo. Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 15/23/DASP tentang Penyelenggaraan Transfer Dana sebagaimana telah diubah dengan Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 16/1/DKSP; dan

Regulasi ini merupakan dasar hukum perizinan kegiatan transfer dana di Indonesia. Lingkup pengaturannya adalah meliputi hal-hal sebagai berikut: ⁶⁶

- a. Pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan izin sebagai penyelenggara transfer dana;
- b. Syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam rangka memperoleh izin sebagai penyelenggara transfer dana, yaitu:
 - i. Keamanan sistem;
 - ii. Pemodal; dan
 - iii. Integritas pengurus; dan
 - iv. Pengelolaan risiko dan/atau kesiapan sarana maupun prasaran.

⁶⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 283; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5381.

⁶⁶ Lihat Pasal 3 Peraturan Bank Indonesia No. 14/23/PBI/2012 tentang Transfer Dana; Butir IA, I.B, IC Surat Edaran Bank Indonesia No. 15/23/DASP tentang penyelenggaraan Transfer Dana sebagaimana diubah dengan Surat Edaran Bank Indonesia No. 16/1/DKSP.

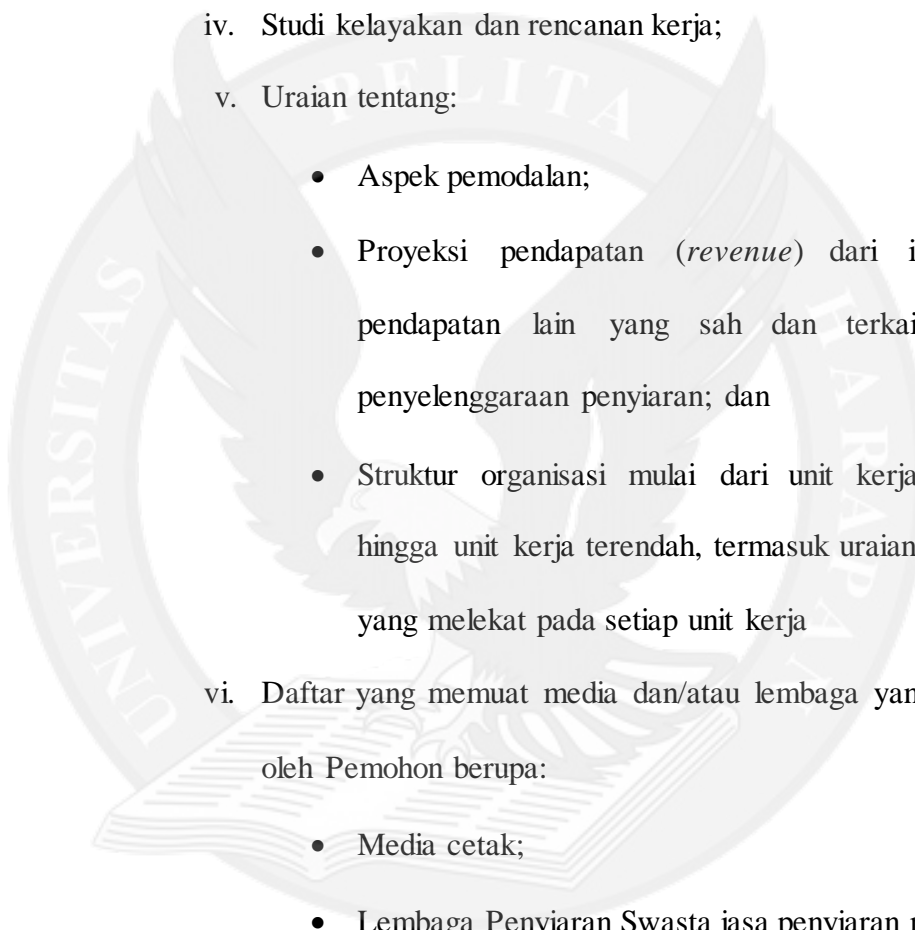
- c. Tata cara pengajuan permohonan izin sebagai penyelenggara transfer dana;
- d. Proses perizinan yang dilakukan oleh BI yang meliputi pemeriksaan administratif dan pemeriksaan langsung (*on site visit*); dan
- e. Jangka waktu pemberian atau penolakan izin/persetujuan dari BI (paling lambat 35 hari kerja terhitung sejak dokumen diterima).

(2) Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta⁶⁷ (PP No. 50 Tahun 2005)

Peraturan ini merupakan dasar hukum bagi penyelenggaraan perizinan dibidang penyiaran lembaga penyiaran swasta. Untuk memperoleh izin tersebut, PP No. 50 Tahun 2005 mewajibkan Pemohon untuk mengajukan permohonan izin secara tertulis kepada Menteri Komunikasi dan Informatika (Menkominfo) melalui Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Ada tiga persyaratan yang perlu dipenuhi dalam mengajukan permohonan, yaitu:

- a. Persyaratan administrasi yang meliputi:
 - i. Latar belakang, maksud dan tujuan pendirian lembaga penyiaran swasta beserta nama, visi, misi dan format siaran yang akan diselenggarakan;

⁶⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 127; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4566.

- 
- ii. Akta pendirian perusahaan dan perubahannya beserta pengesahan badan hukum atau telah terdaftar pada instansi yang berwenang;
 - iii. Susunan nama pengurus penyelenggara penyiaran;
 - iv. Studi kelayakan dan rancangan kerja;
 - v. Uraian tentang:
 - Aspek pemodalan;
 - Proyeksi pendapatan (*revenue*) dari iklan dan pendapatan lain yang sah dan terkait dengan penyelenggaraan penyiaran; dan
 - Struktur organisasi mulai dari unit kerja tertinggi hingga unit kerja terendah, termasuk uraian tata kerja yang melekat pada setiap unit kerja
 - vi. Daftar yang memuat media dan/atau lembaga yang dimiliki oleh Pemohon berupa:
 - Media cetak;
 - Lembaga Penyiaran Swasta jasa penyiaran radio; dan
 - Lembaga Penyiaran Swasta jasa penyiaran televisi.
- b. Program siaran yang meliputi:
- i. Uraian tentang waktu siaran, sumber materi mata acara siaran, khalayak siaran serta daya saing; dan

- ii. Persentase mata acara siaran keseluruhan dan rincian siaran musik serta pola acara siaran harian dan mingguan.
- c. Data teknik penyiaran yang meliputi:
- i. Daftar inventaris sarana dan prasarana yang akan digunakan, termasuk peralatan studio dan pemancar, jumlah dan jenis studio serta perhitungan biaya investasinya;
 - ii. Gambar tata ruang studio dan peta lokasi stasiun penyiaran, gambar tata ruang stasiun pemancar dan peta lokasi stasiun pemancar, serta gambar peta wilayah jangkauan siaran dan wilayah layanan siarannya;
 - iii. Spesifikasi teknik dan sistem peralatan yang akan digunakan beserta diagram blok sistem konfigurasinya; dan
 - iv. usulan saluran frekuensi dan kontur diagram yang diinginkan.

Dalam alur perizinan yang telah ditetapkan, KPI akan melakukan pemeriksaan kelengkapan persyaratan. Sesudah itu, Menkominfo akan memeriksa kelengkapan syarat administrasi dan data teknik penyiaran. Jika syarat dan permohonan tidak terpenuhi, maka KPI dan/atau Menkominfo memberitahukan Pemohon atau kuasanya secara tertulis agar ragam syarat itu dipenuhi dalam jangka waktu maksimal 15 hari sejak tanggal diterimanya surat. Jika gagal memenuhi, maka Pemohon dianggap membatalkan permohonannya. Namun, jika syarat tersebut terpenuhi, maka KPI akan mengevaluasi dengan pendapat dengan Pemohon dalam jangka waktu 30 hari.

Setelah evaluasi selesai dilakukan, KPI akan menerbitkan rekomendasi kelayakan penyiaran dan mengusulkan alokasi serta penggunaan spektrum frekuensi radio kepada Menkominfo. Selanjutnya, Menteri akan mengundang KPI dan instansi terkait untuk mengadakan Forum Rapat Bersama (FRB) untuk menyetujui maupun menolak pemberian izin berdasarkan dua hal, yaitu:

- a. Rekomendasi KPI; dan
- b. Terpenuhiya persyaratan

Hasil dari FRB itu kemudian dijadikan dasar oleh Menkominfo untuk menerbitkan keputusan dalam jangka waktu 30 hari kerja sejak diperolehnya kesepakatan dalam forum tersebut. Adapun keputusan itu akan disampaikan kepada Pemohon melalui KPI.⁶⁸

Dua contoh regulasi diatas secara umum memperlihatkan bahwa PUU dibidang perizinan memiliki ketentuan yang jelas, rinci dan detail. Ini menunjukkan bahwa kedua regulasi tersebut memenuhi asas kejelasan rumusan maupun kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf f dan Pasal 6 Ayat (1) huruf i UU PPP. Namun, walaupun Pemerintah dan/atau Otoritas memiliki kewenangan untuk menolak permohonan izin yang diajukan, masih menjadi pertanyaan apakah institusi tersebut dapat melakukan hal serupa jika penolakan tersebut ditujukan terhadap Pemohon yang memenuhi syarat. Terlepas dari cara-cara penolakan yang dilakukan, yaitu:

⁶⁸Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta.

- (1) Menolak secara langsung (formal); dan
- (2) Menolak secara tidak langsung (mendiamkan sehingga Pemohon beranggapan bahwa permohonan izinnnya ditolak)

Kondisi seperti itu tentu berbeda dengan kewenangan yang dimiliki oleh MAS. Oleh karena itu, bagaimana institusi yang menerbitkan ketentuan terkait perizinan dapat menjamin kepastian hukum bagi Pemohon? Bagaimana pula kondisi yang ideal bagi institusi penyelenggara perizinan untuk dapat menolak permohonan izin secara *govern*? Dengan pemahaman bahwa yang dimaksud dengan *govern* dalam hal ini adalah mengacu pada konsepsinya secara terminologis sebagai “*to legally control a country or its people and be responsible for introducing new laws or organizing public services*”⁶⁹. Termasuk dalam kaitannya dengan pelaksanaan prinsip independensi yang terdiri atas tiga nilai, yaitu:⁷⁰

- (1) Akuntabilitas atas setiap keputusan dan tindakan;
- (2) Keterbukaan dan transparansi dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaannya; dan
- (3) Kejelasan tujuan serta integritas dalam rangka memastikan agar semua pihak memahami maksud dari suatu kebijakan.

⁶⁹ A.S. Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, Oxford University Press, Oxford, 2000, hal. 583.

⁷⁰ Paul Soetopo Tjokronegoro, “Penormaan Asas Kekhususan Sistematis yang Berbasis Efisiensi Terhadap Tindak Pidana Korupsi di Bidang Perbankan,” *Disertasi*, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Jakarta, 2016, hal. 109; Paul Soetopo Tjokronegoro, “Independensi Bank Sentral dalam Menjaga Stabilitas Perekonomian,” *Penelitian*, Pusat Analisa Kebijakan Hukum dan Ekonomi, Jakarta, 2020, hal. 6.

Berbicara mengenai kewenangan insitusi untuk menolak permohonan izin pada satu sisi terkesan bertolak belakang dengan rencana pemerintah yang saat ini tengah gencar menarik dan meningkatkan investasi ke Indonesia⁷¹. Mengingat, upaya tersebut salah satunya dilakukan dengan mempermudah perizinan dengan berbagai cara seperti:

- (1) Melakukan reformasi regulasi;⁷²
- (2) Menerbitkan 16 paket kebijakan ekonomi dari tahun 2015⁷³ sampai 2018⁷⁴; dan
- (3) Menerbitkan UU No. 11 Tahun 2020⁷⁵;

Akan tetapi, perlu dipahami bahwa penggunaan kewenangan institusi untuk menolak pemberian izin sebenarnya juga merupakan bagian dari dinamika dan perkembangan

⁷¹ Lihat Liputan6.com, “Pulihkan Ekonomi, Pemerintah Gencar Tarik Investasi yang Serap Banyak Pekerja,” <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4270680/pulihkan-ekonomi-pemerintah-gencar-tarik-investasi-yang-serap-banyak-pekerja>, diakses tanggal 15 Februari 2021, Pukul 9.00 WIB; Anata Lu’luul Jannah, “Pemerintah Gencar Tarik Investasi di Sektor Industri,” <https://www.radarbangsa.com/ekobis/28009/pemerintah-gencar-tarik-investasi-di-sektor-industri>, diakses tanggal 15 Februari 2021, Pukul 9.04 WIB; Grace Olivia, “Sri Mulyani Jelaskan Alasan Pemerintah Gencar Permudah Investasi,” <https://nasional.kontan.co.id/news/sri-mulyani-jelaskan-alasan-pemerintah-gencar-permudah-investasi>, diakses tanggal 15 Februari 2021, Pukul 9.06 WIB.

⁷² Salah satunya adalah seperti yang dilakukan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Lihat Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2016.

⁷³ Antara, “Pengamat Ingatkan Realisasi 16 Paket Kebijakan Ekonomi ke Jokowi,” <https://bisnis.tempo.co/read/1140432/pengamat-ingatkan-realisasi-16-paket-kebijakan-ekonomi-ke-jokowi/full&view=ok>, diakses tanggal 15 Februari 2021, Pukul 9.26 WIB.

⁷⁴ Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, “Pemerintah Umumkan Paket Kebijakan Ekonomi Ke-16,” [https://setkab.go.id/pemerintah-umumkan-paket-kebijakan-ekonomi-ke-16/#:~:text=Menteri%20Koordinator%20\(Menko\)%20Bidang%20Perekonomian.Sumber%20Daya%20Alam%20\(SDA\)](https://setkab.go.id/pemerintah-umumkan-paket-kebijakan-ekonomi-ke-16/#:~:text=Menteri%20Koordinator%20(Menko)%20Bidang%20Perekonomian.Sumber%20Daya%20Alam%20(SDA),)., diakses tanggal 15 Februari 2021, Pukul 9.28 WIB.

⁷⁵ Lihat Badan Koordinasi Penanaman Modal, “UU Cipta Kerja: Dorong Investasi, Ciptakan Lapangan Kerja,” [https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/detail/berita/uu-cipta-kerja-dorong-investasi-ciptakan-lapangan-kerja#:~:text=Melalui%20Undang%20Undang%20No.%202011.perizinan%20berusaha%20bagi%20para%20investor.&text=Selain%20itu%2C%20pemerintah%20telah%20menerapkan.\(PTSP\)%20Pusat%20di%20BKPM.](https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/detail/berita/uu-cipta-kerja-dorong-investasi-ciptakan-lapangan-kerja#:~:text=Melalui%20Undang%20Undang%20No.%202011.perizinan%20berusaha%20bagi%20para%20investor.&text=Selain%20itu%2C%20pemerintah%20telah%20menerapkan.(PTSP)%20Pusat%20di%20BKPM.)., diakses tanggal 15 Februari 2021, Pukul 9.35 WIB.

perekonomian. Hal ini karena perizinan sejatinya merupakan salah satu bentuk campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat disamping politik hukum dan usaha langsung⁷⁶. Termasuk dalam kaitannya dengan penggunaan diskresi untuk menolak permohonan izin yang diajukan oleh Pemohon. Sebab, diskresi merupakan kemerdekaan bertindak administrasi negara atau pemerintah (eksekutif) untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan yang berkaitan dengan ketersediaan sumber daya (misal: informasi, dana, tenaga ahli, tenaga-tenaga terampil maupun pengetahuan yang dimiliki)⁷⁷. Konsepsi diskresi seperti itu secara umum sejalan dengan pandangan beberapa ahli, diantaranya:

- (1) H.R. Ridwan yang mengartikan diskresi sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang atau tindakan yang dilakukan dengan mengutamakan pencapaian tujuan (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*);⁷⁸

⁷⁶ Di bidang perbankan, aspek politik hukum mengendalikan perbankan lewat pembentukan hukum dibidang perbankan. Dilihat dari aspek perizinan, pemerintah mengendalikan bank lewat perizinan. Adapun dari aspek usaha langsung, pemerintah terjun langsung kedalam dunia perbankan dengan mendirikan bank pemerintah. Wolly P. Towoliu, "Fungsi Lembaga Perbankan dalam Melindungi Nasabah Melalui Aspek Kerahasiaan Bank," *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. 1, No. 2, April-Juni 2013, Fakultas Hukum Universitas SamRatulangi, 2013, hal. 15.

⁷⁷ Arfan Faiz Muhlizi, "Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi," *Jurnal Rechtsvinding*, Vol.1, No. 1, April 2012, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2012, hal. 99.

⁷⁸ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hal. 51.

- (2) J.C.T. Simorangkir, *et. al.* yang mendefinisikan diskresi sebagai kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri;⁷⁹ dan
- (3) S. Prajudi Atmosudirjo yang mengartikan diskresi sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang menurut pendapatnya sendiri.⁸⁰

Pemahaman diskresi seperti itu tidak lepas dari fakta bahwa istilah diskresi merupakan sinonim dari tiga kata asing, yaitu:

- (1) Istilah “*discretion*” dalam Bahasa Inggris;⁸¹
- (2) Istilah “*discretionair*” dalam Bahasa Perancis; dan
- (3) Istilah “*freies ermessen*” dalam Bahasa Jerman

Ketiga istilah tersebut pada intinya mengacu pada kemerdekaan bertindak administrasi negara atau Pemerintah (eksekutif) dalam dua hal, yakni:⁸²

- (1) Kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri dalam batas-batas yang ditetapkan oleh hukum; ⁸³ dan

⁷⁹ J.C.T. Simorangkir, *et. al.*, *Kamus Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal. 38.

⁸⁰ S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hal. 82.

⁸¹ Dalam Bahasa Inggris, *discretion* diartikan sebagai “*the freedom or power to decide what should be done in a particular situation.*” A.S. Hornby, *Op. Cit.*, hal. 377.

⁸² Mengacu pada pandangan Sjachran Basah yang mengartikan *freies ermessen* sebagai kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum, sebagaimana telah ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan Pancasila. Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hal. 3.

⁸³ Mengacu pada pandangan Sjachran Basah yang mengartikan *freies ermessen* sebagai kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum, sebagaimana telah ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan Pancasila. Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hal. 3.

- (2) Kemerdekaan bertindak untuk menyelesaikan masalah dalam kegentingan memaksa dan tidak ada ketentuan hukum yang dapat digunakan⁸⁴. Namun, pelaksanaannya didasarkan pada tiga pertimbangan, yaitu:⁸⁵
- a. Adanya kondisi darurat yang memungkinkan untuk menerapkan ketentuan tertulis;
 - b. Tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya; dan
 - c. Sudah ada peraturan, namun redaksinya samar atau multitafsir.

Dalam perspektif umum, diskresi merupakan kebebasan administrasi yang meliputi tiga hal, yaitu:⁸⁶

- (1) Kebebasan administrasi (*interpretatievrijheid*);
- (2) Kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingvrijheid*); dan
- (3) Kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*)

Pada konteks interpretasi dalam menerapkan PUU, kebebasan mempertimbangkan muncul ketika regulasi menampilkan dua alternatif kewenangan terhadap suatu persyaratan yang pelaksanaannya dapat dipilih oleh Otoritas. Berdasarkan sifatnya, kebebasan seperti ini dapat dibedakan menjadi dua, meliputi:⁸⁷

- (1) Kebebasan mempertimbangkan bersifat subjektif (*subjective boerlingsruimie*) untuk menentukan sendiri pelaksanaan suatu wewenang; dan

⁸⁴ Diana Halim Koentjono, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hal. 41.

⁸⁵ H.R. Ridwan, *Op. Cit.*, hal. 138.

⁸⁶ *Ibid.*, hal. 138.

⁸⁷ *Ibid.*, hal. 138.

(2) Kebebasan mempertimbangkan bersifat objektif (*objectieve boerlingsruimie*) untuk menafsirkan ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturannya.

Selanjutnya, pada konteks *beleidsvrijheid*, kebebasan seperti itu lahir ketika pembuat peraturan memberikan kewenangan kepada organ pemerintahan dalam melaksanakan kekuasaannya guna melakukan inventarisasi dan mempertimbangkan berbagai kepentingan.⁸⁸ Adapun keseluruhan konsepsi tersebut secara umum selaras dengan ketentuan Pasal 1 Angka 9 UUNo. 30 Tahun 2014 yang berbunyi sebagai berikut:

“Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.”

Penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam praktiknya menunjukkan bahwa diskresi dapat dilakukan melalui skema regulasi maupun tindakan faktual tanpa berujung pada timbulnya tuntutan atau gugatan dari masyarakat. Hal ini dapat dipahami karena sebagai bentuk kebijakan, diskresi hakikatnya tidak identik dengan hukum (dan PUU). Mengingat, secara proses, hukum hanya merupakan salah satu bentuk dari kebijakan⁸⁹. Sebab, konsep peraturan kebijakan (*beleidsregels* atau *pseudowetgeving*) mengacu pada penggunaan diskresi sebagai kebebasan pemerintah yang dituangkan

⁸⁸ Lutfil Ansori, “Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan,” *Jurnal Yuridis*, Vol. 2, No. 1, Juni 2015, Fakultas Hukum UPN Veteran Jakarta, 2015, hal. 138.

⁸⁹ Riant Nugroho, *Public Policy: Dinamika Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik, Manajemen Politik Kebijakan Publik, Etika Kebijakan Publik*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2018, hal. 149.

dalam peraturan tertulis⁹⁰. Hal tersebut tercermin dengan ketentuan Pasal 8 UU No. 12

Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 yang berbunyi sebagai berikut:

“(1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

(2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Substansi Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 di atas secara umum sejalan dengan beberapa ketentuan lain yang memberikan hak dan wewenang kepada Otoritas untuk membuat regulasi, diantaranya:

- (1) Ketentuan Bab IV dan Bab V Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia⁹¹ (UU No. 23 Tahun 1999) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi

⁹⁰ Lutfil Ansori, *Loc. Cit.*, hal. 138.

⁹¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843.

Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan⁹² (Perppu No. 1 Tahun 2020)⁹³ (UU Bank Indonesia). Undang-undang (UU) tersebut pada intinya menyatakan bahwa Bank Indonesia (BI) memiliki wewenang untuk:

- a. Menetapkan berbagai sasaran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi;⁹⁴
- b. Melakukan pengendalian moneter dengan menggunakan berbagai cara yang termasuk tetapi tidak terbatas pada:⁹⁵
 - i. Operasi pasar terbuka di pasar uang baik rupiah maupun valuta asing (valas);
 - ii. Penerapan tingkat diskonto;
 - iii. Penetapan cadangan wajib minimum; dan
 - iv. Pengaturan kredit atau pembiayaan

⁹² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 87; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6485.

⁹³ Sebelum diubah dengan Perppu No. 1 Tahun 2020, UU No. 23 Tahun 1999 telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 7; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4357). Dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 7; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4962).

⁹⁴ Pasal 10 UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 6 Tahun 2009

⁹⁵ Pasal 10 UU No 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 6 Tahun 2009.

- c. Melaksanakan serta memberikan persetujuan maupun izin atas penyelenggaraan jasa sistem pembayaran⁹⁶;
- d. Mewajibkan penyelenggara jasa sistem pembayaran untuk menyampaikan laporan dari kegiatannya; ⁹⁷
- e. Menetapkan penggunaan alat pembayaran;⁹⁸ dan
- f. Mengatur sistem kliring antar bank dalam mata rupiah dan/atau valas.⁹⁹

(2) Ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan¹⁰⁰ (UU No. 21 Tahun 2011). UU ini pada intinya menyatakan bahwa Otoritas Jasa Keuangan (OJK) memiliki kewenangan untuk:

- a. Menetapkan peraturan pelaksana UU No. 21 Tahun 2011;
- b. Menerapkan PUU di sektor jasa keuangan;
- c. Menetapkan peraturan dan keputusan OJK;
- d. Menetapkan peraturan tentang pengawasan di sektor jasa keuangan;
- e. Menetapkan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas OJK
- f. Menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan perintah tertulis terhadap lembaga jasa keuangan dan pihak tertentu;

⁹⁶ Pasal 15 UU tentang Bank Indonesia sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 6 Tahun 2009.

⁹⁷ Pasal 15 UU tentang Bank Indonesia sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 6 Tahun 2009.

⁹⁸ Pasal 15 UU tentang Bank Indonesia sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 6 Tahun 2009.

⁹⁹ Pasal 16 UU tentang Bank Indonesia sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 6 Tahun 2009.

¹⁰⁰ Lembaran Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253.

- g. Menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan pengelola statute pada lembaga jasa keuangan;
- h. Menetapkan struktur organisasi dan infrastruktur serta mengelola, memelihara maupun menatausahakan kekayaan dan kewajibannya;
- dan
- i. Menetapkan peraturan mengenai tata cara pengenaan sanksi sesuai dengan ketentuan PUU pada sektor jasa keuangan.

(3) Ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara¹⁰¹ (UU No. 39 Tahun 2008) yang menyatakan bahwa salah satu fungsi Kementerian adalah merumuskan, menetapkan serta melaksanakan kebijakan dibidangnya.¹⁰²

Dimilikinya diskresi dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara pemerintahan membuat Pemerintah memiliki *droid function*. Pada kapasitasnya

¹⁰¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916.

¹⁰² Ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara adalah sebagai berikut: “(1) Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) menyelenggarakan fungsi: a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya; b. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; c. pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya; dan d. pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah; (2) Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) menyelenggarakan fungsi: a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya; b. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; c. pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya; d. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian di daerah; dan e. pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional. (3) Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3) menyelenggarakan fungsi: a. perumusan dan penetapan kebijakan di bidangnya; b. koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya; c. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; dan d. pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya.”

sebagai konsep hukum, *droid function* merupakan kekuasaan untuk menafsirkan suatu PUU. Namun, implementasi kekuasaan itu tidak serta merta membuat Pemerintah dalam berlaku sewenang-wenang.¹⁰³ Terutama dalam kaitannya dengan dua hal, yaitu:¹⁰⁴

(1) *Detournement de pouvoir* (tindakan hukum yang diluar tujuan kewenangan yang diberikan); dan

(2) *Onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melawan hukum oleh penguasa)

Larangan Pemerintah untuk berbuat sewenang-wenang secara hukum bukannya tanpa alasan. Sebab, adanya konsep *detournement de pouvoir* serta *onrechtmatige overheidsdaad* membuat masyarakat memiliki hak untuk menuntut Pemerintah melalui pengadilan.¹⁰⁵ Oleh karena itu, Indonesia melalui Pasal 24 UU No. 30 Tahun 2014 mewajibkan penggunaan diskresi untuk dilakukan dengan memperhatikan beberapa aspek, yaitu:¹⁰⁶

(1) Tujuan penggunaan diskresi;

(2) Kesesuaiannya dengan PUU

(3) AUPB;

(4) Alasan-alasan objektif yang mendasari dilakukannya diskresi;

¹⁰³ Lutfil Anshori, *Loc. Cit.*, hal. 139.

¹⁰⁴ SF. Marbun, Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2006, hal. 47.

¹⁰⁵ *Ibid.*, hal. 47.

¹⁰⁶ Ketentuan Pasal 24 UU No. 30 Tahun 2014 tersebut berbunyi sebagai berikut: “Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat: a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 Ayat (2); b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; c sesuai dengan AUPB; d berdasarkan alasan-alasan yang objektif; e. tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan f. dilakuakn dengan itikad baik.”

(5) Ada tidaknya konflik kepentingan; dan

(6) Itikad baik

Meski demikian, dalam konteks perizinan, persoalan yang ada menjadi lebih spesifik karena Pasal 39 Ayat (5) UU No. 30 Tahun 2014 menyatakan sebagai berikut:

“Izin, Dispensasi, atau Konsesi yang diajukan oleh pemohon wajib diberikan persetujuan atau penolakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permohonan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Ketentuan Pasal 39 Ayat (5) UU di atas secara umum menunjukkan bahwa hukum Indonesia menggunakan jangka waktu tertentu untuk membatasi penggunaan diskresi dalam menolak pemberian izin. Adanya batas waktu ini kemudian juga dikuatkan oleh ketentuan Pasal 53 Ayat (3) UU No. 30 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa permohonan izin dianggap dikabulkan apabila Badan dan/atau Pejabat tidak juga melakukan tindakan atas permohonan yang diajukan¹⁰⁷. Akan tetapi, rumusan yang dilakukan masih memberi ruang bagi fleksibilitas pengaturan dengan menggunakan frasa-frasa seperti “dapat”, “berhak” maupun “diberikan kewenangan” sebagai justifikasi pelaksanaan diskresi melalui regulasi.

Keleluasaan seperti itu sudah sewajarnya dimanfaatkan oleh pihak Otoritas dalam menjalankan wewenangnya dibidang perizinan. Namun, implementasinya tentu

¹⁰⁷ Ketentuan Pasal 53 Ayat (3) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, berbunyi sebagai berikut: “Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) , Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.”

tidak bisa dilakukan secara sembarangan. Terutama dalam kaitannya dengan keputusan untuk menolak izin padahal pihak Pemohon telah memenuhi persyaratan yang dibutuhkan. Mengingat, setiap pengambilan keputusan seyogyanya dilakukan dengan memperhatikan mekanisme yang *govern* pada masing-masing institusi penyelenggara. Oleh karena itu, tentu menjadi pertanyaan bagaimana hal tersebut bisa dilakukan. Apakah cukup dilakukan melalui riset guna memperkuat *professional judgement*? Atau adakah mekanisme lain yang dapat dilakukan untuk menjamin kualitas dari pengambilan keputusan? Sebab, setiap pelaksanaan kewenangan akan selalu dituntut untuk mengacu pada sejumlah prinsip seperti:

(1) Prinsip negara hukum yang meliputi:¹⁰⁸

- a. Legalitas;
- b. Pembedaan; dan
- c. Pembatasan kekuasaan

(2) Prinsip independensi; dan

(3) Prinsip kehati-hatian.

Hal-hal seperti itu akan tetap selalu menjadi persoalan dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan. Termasuk pada bidang perizinan. Padahal, setiap perumusan dan implementasi dari suatu kebijakan tidak bisa lepas dari keniscayaan maupun ketidakpastian. Adanya persoalan mengenai kualitas pengambilan keputusan inilah yang membuat penelitian dengan judul **“Implementasi Asas-Asas Umum**

¹⁰⁸ Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme: Tata Negara*, Hasta Pustaka, Jakarta, 2007, hal.114.

Pemerintahan yang Baik dalam Penolakan Pemberian Izin dalam Norma Pengaturan yang Bersifat *Rules Based*".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah diutarakan pada bagian sebelumnya, rumusan masalah dari penelitian hukum ini adalah sebagai berikut:

- (1) Bagaimana pengaturan perizinan kegiatan usaha di Indonesia dalam norma pengaturan yang bersifat *rules based*?
- (2) Bagaimana implementasi AUPB dalam penolakan pemberian izin kegiatan usaha di Indonesia?
- (3) Bagaimana sebaiknya pengaturan sebagai landasan penolakan pemberian izin kegiatan usaha yang patut dan berkeadilan?

1.3. Tujuan Penelitian

Mengacu pada uraian latar belakang dan rumusan masalah yang telah dilakukan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian disertasi ini adalah untuk

- (1) Menelusuri, menemukan dan menganalisis tentang pengaturan perizinan dan penolakan pemberian izin kegiatan usaha di Indonesia dalam narasi pengaturan yang bersifat *rules based*;
- (2) Menelusuri, menemukan dan menganalisis tentang implementasi AUPB dalam penolakan pemberian izin kegiatan usaha di Indonesia;

- (3) Menelusuri, menemukan dan menganalisis pengaturan mengenai penolakan pemberian izin kegiatan usaha yang patut dan berkeadilan.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat positif bagi perkembangan ilmu hukum di masyarakat. Terutama dalam kaitannya dengan dua hal, yaitu:

- (1) Penerbitan pengaturan perizinan oleh otoritas penyelenggara perizinan; dan
- (2) Implementasi AUPB dalam penolakan pemberian izin sebagai bagian dari kajian hukum administrasi negara (HAN).

Peneliti berharap agar hasil temuan disertasi ini dapat digunakan sebagai referensi bagi pelaksanaan penelitian lanjutan bagi anggota komunitas hukum dalam menelusuri implementasi AUPB dan penyelenggaraan perizinan secara lebih mendalam. Semoga disertasi ini bermanfaat dalam mendukung pembangunan hukum nasional dan mewujudkan penyelenggaraan perizinan yang semakin optimal untuk mewujudkan cita-cita negara sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945.

1.4.2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi otoritas penyelenggara perizinan untuk memberikan kewenangan menolak permohonan izin kegiatan usaha yang diajukan oleh pemohon dengan tetap berpedoman pada AUPB.

Bukan karena permohonan yang diajukan tidak memenuhi syarat, melainkan lebih pada adanya beberapa pertimbangan lain untuk diperhatikan. Tujuannya tidak lain untuk mendukung pengaturan perizinan yang selama ini condong pada pendekatan *rules based* agar tetap memperhatikan kewenangan otoritas penyelenggara perizinan.

1.5. Keaslian

Berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan, tercatat setidaknya ada enam buah disertasi yang membahas mengenai AUPB dan penyelenggaraan perizinan oleh lembaga negara. Ragam disertasi dan perbedaannya itu adalah sebagai berikut:

- (1) Disertasi berjudul “*Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta*” oleh Eny Kusdarini dari Universitas Islam Indonesia pada 2016.

Disertasi ini membahas tentang implementasi AUPB dalam penyelenggaraan perizinan investasi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Tidak hanya pada konteks penolakan melainkan lebih pada konsep perizinan secara umum. Seperti tercantum pada judulnya, disertasi ini membatasi ruang lingkupnya dengan hanya membahas implementasi AUPB di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya pada tiga wilayah, yaitu:

- a. Kabupaten Sleman melalui lima Peraturan Daerah, yaitu:

- 
- i. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung;
 - ii. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
 - iii. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik;
 - iv. Surat Keputusan Bupati Sleman Nomor 07a/Kep.KDH/2003 tentang Pemberian Sanksi Administrasi Bagi Pelanggaran IMB; dan
 - v. Surat Keputusan Bupati Sleman Nomor 5/Kep.KDH/A/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Retirbusi IMB
- b. Kota Yogyakarta melalui 20 produk hukum, khususnya empat Peraturan Daerah, yaitu:
- i. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan;
 - ii. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung;
 - iii. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu; dan
 - iv. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 140 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Dokumen Lingkungan

c. Kabupaten Kulon Progo, khususnya melalui Surat Keputusan Bupati Kulon Progo Nomor 297 Tahun 2013 tentang Pendelegasian Wewenang Pemberian Perizinan dan Non Perizinan di Bidang Penanaman Modal Kepada Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu

(2) Disertasi berjudul "*Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*" oleh Tatiek Sri Djatmiati dari Universitas Airlangga pada 2004;

Disertasi ini membahas tentang konsep sistem perizinan industri Indonesia secara umum berdasarkan peraturan perundang-undangan dan perbandingannya dengan hukum Uni Eropa dan Belanda. Meskipun membahas tentang perizinan, disertasi ini tidak secara spesifik membahas tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik melainkan lebih pada prinsip dasar yang melatar belakangi sistemnya. Akan tetapi, lebih melihat pada bagaimana pembagian kewenangan antara pusat dan daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah justru menimbulkan ketidakpastian hukum yang berakibat pada tidak kondusifnya iklim investasi usaha industri.

(3) Disertasi berjudul "*Perizinan Pertambangan di Era Reformasi Pemerintah Daerah: Studi tentang Perizinan Pertambangan Timah di Pulau Bangka*" karya Tri Hayati dari Universitas Indonesia pada 2011;

Disertasi ini membahas tentang penyelenggaraan perizinan pertambangan pada masa otonomi daerah dengan perizinan tambang timah di Pulau

Bangka sebagai contohnya. Walaupun membahas tentang penyelenggaraan perizinan, disertasi ini tidak secara eksplisit berbicara tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Sebab, disertasi ini lebih berbicara tentang bagaimana masalah pada pelaksanaan otonomi daerah menimbulkan berbagai persoalan. Adapun dalam melakukan pembahasan, disertasi ini membandingkan perizinan pertambahan di Indonesia dengan Belanda dan India.

(4) Disertasi berjudul “*Rekonstruksi Pelayanan Perizinan Berbasis Keadilan (Studi pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Kuningan)*” karya H. Mohamad Budi Alimudin dari Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) pada 2019;

Disertasi ini membahas tentang penyelenggaraan perizinan. Namun, arahnya dilakukan secara spesifik pada pelaksanaannya di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Kuningan. Disertasi ini tidak secara langsung berbicara mengenai AUPB melainkan lebih diarahkan bahwa pelaksanaan perizinan hendaknya dilakukan dengan:

- a. Memiliki standar pelayanan. Baik dalam konteks prosedur, jangka waktu, biaya layanan, jenis layanan serta fasilitas berikut infrastrukturnya;
- b. Terintegrasi secara *online*; dan

c. Menjamin kepastian hukum dengan mengacu pada konsep *rule of law*.

(5) Disertasi berjudul “*Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Terhadap Pengaturan Perencanaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Periode Tahun 2005-2016*” Oleh Syahrin Dauly dari Universitas Pelita Harapan pada 2018; dan

Disertasi ini membahas tentang penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Namun, ruang lingkup pembahasan yang dilakukan ada pada aspek pengaturan perencanaan dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Dengan kata lain, tidak berbicara tentang penyelenggaraan perizinan, terutama penolakan Pemerintah atas permohonan izin yang diajukan oleh masyarakat (pelaku usaha).

(6) Disertasi berjudul “*Penormaan Asas Kekhususan Sistematis yang Berbasis Efisiensi Terhadap Tindak Pidana Korupsi di Bidang Perbankan*” yang disusun oleh Paul Soetopo Tjokronegoro dari Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan.

Disertasi ini yang lebih memfokuskan analisisnya terhadap penggunaan diskresi pada bidang perizinan, yaitu terkait dengan penggunaan diskresi dalam penanganan krisis keuangan dan penegakan hukum pidana.

Melalui keenam temuan diatas, tampak bahwa unsur pembeda dari disertasi ini ada pada substansi pokok penelitiannya yang berbicara tentang penggunaan AUPB oleh

otoritas penyelenggara perizinan untuk menolak pemberian izin bagi pemohon. Terutama terhadap pemohon yang telah memenuhi persyaratan yang ditentukan. Disamping itu, ciri khas yang membedakan disertasi ini dengan yang lain juga ada pada pokok pikiran yang disampaikan. Sebab, disertasi ini dimaksudkan untuk memperoleh pengetahuan serta menjawab rumusan masalah yang terkait dengan:

- (1) Pengaturan perizinan dalam narasi pengaturan *rules based* dan implementasi asas manfaat dalam menolak memberikan izin usaha bagi pemohon yang telah memenuhi persyaratan sesuai PUU;
- (2) Perbandingan pengaturan penyelenggaraan perizinan di negara lain dengan Indonesia;
- (3) Implementasi AUPB dalam PUU untuk penolakan memberikan izin berdasarkan beberapa putusan Pengadilan; dan
- (4) Konsep pengaturan dan penerapan AUPB yang ideal untuk menolak pemberian izin bagi Pemohon yang telah memenuhi persyaratan secara patut dan berkeadilan.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa penelitian yang dilakukan pada disertasi ini masih bersifat asli, baru dan belum pernah dilakukan sebelumnya.

1.6. Sistematika Penulisan

Disertasi ini secara umum terbagi dalam lima bab. Kelima bab tersebut masing-masing memiliki peran yang berbeda namun saling terhubung dengan susunan sebagai berikut:

(1) BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pengantar dari penelitian yang dilakukan. Sebagai bab pengantar, bab ini menjelaskan tentang latar belakang dari isu hukum yang dijadikan sebagai rumusan masalah. Disamping latar belakang dan rumusan masalah, bab ini juga menjelaskan tentang tujuan dan manfaat penelitian, keasliannya dan sistematika penulisan secara keseluruhan.

(2) BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Sebagai bab yang memuat tinjauan pustaka, bab ini terdiri dari dua bagian. Bagian pertama adalah mengenai landasan teori yang membahas berbagai teori, konsep dan doktrin yang digunakan dengan mengacu pada sumber-sumber yang dapat dipertanggungjawabkan. Adapun bagian kedua adalah landasan konseptual yang menjelaskan tentang berbagai pemahaman dasar yang didapatkan dengan mengacu penjelasan pada landasan teori.

(3) BAB III: METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini secara umum menjelaskan tentang metode yang digunakan dalam penulisan disertasi sehingga dapat menghasilkan kesimpulan dan saran pada bagian akhirnya. Secara umum, bab ini akan menjelaskan tentang proses penyusunan dan analisis yang dilakukan, khususnya berkaitan dengan jenis dan objek penelitian serta bahan hukum beserta ragam pendekatan yang digunakan.

(4) BAB IV: HASIL DAN ANALISIS

Bab ini memuat hasil penelitian berupa analisis hukum dalam menjawab rumusan masalah sebagaimana telah diutarakan pada bab pertama disertasi. Bagian disertasi ini akan dibagi menjadi tiga sub-bab yang fokus dalam membahas setiap butir rumusan masalah. Hasilnya akan menjadi dasar bagi penyusunan kesimpulan dan saran pada bab berikutnya.

(5) BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam kapasitasnya sebagai penutup dari penelitian yang dilakukan, bab ini akan memuat dua hal, yaitu:

- a. Pokok-pokok temuan analisis yang ditemukan secara ringkas, singkat dan umum; dan
- b. Berbagai saran untuk menjawab permasalahan yang telah diajukan dalam penelitian disertasi ini.

Oleh karena itu, seperti namanya, bab ini dibagi menjadi dua bagian. Bagian pertama yang memuat kesimpulan penelitian. Bagian kedua yang memuat saran untuk diberikan.

