



## PENDELEGASIAN KEWENANGAN PERIZINAN PERATURAN PRESIDEN NOMOR 97 TAHUN 2014 DI KABUPATEN GRESIK

**Yussi Anggraini**

yussi.anggraini-2016@pasca.unair.ac.id

Sains Hukum dan Pembangunan Sekolah Pascasarjana UNAIR

Jln. Airlangga No.4-6 Surabaya

### **Abstract**

Keywords:

### **A. Pendahuluan**

Pada hukum administrasi, pemerintah diberikan kekuasaan istimewa dalam menyelenggarakan *bestuurszorgs/public service*. Pandangan tersebut terdapat keterkaitan dengan penjelasan Bab I Angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu maksud pembentukan pemerintahan daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan mengemban tiga fungsi hakiki yaitu Pelayanan (*service*), Pemberdayaan (*Empowerment*), dan Pembangunan (*development*).<sup>1</sup> Jadi selain melaksanakan pembangunan, pemerintah juga memberikan pelayanan publik. Pengelolaan dan pengembangan pelayanan publik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat saat ini, terutama di era otonomi daerah menjadi tugas serta tanggung jawab Pemerintah Daerah. Meningkatnya pelayanan publik akan berdampak positif bagi kesejahteraan masyarakat dan juga diharapkan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) daerah yang bersangkutan.

Salah satu bentuk pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah adalah pelayanan perizinan. Pelayanan perizinan dahulu cukup kental dengan stereotip korup, berbelit-beli, kaku dan lamban, bahkan bukan menjadi rahasia lagi bahwa praktek yang ditunjukkan oleh sejumlah oknum yang terkait perizinan selama ini cukup membuat geram, karena jauh dari kepatutan dan masih dilingkaran jargon “kalau bisa dipersulit kenapa harus dipermudah”. Akibatnya, rentang waktu pengurusan izin itu menjadi begitu lama dan panjang.

---

<sup>1</sup> M. Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan : Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Mutiara Sumber Widya: Jakarta, 2000, hal.59.

Berlandaskan pemikiran terhadap permasalahan-permasalahan tersebut yang dihadapi oleh masyarakat sebagai pengguna layanan maka upaya untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan mengantisipasi kekurangan terhadap kualitas layanan publik khususnya bidang perizinan, pemerintah membentuk lembaga pelayanan terpadu yang bertujuan untuk memperbaiki iklim investasi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan memberikan perhatian terhadap usaha mikro, kecil dan menengah.

Komitmen Pemerintah Indonesia dalam peningkatan kualitas pelayanan publik dan mendorong peningkatan pelayanan perizinan yang efektif dan efisien ini diwujudkan dengan disahkannya peraturan perundangan yang mendukung pelayanan publik dan perizinan dengan tujuan utama penyederhanaan perizinan, yaitu dibentuknya, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

Kebijakan/program pelayanan terpadu satu pintu, mensyaratkan jenis pelayanan perizinan dan non perizinan dilakukan dalam satu tempat dan satu pintu. Melalui kebijakan/program ini, diharapkan penyelenggaraan pelayanan terutama bidang perizinan kian cepat, mudah, dan murah, serta mampu memenuhi kebutuhan pengguna Pasal 1 Perpres Nomor 97 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Pelayanan Terpadu Satu Pintu, yang selanjutnya disingkat PTSP adalah pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu.

Guna mendukung penataan ini maka disebutkan pada Pasal 350 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam memberikan pelayanan perizinan kepala daerah membentuk lembaga pelayanan terpadu satu pintu. Pemerintah Daerah sebagai institusi penyelenggara negara berkewajiban dan bertanggung jawab menyelenggarakan PTSP di daerah. Kabupaten Gresik mengapresiasi kebijakan pemerintah pusat ini dengan membuat Peraturan Bupati Gresik Nomor 36 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2 Peraturan Bupati Gresik Nomor 36 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, PTSP bertujuan memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat; memperpendek proses pelayanan; mewujudkan proses pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau; dan mendekatkan dan memberikan pelayanan yang lebih luas kepada masyarakat.

Tujuan PTSP sesuai dengan amanat dengan Pasal 350 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, untuk segera dapat melaksanakan fungsi dan tugas penyelenggaraan PTSP sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, perlu adanya aturan mengenai pendelegasian wewenang dan pedoman pelaksanaan penyelenggaraan PTSP di Kabupaten Gresik

sesuai Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Ruang lingkup PTSP meliputi seluruh perizinan dan nonperizinan yang menjadi kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Dilihat dari tujuan pembentukannya, PTSP diharapkan dapat menjadi sebuah instansi yang mampu menjembatani antara dunia birokrasi dan dunia usaha swasta. Karena selama ini banyak terdapat perbedaan persepsi antara birokrasi dengan dunia usaha terkait pengurusan perijinan khususnya perijinan usaha.

Dalam rangka mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah, dan untuk mendorong kesiapan daerah terhadap pelaksanaan PTSP maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 138 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Daerah. Peraturan ini mendorong Pemerintah Daerah untuk membentuk Unit pelayanan terpadu satu pintu. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan layanan publik dan memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik. Dari berbagai masalah yang ada keadaan tersebut menunjukkan adanya pengaturan pemberian wewenang kepada Badan/kantor perizinan baik secara administrasi maupun secara teknis, terlihat pula bahwa kewenangan tersebut juga dimiliki oleh dinas-dinas yang ada pada pemerintahan daerah, sehingga kewenangan yang dimiliki badan/kantor perizinan yang ada mengambil sebagian kewenangan dinas-dinas terkait. Oleh karenanya hal tersebut menimbulkan keraguan bagi pelaksana teknis untuk menjalankan tugasnya maka perlu adanya harmonisasi pengaturan yang terintegrasi guna mewujudkan ketertiban, menjamin kepastian serta perlindungan hukum, baik bagi pihak pelaksana maupun masyarakat yang berkepentingan.

Pemerintah Kabupaten Gresik sendiri menindaklanjuti dan menerapkan kebijakan pelayanan terpadu satu pintu dengan membentuk Dinas Penanaman modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) sesuai amanat dari Peraturan Bupati Gresik Nomor 60 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Beberapa peraturan yang dibentuk guna mendukung pelaksanaan PTSP diantaranya, Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 8 Tahun 2012 tentang Penanaman Modal di Kabupaten Gresik, Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Peraturan Bupati Gresik Nomor 45 Tahun 2015 tentang Standar Operasional Prosedur Pelayanan Perizinan dan Non-Perizinan.

Perwujudan peraturan-peraturan tersebut tentu saja mendukung fungsi pemerintah sebagai pemberi layanan publik. Pemerintah Kabupaten Gresik sebagai institusi pemberi layanan publik di Kabupaten Gresik, menterjemahkan peraturan-peraturan tersebut menjadi peraturan-peraturan teknis pelaksanaan perizinan.

DPM-PTSP sesuai Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2015 selain penyelenggaraan fungsi pelayanan terpadu perizinan dan non-perizinan, juga melakukan fungsi penyelenggaraan penanaman modal. Pelayanan perizinan yang berkualitas merupakan aspek yang menentukan dalam menarik investor untuk menanamkan modalnya. Kualitas pelayanan perizinan yang baik akan menciptakan iklim investasi yang sehat bagi perkembangan perekonomian di suatu daerah.

Penyelenggaraan PTSP di DPM-PTSP dan pendelegasian wewenang Bupati kepada Kepala DPM-PTSP Kabupaten Gresik dalam rangka mendekatkan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat serta memperpendek proses pelayanan guna mewujudkan pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau. Di sisi lain, Pemerintah Kabupaten Gresik berkomitmen meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui investasi. Salah satu hal utama yang telah dilakukan adalah dengan memajukan kualitas layanan dan kelembagaan perizinan dalam rangka meningkatkan kuantitas iklim investasi dan frekuensi di daerah.

DPM-PTSP Kabupaten Gresik melaksanakan fungsi pembangunan dan fungsi pelayanan. Sebagai fungsi pembangunan dan terkait dengan pelayanan izin, Dinas Penanaman Modal dan PTSP Kabupaten Gresik menjadi salah satu instansi pemungut retribusi atas izin yang dilaksanakan di Kabupaten Gresik. Saat ini DPM-PTSP menangani 86 Perizinan dan Non Perizinan Perizinan dapat disimpulkan bahwa dengan jumlah berkas yang tidak sedikit, pegawai di DPM-PTSP Kabupaten Gresik dituntut untuk profesional dalam melakukan pelayanan dengan mengacu pada sistem pelayanan yang distandarkan. Ditambah lagi dengan amanat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-undang Nomor 30 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengamanatkan penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Bertambahnya jenis izin yang harus dilayani tidak seimbang dengan jumlah sumber daya manusia yang ada di DPM-PTSP Kabupaten Gresik. DPM-PTSP Kabupaten Gresik membutuhkan sumber daya manusia yang tidak hanya memenuhi kualitas secara akademis namun harus telah siap bekerja melayani masyarakat.

Secara umum tantangan yang harus dihadapi oleh DPM-PTSP ke depan dalam usaha meningkatkan penanaman modal adalah sebagai berikut:

1. Membanjirnya arus barang impor dan tenaga kerja asing
2. Semakin kompetitifnya daerah tujuan penanaman modal
3. Belum optimalnya konsep pembiayaan investasi
4. Optimalnya infrastruktur investasi di daerah/negara lain.

Adapun peluang yang ada untuk dapat meningkatkan penanaman modal di Kabupaten Gresik antara lain:

1. Perekonomian global mulai tumbuh
2. Menjadi daerah tujuan utama penanaman modal
3. Kerjasama ekonomi dan kawasan perdagangan bebas

4. Terbukanya pemanfaatan ruang terbuka kemajuan teknologi informasi global terkait penanaman modal

Pengembangan tugas pokok dan fungsi DPM-PTSP Kabupaten Gresik tentunya tidak lepas dari dinamika lingkungan internal dan eksternal. Dinamika lingkungan internal akan dikelola secara efektif dengan mengatasi secara bertahap berbagai kekurangan dan kelemahan melalui pengoptimalan penggunaan sumber daya. Akan tetapi dinamika eksternal yang berupa tantangan dan peluang merupakan faktor-faktor penting yang berada di luar kendali instansi DPM-PTSP Kabupaten Gresik. Meskipun demikian, faktor eksternal tersebut harus terus dapat diidentifikasi karena sangat berpengaruh terhadap pencapaian kinerja Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana karakteristik pelimpahan kewenangan kepada daerah dalam pelayanan perizinan yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014?
2. Bagaimana bentuk implementasi pada pelayanan perizinan di Kabupaten Gresik setelah diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu?

## **B. Metode**

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris. Metode penelitian hukum empiris adalah suatu metode penelitian hukum untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. Pembahasan permasalahan dalam penelitian hukum empiris ini menggunakan peraturan-peraturan hukum atau bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang kemudian digabungkan dengan data atau keadaan nyata yang ada di dalam suatu masyarakat, badan hukum atau badan pemerintah.

Jadi, pendekatan yuridis empiris dalam penelitian ini maksudnya adalah bahwa dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (baik data primer maupun data sekunder) dengan data/fakta-fakta pelaksanaan/implementasi pelayanan perizinan setelah pemberlakuan Perpres 97 Tahun 2014 yang diperoleh di lapangan (Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Gresik).

## **C. Pembahasan**

### **1. Pelaksanaan Pelimpahan Kewenangan Perizinan Menurut Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014**

Pembentukan Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 merupakan suatu peraturan yang disusun untuk menyikapi permasalahan pelayanan perizinan yang dihadapi pemerintah. Selain itu

juga untuk melaksanakan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 disampaikan tentang pengertian PTSP, kemudian pasal 25 ayat (5) yang menjelaskan bahwa cara perolehan izin yang dimaksud pada ayat sebelumnya harus melalui PTSP. Selanjutnya Pasal 26 ayat (1) sampai (3) menjelaskan tentang tujuan PTSP, lembaga yang berwenang dalam PTSP hingga ketentuan mengenai tata cara dan pelaksanaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden. Pelaksanaan amanat oleh Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 menunjukkan bahwa penyusunan Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 telah sesuai dengan urutan kedudukan aturan perundangan yaitu dibawah Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Peraturan Presiden atau Perpres ialah peraturan perundang-undangan yang dibuat atau disusun oleh presiden dengan materi yang dimuat dalam peraturan ini ialah materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau juga materi untuk menjelaskan pelaksanaan Peraturan Pemerintah.

Ilmu Hukum Perundang-undangan mengenal adanya hierarki norma hukum atau jenjang-jenjang norma hukum. Sukardi dan Prajwalita Widiati mengaitkan ajaran Hans Kelsen mengenai jenjang norma hukum (*stufentheori*), yang mengatakan bahwa suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma tersebut juga bersumber pada norma yang lebih atas lagi dan seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat di telusuri lebih lanjut yang sifatnya hipotetis atau fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).<sup>2</sup> Jenjang- jenjang ini memberikan arti bahwa suatu aturan bersumber dari aturan di atasnya sehingga ia tidak boleh bertentangan dengan aturan di atasnya.

Pada pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara, pemerintah dan masyarakat membutuhkan norma hukum yang lebih konkrit dan rinci yang dapat langsung diimplementasikan, yang menunjukkan bagaimana cara mereka menjalankan apa yang sudah diatur dalam konstitusi. Disinilah Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 berperan sebagai aturan turunan/pelaksana dari peraturan di atasnya. Pengaturan PTSP di daerah (kabupaten) Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tampak eksplisit diatur pada beberapa pasal. Diantaranya Pasal 4 dan 5 yang mengulas luasan ruang lingkup PTSP, yang kemudian dijelaskan secara spesifik pada Pasal 11 ayat (1) sampai (5). Pasal 11 ini menjelaskan penyelenggaraan PTSP oleh pemerintah kabupaten mencakup urusan pemerintahan kabupaten dalam penyelenggaraan Perizinan dan Nonperizinan yang diselenggarakan dalam PTSP. Urusan pemerintahan kabupaten terdiri atas:

- a. urusan pemerintah kabupaten dalam peraturan perundang-undangan;

dan

b. urusan pemerintah yang diberikan pelimpahan wewenang kepada Bupati.

---

<sup>2</sup> Sukardi dan E. Prajwalita Widiati, *Pendelegasian Pengaturan Oleh Undang- undang Kepada Peraturan Yang lebih Rendah Dan Akibat Hukumnya*, <https://e-journal.unair.ac.id/YDK/article/download/249/pdf>

Penyelenggaraan PTSP oleh pemerintah kabupaten dilaksanakan oleh Dinas Penanaman modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP). Dalam menyelenggarakan PTSP oleh kabupaten, Bupati memberikan pendelegasian wewenang Perizinan dan Nonperizinan yang menjadi urusan pemerintah kabupaten kepada Kepala Dinas Penanaman modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) Kabupaten.

## **2. Akibat Hukum Pelimpahan Kewenangan Perizinan Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 Di Kabupaten Gresik**

Implementasi kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), pada Dinas Penanaman modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP), pola pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu, mendapat pendelegasian dari lembaga yang memiliki kewenangan perizinan dan nonperizinan. implementasi kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang di atur dalam Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Kabupaten Gresik sudah mengimplementasikan kebijakan PTSP Implementasi kebijakan PTSP telah diatur dengan tegas dalam Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, mempunyai tujuan seperti pada BAB II Pasal (2) berbunyi:

- a. memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat;
- b. memperpendek proses pelayanan;
- c. mewujudkan proses pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau; dan
- d. mendekatkan dan memberikan pelayanan yang lebih luas kepada masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas bahwa pelayanan terpadu satu pintu belum mencerminkan Pasal (2) dengan demikian masih di temukan beberapa izin masih melekat pada SKPD belum dilimpahkan ke PTSP, sehingga masyarakat untuk mengurus izin masih harus ke beberapa SKPD teknis untuk mendapatkan rekomendasi. Padahal sudah sangat jelas bahwa pada pasal (3) berbunyi PTSP dilaksanakan dengan prinsip: a) keterpaduan; b) ekonomis; c) koordinasi; d) pendelegasian atau pelimpahan wewenang; e) akuntabilitas; dan f) aksesibilitas.

Dinas Penanaman modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) dalam implementasi kebijakan belum ada janji layanan, untuk itu agar membuat janji layanan sebagai bentuk komitmen penyelenggara pelayanan kepada masyarakat.

Merujuk Undang-Undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal (1) ayat (7) standar pelayanan sebagai tolak ukur yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan. Peraturan Presiden Nomor 97 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu



Satu Pintu, pada Bab IV Pasal (14) berbunyi: (1) Penyelenggara PTSP wajib menyusun standar pelayanan publik sesuai dengan ketentuan peraturanperundang-undangan di bidang pelayanan publik. (2) Standar pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi komponen:

- a. dasar hukum;
- b. persyaratan
- c. sistem, mekanisme dan prosedur/Standar Operasional Prosedur;
- d. jangka waktu penyelesaian;
- e. biaya/tarif;
- f. produk pelayanan;
- g. prasarana dan Sarana;
- h. kompetensi pelaksana;
- i. pengawasan internal;
- j. penanganan pengaduan, saran dan masukan;
- k. jumlah pelaksana;
- l. jaminan pelayanan;
- m. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan; dan
- n. evaluasi kinerja pelaksana.

Implementasi kebijakan PTSP di Kabupaten Gresik juga mengalami hambatan terkait dengan Standar Pelayanan (SP) yang belum sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat. Dalam teori Edward III (1980), menyatakan bahwa birokrasi sering menjadi hambatan dalam implementasi kebijakan. Dari karakter organisasi birokrasi yang didukung dengan SOP memungkinkan untuk diaplikasikan oleh tim pelaksana dalam menyamakan persepsi kesamaan tindakan dalam organisasi yang besar dan sangat kompleks. Dari uraian di atas sangat jelas dalam implementasi kebijakan PTSP di Kabupaten Gresik, namun demikian masih terjadi kendala dalam komunikasi koordinasi antara PTSP dengan SKPD teknis sehingga pelayanan tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Penyelenggaraan PTSP oleh pemerintah kabupaten menyatakan bahwa Bupati memberikan pendelegasian wewenang Perizinan dan Nonperizinan yang menjadi urusan pemerintah kabupaten kepada Kepala Dinas Penanaman modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) Kabupaten. Pelayanan terpadu satu pintu dalam kegiatan penyelenggaraan suatu perizinan dan non perizinan yang mendapat pendelegasian atau pelimpahan wewenang dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan perizinan dan nonperizinan yang proses pengelolaannya dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap terbitnya dokumen yang dilakukan dalam satu tempat. Pelayanan perizinan yang lebih baik merupakan bagian dari upaya pemerintah dalam memberikan pelayanan yang lebih baik bagi

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

Pasal 350 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mewajibkan Kepala Daerah untuk membentuk unit pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) dalam rangka memberikan pelayanan perizinan. Atas dasar itu, Kabupaten Gresik telah mengatur penyelenggaraan PTSP pada BPMP melalui Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2015. Dalam Peraturan Bupati tersebut, Bupati melimpahkan kewenangan pemberian izin kepada PTSP.

Dalam kondisi faktual (*feitelijk conditie*) saat ini, pelaksanaan pelayanan perizinan pada PTSP tidak berjalan secara efektif, karena berbagai faktor seperti terbatasnya sumber daya manusia yang handal dalam mengelola PTSP. Demikian pula sumber daya manusia kepala Dinas PM & PTSP, dibutuhkan seorang kepala dinas yang memiliki kompetensi tinggi untuk mengawal PTSP agar terus dapat mewujudkan semangat perizinan dengan mewujudkan suatu pelayanan cepet, mudah, murah, transparan, pasti dan terjangkau. Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014, mewajibkan bagi daerah untuk segera membentuk PTSP dengan kebijakan yang cukup signifikan, yaitu pemangkasan birokrasi. Semula Dinas PM & PTSP merupakan dinas pemroses suatu perizinan. Sedangkan keputusan akhir dan penandatanganan Surat Keputusan ada di tangan Bupati sebagai kepala daerah. Setelah Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 berlaku, presiden mengatur adanya pendelegasian wewenang penyelenggaraan PTSP kabupaten kepada Kepala BPMPTSP. Hal ini tertuang secara eksplisit pada Pasal 11 ayat (4) yang menyatakan bahwa :

“(4) Dalam menyelenggarakan PTSP oleh kabupaten/kota, Bupati/Walikota memberikan pendelegasian wewenang perizinan dan nonperizinan yang menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota kepada kepala BPMPTSP kabupaten/kota.”

Pengaturan pendelegasian ini seolah memberikan kekuasaan penuh kepada Kepala BPMPTSP untuk menjalankan PTSP. Apabila seorang pimpinan yang terpilih pada institusi ini tidak mempunyai kompetensi tinggi ataupun mempunyai itikad buruk maka, pengaturan pendelegasian kewenangan ini dapat menimbulkan adanya celah bagi kepala PTSP untuk dapat “bermain” di dalamnya. Merujuk pada tanggung jawab Bupati sebagai kepala daerah bertanggungjawab penuh atas wilayahnya baik diluar maupun didalam pengadilan. Untuk lebih

lanjut perlu dikaji bentuk pelimpahan kewenangan perizinan ini. Seperti yang telah disampaikan pada kajian pustaka pada Bab 1, Philipus M. Hadjon membagi kewenangan dengan cara memperolehnya, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Dalam melaksanakan kewenangan yang dimiliki, Kepala Daerah dibantu oleh “Perangkat Daerah”. Pasal 208 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 23 Tahun 2014 menentukan bahwa “Kepala Daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dibantu oleh Perangkat Daerah”. Artinya bahwa Kepala Daerah sebagai pemilik kewenangan atribusi kewenangan dapat melimpahkan sebagian kewenangan yang dimilikinya kepada Perangkat Daerah. Dalam Hukum Administrasi, pelimpahan kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Daerah kepada Perangkat Daerah disebut sebagai mandat. Mandat (mandare) artinya memerintahkan atau menugaskan. Artinya bahwa pejabat yang lebih tinggi (in casu: Kepala Daerah) melimpahkan sebagian kewenangannya kepada pejabat yang lebih rendah, sehingga mandat sering terjadi antara atasan dan bawahan. Pejabat yang lebih rendah akan melaksanakan kewenangan yang dimiliki atas nama atasannya (the power to make orders in the name of administrative authority). Pasal 1 angka 24 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menentukan “Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat”. Kewenangan mandat mempunyai ciri- ciri sebagai berikut:

- a. terjadi dalam hubungan atasan dan bawahan. Artinya bahwa atasan memerintahkan kepada bawahannya untuk melaksanakan kewenangan yang dimiliki atas namadan untuk nama dirinya. Sehingga bawahan hanya pelaksana bukan sebagai pemilik kewenangan. Karenanya, tidak ada proses peralihan dan penyerahan kewenangan, namun hanya terbatas pada pelimpahan. Dengan demikian, kewenangan mandat, ditandai dengan adanya naskah dinas seperti “a.n., u.b., dan a.p.”
- b. pemegang kewenangan yang me-mandat-kan kewenangannya kepada bawahan, masih sebagai pemilik kewenangan yang sah. Sehingga, kapanpun pejabat bersangkutan dapat menggunakan kewenangannya tanpa perlu mencabut atau meminta kembali kewenangan tersebut. Kewenangan mandat tidak tunduk kepada asas “*contrarius actus*”, sehingga tidak diperlukan pencabutan atau penarikan kewenangan dari penerima mandat sebagai syarat untuk pemberi mandat dapat menggunakan kewenangan yang dimilikinya.
- c. Karena tidak adanya penyerahan kewenangan dalam mandat, maka tanggung jawab (responsibility) dan tanggung jawab (liability) tetap beradapada pemegang kewenangan (pemberi mandat). Penerima mandat tidak dapat dimintai pertanggung jawabannya atau tanggung gugat dan tidak dapat dipersalahkan di muka pengadilan. Dengan perkataan lain, bahwa pihak yang akan dimintai tanggung gugat dan tanggung jawab ialah pemilik kewenangan (in casu: pemberi mandat).

Terkait dengan pelaksanaan pemerintahan daerah, asas-asas umum pemerintahan yang baik telah ditentukan dalam pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Asas-asas tersebut adalah sebagai berikut:

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

Salahsatu asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ialah asas efektivitas. Penjelasan Pasal 58 huruf i Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa “Yang dimaksud dengan “asas efektivitas” adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna’. Artinya bahwa pelaksanaan perizinan di Kabupaten Gresik harus dilaksanakan sesuai dengan tujuan awalnya yakni memberikan pelayanan yang tepat guna dan berdaya guna. Dalam hukum administrasi, asas efektivitas ini sangat erat kaitannya dengan prinsip spesialiteit dan prinsip doelmatigheid, artinya bahwa setiap pejabat wajib menggunakan kewenangan yang dimiliki sesuai dengan tujuan awal pemberian kewenangannya. Pejabat dilarang untuk menggunakan kewenangannya melenceng dari tujuan awal pemberian kewenangan. Pelayanan perizinan oleh PTSP termasuk dalam pelayanan publik yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009. Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 ditentukan bahwa pelayanan publik ditujukan untuk memberikan pelayanan yang berkepastian hukum, sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. salah satu asas-asas umum pemerintahan yang baik yang diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 adalah asas profesionalitas, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan waktu. Semua asas tersebut sangat erat kaitannya dengan asas efektivitas sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Artinya bahwa untuk mencapai efektivitas pelayanan perizinan oleh PTSP harus didukung dengan profesionalitas, kecepatan pelayanan dan ketepatan waktu dan materi pelayanan. Apabila asas profesionalitas, ketepatan dan kecepatan waktu tidak ada, maka efektifitas pasti tidak akan tercapai. Lebih lanjut, Pasal 6 ayat (2)

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 ditentukan bahwa Bupati Gresik mempunyai kewenangan untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi atas semua pelayanan perizinan yang telah diberikan oleh PTSP. Kewenangan Bupati sebagai pembina tersebut bertujuan supaya pelayanan publik dapat berjalan sesuai dengan tujuan pelayanan publik. Menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Pada Badan Penanaman Modal Dan Perizinan Di Kabupaten Gresik, Perizinan adalah segala bentuk persetujuan yang dikeluarkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang

memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.

Bahwa dalam Peraturan Bupati Gresik Nomor 36 Tahun 2015 terdapat hal- hal yang perlu dijelaskan sebagai sarana perbaikan kedepannya, yakni:

a. Istilah pendelegasian, yang tercantum dalam ketentuan menimbang huruf c, Pasal 1 angka 10, Pasal 3 huruf d, dan Pasal 5 ayat (2) merupakan istilah yang kurang tepat, hal tersebut disebabkan karena :

- 1) Pelimpahan kewenangan dari Bupati Gresik kepada PTSP bukan delegasi, namun kewenangan mandat. PTSP merupakan bawahan BupatiGresik, sehingga tidak ada tidak ada delegasi kepada bawahan, namun pelimpahan kewenangan hanya terbatas pada mandat. Di sisi yang lain, dalam aspek otonomi daerah maka PTSP merupakan perangkat daerah yang bertugas membantu Bupati Gresik dalam melaksanakan kewenangan- kewenangan yang dimiliki oleh Bupati Gresik. PTSP tidak memiliki kewenangan, kecuali dimandatkan oleh Bupati Gresik sebagai atasan
- 2) Sesuai aspek peraturan perundang-undangan, delegasi tidak dilakukan melalui Peraturan Bupati. Berdasarkan Pasal 13 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 ditentukan bahwa “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila a.: ...; b. ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan c. ....”. artinya bahwa delegasi hanya boleh dilakukan dengan Peraturan Daerah. Dengan demikian, pelimpahan kewenangan oleh Bupati Gresik kepada PTSP merupakan mandat, bukan delegasi.

b. Adanya semangat otonomi daerah pada iklim penanaman modal yang bersifat kedaerahan dimana pemda menerbitkan berbagai peraturan daerah sebagai instrument hukum untuk menarik dana dalam kerangka mencari sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Implikasinya adalah banyaknya perda yang dibuat semata-mata untuk melegitimasi retribusi dari sudut pandang pengusaha hal ini cukup memberatkan.

c. Mata rantai birokrasi yang cukup panjang dalam kacamata bisnis merupakan biaya ekonomi tinggi (*high cost economy*).

#### **D. Kesimpulan**

Dapat diambil beberapa kesimpulan terhadap masalah yang dibahas dalam penulisan ini yakni sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di Kabupaten Gresik dilaksanakan oleh Organisasi Perangkat Daerah yaitu Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.
2. Pelimpahan kewenangan perizinan oleh Bupati Gresik kepada PTSP berdasarkan Peraturan Bupati Gresik Nomor 36 Tahun 2016 bukanlah delegasi, namun mandat, dengan demikian, maka tidak ada peralihan kewenangan dan tanggung jawab/ tanggung gugat, namun hanya penugasan dari Bupati Gresik kepada PTSP.
3. Sehingga sesuai dengan Pasal 14 ayat (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, maka kapanpun Bupati Gresik dapat menarik atau melaksanakan kewenangan yang telah dimandatkan kepada PTSP tersebut.

Bahkan apabila pemberian mandat tersebut menimbulkan ketidakefektifan, maka sesuai dengan Pasal 14 ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Bupati Gresik dapat menarik kembali kewenangan yang telah dimandatkan tersebut. Oleh karena mandat telah diberikan melalui sebuah peraturan bupati, maka Bupati Gresik dapat melakukan perubahan terhadap peraturan bupati tersebut (walaupun sesungguhnya dalam kewenangan mandat tidak diperlukan adanya perubahan peraturan). Perubahan peraturan bupati semata-mata dilakukan untuk menciptakan kepastian hukum terhadap jenis pelayanan perizinan dan non perizinan yang diberikan/dimandatkan kepada PTSP.

## **Bibliography**

### *Buku*

Sri Hajati dkk. (2017). *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*. Airlangga University Press: Surabaya

Hodge dan Anthony. (1998). *Organizational Theory*. (3th.e.d) Massachusetts: Allyn & Bacon

Kamal Hidjaz. (2015). *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Pustaka Refleksi: Makasar.

Ridwan HR. (2013). *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada: Jakarta

Edward Juliartha. (2009). *Model Implementasi Kebijakan Publik*. Trio Rimba Persada: Jakarta

Mahmudi. (2010). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. UPP STIM YKPN: Yogyakarta.

Peter Mahmud Marzuki. (2011). *Penelitian Hukum*. Kencana Perdana Media Group: Jakarta .