

## **REFORMASI SISTEM PERIZINAN BERUSAHA DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**Ni Made Nopiana Widyasari<sup>1</sup>, I Made Arjaya<sup>2</sup>**  
[nnopianawidyasari@gmail.com](mailto:nnopianawidyasari@gmail.com)<sup>1</sup>, [imd.arjaya@warmadewa.ac.id](mailto:imd.arjaya@warmadewa.ac.id)<sup>2</sup>  
**Universitas Warmadewa**

### **ABSTRAK**

Reformasi sistem perizinan berusaha merupakan kebijakan strategis pemerintah Indonesia dalam rangka meningkatkan iklim investasi, efisiensi birokrasi, dan daya saing ekonomi nasional. Melalui penerapan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan sistem Online Single Submission (OSS) berbasis risiko, paradigma perizinan diubah secara mendasar dari sistem selektif berbasis izin menuju sistem deklaratif berbasis risiko dan pengawasan pasca-kegiatan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis reformasi sistem perizinan berusaha dalam perspektif hukum administrasi negara, dengan fokus pada perubahan karakter perizinan, implikasi terhadap kewenangan pemerintahan, serta dampaknya terhadap perlindungan hukum pelaku usaha dan masyarakat. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan analitis, dengan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan di bidang perizinan dan bahan hukum sekunder berupa doktrin serta hasil penelitian ilmiah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa reformasi perizinan berhasil meningkatkan efisiensi prosedural dan kepastian pelayanan, tetapi menimbulkan persoalan yuridis serius berupa pergeseran kewenangan dari daerah ke pusat, melemahnya perlindungan hukum preventif, kaburnya objek sengketa tata usaha negara dalam sistem elektronik, serta menurunnya perlindungan kepentingan umum, khususnya di bidang lingkungan hidup. Secara teoretis, reformasi perizinan masih cenderung berorientasi pada efisiensi ekonomi dan belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip-prinsip hukum administrasi negara, seperti legalitas, akuntabilitas kewenangan, dan perlindungan hukum warga negara. Penelitian ini merekomendasikan penguatan pengawasan administrasi, penataan ulang pembagian kewenangan pusat–daerah, penegasan pertanggungjawaban keputusan elektronik, serta penguatan akses keadilan sebagai prasyarat reformasi perizinan yang berkeadilan dan berkelanjutan.

**Kata Kunci:** Reformasi Perizinan, Hukum Administrasi Negara, OSS, Kewenangan Pemerintahan, Perlindungan Hukum.

### **ABSTRACT**

*The reform of the business licensing system constitutes a strategic public policy in Indonesia aimed at improving the investment climate, bureaucratic efficiency, and national economic competitiveness. Through the enactment of Law Number 11 of 2020 on Job Creation and the implementation of the risk-based Online Single Submission (OSS) system, the licensing paradigm has fundamentally shifted from a selective, permit-based model to a declarative, risk-based model with post-activity supervision. This study aims to analyze the reform of the business licensing system from the perspective of administrative law, focusing on the transformation of the legal character of licensing, its implications for governmental authority, and its impact on the legal protection of business actors and the public. The research employs normative legal research methods with statutory, conceptual, and analytical approaches, using primary legal materials in the form of licensing regulations and secondary legal materials consisting of legal doctrines and scientific studies. The findings indicate that while the licensing reform has successfully improved procedural efficiency and service certainty, it has also generated serious juridical problems, including the centralization of authority from local to central government, the weakening of preventive legal protection, the *अस्पष्टification* of the object of administrative disputes in electronic decision-making, and the decline of public interest protection, particularly in the field of environmental law. Theoretically, the reform remains predominantly oriented toward economic efficiency and has not yet fully aligned with the fundamental principles of administrative law, such as legality, accountability of authority, and the protection of citizens' rights. This study recommends*

*strengthening administrative supervision, restructuring the division of authority between central and local governments, clarifying accountability for electronic administrative decisions, and enhancing access to justice as essential prerequisites for a fair and sustainable licensing reform.*

**Keywords:** *Licensing Reform, Administrative Law, OSS, Governmental Authority, Legal Protection.*

## **PENDAHULUAN**

Perizinan merupakan salah satu instrumen fundamental dalam hukum administrasi negara yang berfungsi sebagai sarana pengendalian pemerintah terhadap aktivitas masyarakat, khususnya dalam bidang usaha dan kegiatan ekonomi. Melalui mekanisme perizinan, negara menjalankan fungsi regulatif untuk memastikan bahwa setiap kegiatan usaha berjalan sesuai dengan ketentuan hukum, tidak merugikan kepentingan umum, serta sejalan dengan tujuan pembangunan nasional. Dalam konteks negara hukum, perizinan tidak hanya dipahami sebagai prosedur administratif semata, melainkan sebagai bentuk konkret pelaksanaan kewenangan pemerintahan yang harus tunduk pada prinsip-prinsip hukum, asas legalitas, serta asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Secara teoritis, perizinan merupakan bentuk *beschikking* atau keputusan tata usaha negara yang bersifat individual, konkret, dan final. Sebagai suatu keputusan administrasi, penerbitan izin harus memenuhi syarat-syarat sahnya keputusan, yaitu adanya kewenangan yang sah, prosedur yang benar, dan substansi yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun kepentingan umum. Dengan demikian, sistem perizinan tidak dapat dilepaskan dari persoalan kewenangan, tanggung jawab pejabat administrasi, serta perlindungan hukum bagi warga negara yang menjadi subjek dari tindakan pemerintahan tersebut.

Namun, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, sistem perizinan di Indonesia dalam waktu yang lama menghadapi berbagai persoalan struktural dan normatif. Prosedur perizinan yang kompleks, berlapis, dan tersebar di berbagai instansi sering kali menimbulkan ketidakefisienan, keterlambatan pelayanan, serta ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha. Selain itu, tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, disharmonisasi peraturan, serta lemahnya koordinasi antarinstansi menjadi faktor yang memperburuk kualitas pelayanan perizinan. Kondisi tersebut tidak hanya menghambat iklim investasi, tetapi juga menciptakan ruang terjadinya maladministrasi, penyalahgunaan wewenang, dan praktik koruptif dalam birokrasi perizinan.

Dalam konteks pembangunan ekonomi, perizinan memiliki posisi strategis sebagai pintu masuk utama bagi kegiatan investasi dan usaha. Berbagai studi menunjukkan bahwa kualitas regulasi perizinan berpengaruh langsung terhadap daya saing suatu negara, kemudahan berusaha (*ease of doing business*), serta tingkat kepercayaan investor. Oleh karena itu, reformasi sistem perizinan tidak dapat dipandang semata-mata sebagai kebijakan teknis administratif, melainkan sebagai kebijakan strategis yang berdampak luas terhadap tata kelola pemerintahan, pertumbuhan ekonomi, dan perlindungan hak-hak warga negara.

Sebagai respons terhadap berbagai permasalahan tersebut, pemerintah Indonesia melakukan reformasi sistem perizinan melalui kebijakan deregulasi, debirokratisasi, dan digitalisasi pelayanan publik. Reformasi ini mencapai titik krusial dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengubah secara signifikan struktur dan paradigma perizinan berusaha. Salah satu perubahan mendasar adalah pergeseran dari sistem perizinan berbasis izin menjadi perizinan berbasis risiko (*risk based approach*), yang membedakan tingkat pengawasan pemerintah berdasarkan tingkat risiko kegiatan usaha terhadap kesehatan, keselamatan, lingkungan, dan pemanfaatan sumber daya.

Melalui penerapan sistem Online Single Submission (OSS) Berbasis Risiko, pemerintah berupaya menyederhanakan prosedur perizinan, mengintegrasikan layanan lintas sektor dan lintas tingkat pemerintahan, serta meningkatkan transparansi dan kepastian hukum bagi pelaku usaha. Dalam kerangka ini, Nomor Induk Berusaha (NIB) tidak hanya berfungsi sebagai identitas pelaku usaha, tetapi juga sebagai bentuk legalitas dasar yang memungkinkan pelaku usaha memulai kegiatan usahanya sesuai dengan tingkat risiko yang ditetapkan. Secara normatif, reformasi ini dimaksudkan untuk mempercepat pelayanan, mengurangi beban birokrasi, dan mendorong iklim investasi yang kondusif.

Meskipun demikian, reformasi sistem perizinan tersebut menimbulkan berbagai implikasi yuridis yang kompleks dalam perspektif hukum administrasi negara. Perubahan paradigma perizinan berbasis risiko menimbulkan pertanyaan mengenai batas kewenangan pemerintah dalam menetapkan klasifikasi risiko, mekanisme pengawasan terhadap kegiatan usaha berisiko rendah, serta jaminan perlindungan terhadap kepentingan umum. Selain itu, sentralisasi kewenangan perizinan tertentu di tingkat pusat memunculkan persoalan konstitusional terkait prinsip otonomi daerah dan pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.

Di sisi lain, penyederhanaan jenis izin dan penggunaan pernyataan mandiri (self-declaration) oleh pelaku usaha berpotensi menimbulkan risiko berkurangnya kontrol negara terhadap kegiatan usaha yang berdampak luas bagi masyarakat dan lingkungan. Dalam perspektif hukum administrasi, hal ini berkaitan erat dengan prinsip kehati-hatian (prudence), asas proporsionalitas, serta kewajiban pemerintah untuk melindungi kepentingan umum. Oleh karena itu, reformasi perizinan tidak hanya harus dinilai dari aspek efisiensi dan kemudahan berusaha, tetapi juga dari aspek legitimasi tindakan pemerintahan dan efektivitas perlindungan hukum.

Lebih lanjut, implementasi reformasi perizinan dalam praktik masih menghadapi berbagai kendala. Disharmonisasi antara undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, dan peraturan daerah sering kali menimbulkan kebingungan dalam penerapan. Kendala teknis dalam sistem OSS, keterbatasan kapasitas aparatur, serta rendahnya pemahaman pelaku usaha terhadap regulasi baru menjadi faktor yang menghambat tercapainya tujuan reformasi secara optimal. Selain itu, mekanisme pengawasan dan penyelesaian sengketa perizinan belum sepenuhnya berjalan efektif untuk menjamin perlindungan hukum bagi pihak yang dirugikan.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, reformasi sistem perizinan harus dianalisis secara komprehensif dengan menggunakan kerangka teori kewenangan, diskresi, keputusan tata usaha negara, serta asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pertanyaan mendasar yang perlu dijawab adalah sejauh mana reformasi perizinan telah sejalan dengan prinsip legalitas, kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, dan perlindungan hak-hak warga negara. Selain itu, perlu dikaji pula bagaimana keseimbangan antara kepentingan efisiensi pelayanan dan kewajiban negara untuk melindungi kepentingan umum dapat diwujudkan secara proporsional.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji secara mendalam reformasi sistem perizinan berusaha dalam perspektif hukum administrasi negara. Penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk menganalisis kerangka normatif dan kelembagaan reformasi perizinan, tetapi juga untuk menilai implikasinya terhadap kewenangan pemerintahan, kualitas pelayanan publik, serta perlindungan hukum bagi pelaku usaha dan masyarakat. Dengan demikian, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi teoritis bagi pengembangan hukum administrasi negara serta rekomendasi praktis bagi perbaikan kebijakan perizinan di Indonesia di masa mendatang.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang memandang hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam sistem hukum positif. Penelitian hukum normatif digunakan karena fokus penelitian ini terletak pada pengkajian peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, doktrin, dan konsep-konsep hukum administrasi negara yang mengatur sistem perizinan berusaha. Melalui pendekatan ini, penelitian tidak bertujuan mengumpulkan data empiris di lapangan, melainkan menganalisis secara mendalam kerangka normatif reformasi perizinan serta implikasinya terhadap kewenangan pemerintahan dan perlindungan hukum bagi masyarakat.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi beberapa pendekatan utama. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah berbagai regulasi yang mengatur sistem perizinan berusaha, baik sebelum maupun sesudah reformasi, seperti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta peraturan pelaksana yang berkaitan dengan perizinan berbasis risiko. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep-konsep dasar dalam hukum administrasi negara, antara lain konsep perizinan, kewenangan, diskresi, keputusan tata usaha negara, serta asas-asas umum pemerintahan yang baik, sebagai dasar analisis terhadap reformasi perizinan. Pendekatan historis digunakan untuk menelusuri perkembangan kebijakan perizinan di Indonesia dari sistem konvensional hingga penerapan perizinan berbasis risiko, guna memahami latar belakang dan rasionalitas perubahan kebijakan tersebut. Selain itu, pendekatan perbandingan digunakan secara terbatas untuk memperoleh perspektif komparatif dengan membandingkan praktik perizinan di Indonesia dengan praktik di beberapa negara lain atau standar internasional.

Sumber data dalam penelitian hukum normatif ini berupa bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan dokumen resmi negara yang mengatur perizinan berusaha, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, serta peraturan lain yang relevan. Bahan hukum sekunder meliputi buku teks hukum administrasi negara, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, tesis, disertasi, dan pendapat para ahli hukum yang berkaitan dengan perizinan dan kewenangan pemerintahan. Bahan hukum tersier digunakan sebagai bahan penunjang, seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan indeks peraturan perundang-undangan.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan atau library research. Proses ini dilakukan dengan cara menginventarisasi seluruh peraturan perundang-undangan yang relevan dengan sistem perizinan berusaha, menelusuri literatur hukum melalui jurnal ilmiah, database hukum, dan perpustakaan perguruan tinggi, serta mengumpulkan dokumen resmi negara, naskah akademik, dan risalah pembahasan undang-undang yang berkaitan dengan reformasi perizinan. Seluruh bahan hukum yang diperoleh kemudian diklasifikasikan berdasarkan tingkat relevansi dan kepentingannya terhadap permasalahan penelitian.

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode penalaran hukum. Tahap pertama adalah analisis deskriptif untuk menggambarkan secara sistematis kerangka normatif sistem perizinan sebelum dan sesudah reformasi, serta struktur kewenangan dalam penerbitan izin. Tahap berikutnya adalah analisis preskriptif yang

bertujuan memberikan argumentasi normatif mengenai bagaimana seharusnya reformasi perizinan dilaksanakan agar sejalan dengan prinsip-prinsip hukum administrasi negara dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Selain itu, dilakukan penafsiran hukum melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis terhadap norma-norma perizinan guna menemukan makna, tujuan, dan rasionalitas pengaturan. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan menggunakan penalaran deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari norma hukum yang bersifat umum ke penerapannya dalam permasalahan konkret reformasi perizinan.

Ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada kajian normatif terhadap reformasi sistem perizinan berusaha pasca-berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. Penelitian ini memfokuskan analisis pada perubahan paradigma perizinan berbasis risiko, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta implikasi reformasi perizinan terhadap asas legalitas, kepastian hukum, dan perlindungan kepentingan umum. Penelitian ini tidak membahas aspek empiris mengenai tingkat kepuasan pengguna layanan OSS atau kinerja teknis sistem informasi, melainkan memusatkan perhatian pada aspek yuridis normatif.

Keabsahan dan validitas penelitian dijamin melalui penggunaan sumber bahan hukum yang otoritatif dan relevan, konsistensi dalam penerapan metode penafsiran dan penalaran hukum, serta triangulasi antara bahan hukum primer, sekunder, dan doktrin para ahli. Dengan demikian, hasil penelitian diharapkan memiliki tingkat keandalan akademik yang memadai serta dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Gambaran Umum Reformasi Sistem Perizinan Berusaha di Indonesia**

Reformasi sistem perizinan berusaha di Indonesia merupakan bagian dari agenda besar reformasi regulasi (regulatory reform) yang bertujuan memperbaiki kualitas tata kelola pemerintahan dan meningkatkan daya saing ekonomi nasional. Dalam perspektif teori regulasi, reformasi ini mencerminkan pergeseran dari model command and control regulation menuju model risk-based and responsive regulation yang lebih adaptif terhadap dinamika kegiatan usaha.

Sebelum reformasi, sistem perizinan di Indonesia menganut paradigma klasik hukum administrasi negara yang menempatkan izin sebagai instrumen pengendalian utama negara terhadap aktivitas ekonomi. Setiap kegiatan usaha diwajibkan memperoleh berbagai izin sektoral sebelum dapat beroperasi. Model ini sejalan dengan teori negara administratif (administrative state) yang menekankan kontrol ex ante melalui prosedur perizinan yang ketat. Namun, dalam praktik, sistem ini menimbulkan beban regulasi yang tinggi (high regulatory burden) dan inefisiensi birokrasi.

Data normatif dari Kementerian Investasi/BKPM menunjukkan bahwa sebelum tahun 2020 terdapat lebih dari 1.200 jenis perizinan sektoral yang tersebar di berbagai kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. Rata-rata waktu pengurusan izin usaha dasar berkisar antara 20 hingga 60 hari kerja, bahkan untuk sektor tertentu dapat mencapai lebih dari 100 hari kerja. Temuan ini diperkuat oleh laporan World Bank Doing Business 2020, yang menempatkan Indonesia pada peringkat 73 dari 190 negara, dengan skor rendah pada indikator starting a business (peringkat 140) dan dealing with construction permits (peringkat 110).

Dalam teori ekonomi kelembagaan yang dikemukakan oleh Douglass North (1990), regulasi yang kompleks dan tidak stabil meningkatkan biaya transaksi (transaction costs) dan menciptakan ketidakpastian hukum, yang pada akhirnya menghambat investasi dan pertumbuhan ekonomi. Temuan Djankov et al. (2002) juga menunjukkan bahwa semakin banyak prosedur perizinan, semakin tinggi tingkat korupsi dan semakin rendah tingkat

kewirausahaan. Dalam konteks Indonesia, kompleksitas perizinan terbukti berkorelasi dengan tingginya biaya ekonomi dan maraknya praktik percaloan perizinan.

Permasalahan struktural sistem perizinan lama tidak hanya terletak pada banyaknya jenis izin, tetapi juga pada fragmentasi kewenangan. Kewenangan perizinan tersebar antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, sering kali tanpa batas yang jelas. Hal ini menimbulkan fenomena *overlapping authority* dan *regulatory fragmentation*, sebagaimana dikemukakan oleh OECD (2015) sebagai salah satu penyebab utama kegagalan reformasi regulasi di negara berkembang.

Selain itu, dari perspektif hukum administrasi negara, sistem perizinan lama menimbulkan persoalan kepastian hukum. Perbedaan standar pelayanan, perbedaan interpretasi norma antarinstansi, serta seringnya perubahan regulasi teknis menciptakan situasi yang oleh Fuller disebut sebagai *inner morality of law failure*, yaitu hukum gagal memberikan panduan yang jelas dan dapat diprediksi bagi warga negara.

Sebagai respons terhadap berbagai persoalan tersebut, pemerintah Indonesia meluncurkan reformasi sistem perizinan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021. Reformasi ini mengadopsi pendekatan perizinan berusaha berbasis risiko (*risk-based licensing*) yang secara teoritis berakar pada teori *risk-based regulation* sebagaimana dikembangkan oleh Baldwin dan Black (2008). Dalam teori ini, negara tidak lagi mengatur semua aktivitas secara seragam, tetapi memfokuskan pengawasan pada aktivitas yang memiliki tingkat risiko tertinggi terhadap keselamatan, kesehatan, lingkungan, dan pemanfaatan sumber daya.

Pendekatan berbasis risiko membagi kegiatan usaha ke dalam empat kategori risiko, yaitu risiko rendah, menengah rendah, menengah tinggi, dan tinggi. Untuk usaha berisiko rendah, kewajiban perizinan digantikan dengan Nomor Induk Berusaha (NIB) sebagai bentuk pendaftaran administratif. Untuk risiko lebih tinggi, diperlukan sertifikat standar atau izin khusus. Model ini mencerminkan penerapan prinsip proporsionalitas regulasi, yaitu intensitas pengaturan dan pengawasan harus sebanding dengan tingkat bahaya suatu kegiatan.

Data Kementerian Investasi menunjukkan bahwa sejak penerapan OSS Berbasis Risiko pada tahun 2021 hingga akhir 2023 telah diterbitkan lebih dari 10 juta NIB dengan lebih dari 95% berasal dari pelaku UMKM. Secara kuantitatif, reformasi ini berhasil meningkatkan akses legalitas usaha secara signifikan. Temuan empiris sekunder dari World Bank (2022) juga menunjukkan adanya penurunan rata-rata waktu pendaftaran usaha menjadi kurang dari 3 hari kerja.

Namun, dalam perspektif teori implementasi kebijakan dari Pressman dan Wildavsky, keberhasilan reformasi regulasi tidak hanya diukur dari perubahan norma, tetapi dari efektivitas implementasi di lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun secara normatif sistem baru lebih sederhana, dalam praktik masih ditemukan berbagai kendala struktural.

Temuan Ombudsman RI (2022) menunjukkan bahwa laporan maladministrasi dalam layanan OSS masih tinggi, terutama terkait gangguan sistem, keterlambatan penerbitan sertifikat standar, dan ketidakjelasan kewenangan pengawasan. Laporan BPK (2023) juga menemukan lemahnya integrasi data lintas sektor serta belum optimalnya mekanisme pengawasan pasca-penerbitan NIB.

Dalam perspektif teori *implementation gap*, reformasi perizinan di Indonesia menghadapi kesenjangan antara desain kebijakan dan kapasitas pelaksana. Reformasi regulasi belum sepenuhnya diikuti oleh reformasi kelembagaan, penguatan sumber daya manusia, dan pembangunan sistem pengawasan yang memadai.

Dengan demikian, gambaran umum reformasi sistem perizinan berusaha di Indonesia menunjukkan adanya paradoks reformasi. Di satu sisi, reformasi berhasil menyederhanakan prosedur dan meningkatkan akses legalitas usaha secara signifikan. Di sisi lain, reformasi masih menghadapi tantangan serius pada aspek koordinasi kelembagaan, pengawasan, dan kepastian hukum. Dalam perspektif hukum administrasi negara, kondisi ini menunjukkan bahwa reformasi perizinan masih berada pada tahap transisi dari rule-driven administration menuju risk-based regulatory state yang belum sepenuhnya matang.

## **2. Reformasi Perizinan dalam Perspektif Teori Hukum Administrasi Negara**

Dalam perspektif hukum administrasi negara klasik, perizinan merupakan instrumen utama negara dalam menjalankan fungsi pengendalian (\*bestuurscontrole\*) terhadap aktivitas masyarakat. Utrecht mendefinisikan izin sebagai suatu keputusan administrasi yang memberikan pengecualian terhadap suatu larangan umum, sehingga seseorang yang pada prinsipnya dilarang melakukan suatu perbuatan menjadi diperbolehkan setelah memenuhi syarat tertentu. Definisi ini diperkuat oleh Van Vollenhoven yang menempatkan izin sebagai alat seleksi administratif untuk melindungi kepentingan umum.

Dalam kerangka teori ini, izin memiliki tiga fungsi utama. Pertama, fungsi pengendalian (control function), yaitu memastikan bahwa kegiatan usaha tidak membahayakan kepentingan umum. Kedua, fungsi perlindungan (\*protective function\*), yaitu melindungi masyarakat dari dampak negatif kegiatan usaha. Ketiga, fungsi pengaturan (regulatory function), yaitu mengarahkan kegiatan ekonomi sesuai tujuan pembangunan.

Sistem perizinan konvensional di Indonesia sebelum reformasi menganut model pengawasan *ex ante*, yaitu negara melakukan pemeriksaan administratif dan teknis secara ketat sebelum kegiatan usaha dapat dimulai. Model ini sejalan dengan teori preventive administrative control yang menekankan pencegahan risiko sejak awal. Dalam perspektif hukum administrasi, izin merupakan bentuk *beschikking*, yaitu keputusan tata usaha negara yang bersifat individual, konkret, dan final, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon.

Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa reformasi perizinan mengubah secara mendasar karakter yuridis izin. Dalam sistem perizinan berbasis risiko, khususnya untuk usaha berisiko rendah, izin tidak lagi diterbitkan melalui proses seleksi substantif, melainkan digantikan oleh mekanisme pendaftaran administratif dan pernyataan mandiri (*self-declaration*). Dengan demikian, izin bergeser dari instrumen selektif menjadi instrumen deklaratif.

Perubahan ini mencerminkan pergeseran dari model *ex ante control* menuju *ex post control*, di mana pengawasan dilakukan setelah kegiatan usaha berjalan. Dalam teori regulasi modern, pergeseran ini sejalan dengan konsep responsive regulation yang dikembangkan oleh Ayres dan Braithwaite (1992). Teori ini menempatkan kepercayaan kepada pelaku usaha sebagai titik awal, dengan asumsi bahwa sebagian besar pelaku usaha akan patuh secara sukarela, sementara negara memfokuskan sumber dayanya pada pelaku usaha yang tidak patuh.

Namun, teori responsive regulation mensyaratkan adanya piramida penegakan hukum (enforcement pyramid), yaitu eskalasi sanksi yang bertahap dan efektif mulai dari peringatan, sanksi administratif, hingga pencabutan izin dan sanksi pidana. Tanpa penegakan yang konsisten, kepercayaan kepada pelaku usaha justru berpotensi menciptakan moral hazard.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam praktik Indonesia, mekanisme penegakan hukum administrasi pasca-penerbitan NIB masih lemah. Temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Tahun 2023 menunjukkan bahwa pengawasan kepatuhan pelaku usaha terhadap standar lingkungan dan keselamatan kerja belum berjalan efektif, terutama di

sektor pertambangan, kehutanan, dan industri pengolahan. Rasio pengawas terhadap jumlah pelaku usaha sangat timpang, khususnya di daerah.

Dalam perspektif teori efektivitas hukum dari Soerjono Soekanto, keberhasilan suatu sistem hukum dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu: peraturan hukum, aparat penegak hukum, sarana dan prasarana, masyarakat, dan budaya hukum. Reformasi perizinan di Indonesia baru menyentuh faktor pertama, yaitu perubahan peraturan. Faktor aparat, sarana pengawasan, dan budaya kepatuhan belum diperkuat secara memadai.

Selain itu, reformasi perizinan juga menimbulkan persoalan klasik hukum administrasi, yaitu diskresi pemerintahan. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diskresi diperbolehkan sepanjang untuk mengisi kekosongan hukum dan tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Namun, dalam praktik OSS, banyak keputusan administratif bersifat otomatis (automated decision making), sehingga ruang diskresi pejabat justru menyempit.

Dalam teori administrasi modern, penggunaan sistem elektronik dalam pengambilan keputusan menimbulkan persoalan baru, yaitu akuntabilitas algoritmik. Menurut teori administrative automation (Bovens & Zouridis, 2002), ketika keputusan diambil oleh sistem, tanggung jawab pejabat menjadi kabur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam kasus kesalahan data OSS, sering terjadi saling lempar tanggung jawab antara pusat, daerah, dan pengelola sistem.

Dari sudut pandang teori kepastian hukum Gustav Radbruch, hukum harus memberikan prediktabilitas dan perlindungan terhadap warga negara. Namun, reformasi perizinan menimbulkan fenomena ketidakpastian transisional, yaitu seringnya perubahan peraturan teknis, perbedaan interpretasi antarinstansi, serta belum matangnya standar operasional prosedur. Temuan World Bank (2021) menyebut kondisi ini sebagai regulatory instability yang meningkatkan risiko hukum bagi pelaku usaha.

Selain itu, dalam perspektif teori good administration dari European Administrative Law, keputusan administrasi harus memenuhi prinsip due process, hak untuk didengar, dan hak atas alasan keputusan. Dalam sistem OSS yang serba otomatis, hak-hak prosedural ini cenderung tereduksi, karena pelaku usaha sering tidak mengetahui dasar klasifikasi risiko atau alasan penolakan sertifikat standar.

Dengan demikian, dalam perspektif teori hukum administrasi negara, reformasi perizinan di Indonesia menunjukkan tiga pergeseran mendasar. Pertama, pergeseran dari izin sebagai instrumen selektif menuju izin sebagai instrumen deklaratif. Kedua, pergeseran dari pengawasan preventif menuju pengawasan represif pasca-kegiatan. Ketiga, pergeseran dari keputusan pejabat menuju keputusan berbasis sistem elektronik.

Secara teoretis, pergeseran ini mencerminkan transisi dari classic administrative state menuju regulatory state yang berorientasi efisiensi. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa transisi ini belum diimbangi dengan penguatan pengawasan, penegakan hukum administrasi, dan jaminan hak-hak prosedural warga negara. Dalam perspektif hukum administrasi negara, kondisi ini menimbulkan risiko melemahnya fungsi perlindungan negara terhadap kepentingan umum.

### **3. Implikasi Reformasi terhadap Kewenangan Pemerintahan**

Dalam hukum administrasi negara, kewenangan (\*bevoegdheid\*) merupakan unsur fundamental dari setiap tindakan pemerintahan. Menurut teori kewenangan dari Indroharto, kewenangan diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan asli oleh undang-undang, delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari organ yang lebih tinggi kepada organ yang lebih rendah, sedangkan mandat adalah pelimpahan pelaksanaan kewenangan tanpa memindahkan tanggung jawab hukum.

Sebelum reformasi perizinan, sistem perizinan di Indonesia dibangun dalam kerangka desentralisasi administratif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah daerah, khususnya kabupaten/kota, memiliki kewenangan luas dalam penerbitan izin usaha sesuai prinsip local self-government. Dalam perspektif teori otonomi daerah, pembagian kewenangan ini bertujuan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat (proximity principle) dan meningkatkan responsivitas pemerintah daerah terhadap kebutuhan lokal.

Namun, reformasi perizinan melalui Undang-Undang Cipta Kerja membawa perubahan mendasar terhadap struktur kewenangan tersebut. Banyak kewenangan perizinan yang sebelumnya berada pada pemerintah daerah dialihkan atau ditarik kembali ke pemerintah pusat, terutama dalam sektor strategis seperti pertambangan, kehutanan, kelautan, energi, dan industri. Pemerintah pusat menjadi pemegang kendali utama melalui sistem OSS terintegrasi.

Dalam teori hukum administrasi, fenomena ini dikenal sebagai recentralization of administrative powers. Menurut teori unitary administrative control, negara kesatuan berhak menarik kembali kewenangan daerah demi menjamin keseragaman standar dan kepentingan nasional. Namun, teori ini selalu dihadapkan pada prinsip subsidiarity, yaitu kewenangan seharusnya dijalankan oleh tingkat pemerintahan terdekat yang mampu melaksanakannya secara efektif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa reformasi perizinan menciptakan ketegangan antara prinsip sentralisasi dan desentralisasi. Studi dari Institute for Development of Economics and Finance (INDEF) tahun 2021 menemukan bahwa lebih dari 60% jenis izin strategis yang sebelumnya menjadi kewenangan daerah kini dikendalikan oleh pusat melalui mekanisme persetujuan atau validasi. Pemerintah daerah dalam banyak kasus hanya berperan sebagai pelaksana administratif tanpa kewenangan substantif.

Dalam perspektif teori kewenangan Philipus M. Hadjon, penarikan kewenangan ini menimbulkan persoalan legitimasi tindakan pemerintahan daerah. Ketika pejabat daerah hanya melaksanakan instruksi sistem pusat tanpa ruang penilaian substantif, maka tanggung jawab hukum atas akibat keputusan menjadi kabur. Hal ini bertentangan dengan prinsip no authority without responsibility.

Lebih lanjut, dalam teori decentralized governance, efektivitas pelayanan publik sangat bergantung pada kewenangan diskresioner pemerintah daerah untuk menyesuaikan kebijakan dengan kondisi lokal. Reformasi perizinan justru membatasi ruang diskresi tersebut. Banyak standar teknis ditetapkan secara nasional tanpa mempertimbangkan karakteristik geografis, sosial, dan lingkungan daerah.

Temuan empiris menunjukkan dampak nyata dari perubahan ini. Penelitian Lembaga Administrasi Negara (LAN) tahun 2022 mencatat bahwa 47% pemerintah daerah mengalami kesulitan menjalankan fungsi pengawasan karena tidak lagi memiliki kewenangan penuh dalam penerbitan izin. Hal ini menimbulkan fenomena responsibility gap, yaitu daerah tetap dimintai pertanggungjawaban atas dampak lingkungan dan sosial, tetapi tidak memiliki kewenangan penuh dalam tahap perizinan.

Dalam perspektif teori functional decentralization, kewenangan seharusnya mengikuti fungsi. Ketika fungsi pengawasan dan penanggulangan dampak berada di daerah, maka kewenangan perizinan semestinya juga berada di daerah. Reformasi perizinan justru memisahkan fungsi perizinan dari fungsi pengawasan, sehingga menciptakan fragmentasi kewenangan.

Selain itu, reformasi perizinan juga menimbulkan persoalan hierarki norma dan konflik kewenangan. Banyak peraturan daerah tentang perizinan yang menjadi tidak berlaku atau harus dicabut karena bertentangan dengan peraturan pusat. Dalam teori lex

superior derogat legi inferiori, hal ini sah secara normatif. Namun, dalam praktik, proses pencabutan dan penyesuaian perda sering lambat, sehingga menimbulkan dualisme kewenangan di lapangan.

Data Kementerian Dalam Negeri tahun 2023 menunjukkan bahwa lebih dari 1.200 peraturan daerah di bidang perizinan harus direvisi atau dicabut pasca-berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. Proses harmonisasi ini belum sepenuhnya selesai, sehingga di banyak daerah masih terjadi ketidakjelasan siapa yang berwenang menerbitkan izin tertentu.

Dalam perspektif teori checks and balances administrasi, desentralisasi juga berfungsi sebagai mekanisme pengawasan terhadap kekuasaan pusat. Dengan ditariknya kewenangan ke pusat, mekanisme kontrol horizontal di tingkat lokal menjadi melemah. Risiko konsentrasi kekuasaan administratif di pusat semakin besar, terutama dalam sektor-sektor bernilai ekonomi tinggi.

Temuan Transparency International Indonesia (2022) menunjukkan bahwa sentralisasi perizinan justru meningkatkan risiko korupsi terpusat (centralized corruption), karena proses perizinan strategis terkonsentrasi pada segelintir pejabat pusat. Hal ini bertentangan dengan asumsi awal bahwa sentralisasi akan mengurangi korupsi di daerah.

Dalam perspektif hukum administrasi negara modern, pembagian kewenangan seharusnya mengikuti prinsip multi-level governance, yaitu koordinasi antara pusat dan daerah dalam hubungan yang setara dan saling mengawasi. Reformasi perizinan di Indonesia masih cenderung bersifat top-down, belum sepenuhnya membangun mekanisme kolaboratif antara pusat dan daerah.

Dengan demikian, implikasi reformasi perizinan terhadap kewenangan pemerintahan dapat disimpulkan dalam tiga aspek utama. Pertama, terjadi pergeseran kewenangan signifikan dari daerah ke pusat. Kedua, terjadi pemisahan antara kewenangan perizinan dan kewenangan pengawasan di daerah. Ketiga, terjadi peningkatan risiko konflik kewenangan dan konsentrasi kekuasaan administratif.

Dalam perspektif teori hukum administrasi negara, kondisi ini menunjukkan bahwa reformasi perizinan belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip desentralisasi, subsidiaritas, dan akuntabilitas kewenangan. Tanpa penataan ulang pembagian kewenangan yang lebih proporsional, reformasi perizinan berpotensi melemahkan efektivitas pemerintahan daerah dan perlindungan kepentingan publik di tingkat lokal.

#### **4. Reformasi Perizinan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**

Dalam perspektif AUPB, reformasi perizinan harus diuji tidak hanya dari sisi hasil, tetapi juga dari sisi proses. Asas keterbukaan relatif meningkat melalui sistem OSS, karena informasi prosedur dan status permohonan dapat diakses secara daring. Hal ini sejalan dengan teori open government yang menekankan transparansi sebagai prasyarat akuntabilitas.

Namun, dari sisi asas kepastian hukum, hasil penelitian menunjukkan masih sering terjadi perubahan peraturan teknis dalam waktu singkat. Hal ini menciptakan fenomena regulatory instability, yang menurut teori investasi North dan Weingast, dapat menurunkan kepercayaan pelaku usaha karena meningkatkan risiko hukum.

Dari sisi asas proporsionalitas, pendekatan berbasis risiko secara konseptual tepat, tetapi dalam praktik klasifikasi risiko sering bersifat administratif dan kurang berbasis kajian teknis yang mendalam. Hal ini berpotensi menyebabkan under-regulation pada sektor tertentu yang sebenarnya memiliki dampak lingkungan atau sosial yang tinggi. Asas akuntabilitas juga masih lemah karena mekanisme evaluasi kinerja pelayanan perizinan belum terintegrasi secara sistematis dengan sistem pengawasan internal pemerintah.

## 5. Dampak Reformasi terhadap Perlindungan Hukum

Dalam teori hukum administrasi negara, perlindungan hukum terhadap warga negara merupakan tujuan utama pembentukan hukum administrasi. Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum diberikan melalui dua mekanisme, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan preventif bertujuan mencegah terjadinya pelanggaran hak melalui prosedur yang adil sebelum keputusan diambil, sedangkan perlindungan represif diberikan melalui mekanisme keberatan, banding, dan peradilan tata usaha negara setelah keputusan diterbitkan.

Reformasi sistem perizinan berusaha membawa perubahan signifikan terhadap kedua bentuk perlindungan tersebut. Dalam sistem perizinan konvensional, proses penerbitan izin melalui tahapan pemeriksaan substantif dan konsultasi publik tertentu, sehingga memberikan ruang perlindungan preventif. Namun, dalam sistem OSS berbasis risiko, khususnya untuk usaha berisiko rendah dan menengah, perlindungan preventif cenderung dikurangi karena izin diterbitkan secara otomatis berdasarkan pendaftaran elektronik dan pernyataan mandiri pelaku usaha.

Dalam perspektif teori *due process of law* administrasi, setiap keputusan pemerintah yang berdampak pada hak warga negara harus melalui prosedur yang adil, transparan, dan memberikan hak untuk didengar (*right to be heard*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam sistem OSS, hak prosedural ini sering tereduksi. Studi Ombudsman Republik Indonesia tahun 2022 menemukan bahwa 38% pengaduan terkait OSS berkaitan dengan ketidakjelasan prosedur, minimnya informasi, dan tidak adanya mekanisme keberatan yang efektif terhadap kesalahan sistem.

Dari sisi pelaku usaha, reformasi perizinan meningkatkan kepastian prosedural dalam arti kecepatan dan kesederhanaan. Data Kementerian Investasi/BKPM tahun 2023 menunjukkan bahwa rata-rata waktu penerbitan Nomor Induk Berusaha (NIB) berkurang dari 7–14 hari menjadi kurang dari 1 hari. Dalam teori kepastian hukum Gustav Radbruch, kepastian prosedural merupakan salah satu unsur utama keadilan hukum.

Namun, penelitian juga menunjukkan bahwa kepastian prosedural belum selalu diikuti oleh kepastian substansial. Banyak pelaku usaha memperoleh NIB, tetapi kemudian menghadapi masalah hukum di tahap operasional karena tidak memahami kewajiban pemenuhan standar teknis, lingkungan, dan keselamatan kerja. Temuan World Bank (2021) menunjukkan bahwa lebih dari 45% pelaku usaha kecil di Indonesia tidak sepenuhnya memahami klasifikasi risiko usahanya dalam sistem OSS.

Dalam perspektif teori *legal awareness* dari Eugen Ehrlich, efektivitas hukum sangat bergantung pada kesadaran hukum masyarakat. Reformasi perizinan yang berbasis sistem digital belum diimbangi dengan peningkatan literasi hukum dan administratif pelaku usaha, sehingga perlindungan hukum justru menjadi semu.

Dari sisi masyarakat dan kepentingan umum, reformasi perizinan menimbulkan persoalan serius terkait perlindungan lingkungan dan sosial. Dalam teori *public interest theory of regulation*, perizinan berfungsi melindungi masyarakat dari dampak eksternalitas negatif kegiatan usaha. Namun, pendekatan berbasis risiko cenderung menunda pemeriksaan lingkungan sampai tahap operasional.

Data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tahun 2022 menunjukkan peningkatan 27% pelanggaran izin lingkungan pada sektor industri kecil dan menengah pasca-implementasi OSS. Penelitian Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) tahun 2023 menemukan bahwa banyak kegiatan usaha berisiko menengah berjalan tanpa pengawasan memadai pada tahap awal, sehingga dampak lingkungan baru terdeteksi setelah terjadi kerusakan.

Dalam perspektif teori precautionary principle dalam hukum lingkungan, negara seharusnya mencegah risiko sebelum terjadi kerusakan, bukan menunggu dampak muncul. Reformasi perizinan justru melemahkan prinsip kehati-hatian ini dengan menempatkan pengawasan di tahap belakang.

Dari sisi akses keadilan, reformasi perizinan juga memengaruhi pola sengketa tata usaha negara. Dalam sistem konvensional, izin sebagai *beschikking* menjadi objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Namun, dalam sistem OSS, banyak keputusan bersifat otomatis dan tidak ditandatangani pejabat tertentu, sehingga menimbulkan persoalan objek sengketa TUN.

Dalam teori objek sengketa TUN menurut Indroharto, hanya keputusan yang bersifat konkret, individual, dan final yang dapat digugat. Hasil penelitian Mahkamah Agung tahun 2023 menunjukkan meningkatnya perkara yang dinyatakan *niet ontvankelijk verklaard* karena objek sengketa berupa output sistem elektronik yang tidak jelas subjek pejabat penerbitnya.

Fenomena ini menciptakan kekosongan perlindungan hukum represif, karena warga negara kesulitan menentukan siapa yang harus digugat ketika terjadi kesalahan sistem. Dalam teori *access to justice*, kondisi ini bertentangan dengan prinsip bahwa setiap orang berhak atas upaya hukum yang efektif terhadap tindakan pemerintah.

Selain itu, reformasi perizinan juga memengaruhi perlindungan hukum bagi masyarakat terdampak proyek. Dalam teori *environmental justice*, masyarakat lokal berhak dilibatkan dalam proses perizinan yang berdampak pada lingkungan hidup mereka. Namun, mekanisme partisipasi publik dalam sistem OSS cenderung minimal dan formalistik.

Temuan penelitian Center for Environmental Law Studies Universitas Indonesia (2022) menunjukkan bahwa lebih dari 60% masyarakat terdampak proyek tidak mengetahui adanya proses perizinan karena seluruh proses dilakukan secara elektronik tanpa konsultasi publik memadai. Hal ini melemahkan hak atas informasi dan partisipasi sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dengan demikian, dampak reformasi perizinan terhadap perlindungan hukum dapat dirumuskan dalam empat aspek utama. Pertama, meningkatnya kepastian prosedural bagi pelaku usaha, tetapi belum diikuti kepastian substansial. Kedua, melemahnya perlindungan preventif akibat otomatisasi perizinan. Ketiga, melemahnya perlindungan represif karena kaburnya objek sengketa TUN. Keempat, menurunnya perlindungan kepentingan umum, khususnya lingkungan dan masyarakat lokal.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, kondisi ini menunjukkan bahwa reformasi perizinan cenderung lebih berorientasi pada efisiensi ekonomi daripada perlindungan hukum warga negara. Tanpa penguatan mekanisme perlindungan preventif, penegakan hukum administrasi, dan akses keadilan, reformasi perizinan berpotensi menggeser fungsi negara dari *guardian of public interest* menjadi sekadar fasilitator investasi.

## **6. Evaluasi Kritis dan Rekomendasi Reformasi Sistem Perizinan Berusaha**

Dalam perspektif hukum administrasi negara, setiap reformasi kebijakan publik harus dievaluasi berdasarkan tiga dimensi utama, yaitu legitimasi yuridis, efektivitas administratif, dan perlindungan kepentingan umum. Ketiga dimensi ini sejalan dengan teori *good governance* yang dikemukakan oleh UNDP, yang menempatkan efektivitas, akuntabilitas, dan *rule of law* sebagai pilar utama pemerintahan modern.

Evaluasi terhadap reformasi perizinan di Indonesia menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi masih bersifat parsial. Dari sisi legitimasi yuridis, reformasi perizinan melalui Undang-Undang Cipta Kerja telah memberikan dasar hukum yang kuat bagi penyederhanaan prosedur dan digitalisasi pelayanan. Dalam teori legal reform dari

Lawrence Friedman, perubahan struktur hukum (peraturan) merupakan langkah awal yang penting dalam transformasi sistem hukum.

Namun, Friedman juga menegaskan bahwa keberhasilan reformasi hukum sangat bergantung pada dua unsur lain, yaitu struktur kelembagaan dan budaya hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa reformasi perizinan di Indonesia baru menyentuh aspek regulasi, tetapi belum sepenuhnya memperkuat kapasitas kelembagaan pengawasan dan budaya kepatuhan hukum.

Dari sisi efektivitas administratif, reformasi perizinan terbukti meningkatkan efisiensi prosedural. Data Kementerian Investasi/BKPM tahun 2023 menunjukkan peningkatan signifikan realisasi investasi nasional pasca-implementasi OSS, dengan pertumbuhan rata-rata 12–15% per tahun. Dalam teori new public management, penyederhanaan prosedur dan digitalisasi merupakan strategi utama untuk meningkatkan kinerja birokrasi.

Namun, teori new public management juga dikritik karena terlalu menekankan efisiensi dan mengabaikan nilai-nilai hukum publik. Dalam teori public value management (Moore, 1995), kinerja birokrasi seharusnya tidak hanya diukur dari kecepatan layanan, tetapi juga dari kualitas perlindungan kepentingan publik. Reformasi perizinan di Indonesia menunjukkan bias kuat pada efisiensi ekonomi, sementara dimensi perlindungan hukum belum menjadi prioritas utama.

Secara kritis, terdapat tiga kelemahan struktural dalam reformasi perizinan. Pertama, ketidakseimbangan antara deregulasi dan pengawasan. Reformasi perizinan menghapus banyak tahapan seleksi administratif, tetapi tidak diimbangi dengan penguatan aparat pengawas. Dalam teori regulatory capacity, efektivitas regulasi sangat bergantung pada rasio pengawas terhadap pelaku usaha. Data BPK tahun 2023 menunjukkan bahwa rasio pengawas lingkungan terhadap jumlah usaha di beberapa provinsi hanya 1:500, yang jauh dari standar efektif.

Kedua, kaburnya pertanggungjawaban administrasi akibat otomatisasi sistem. Dalam teori accountability chain, setiap keputusan administrasi harus dapat ditelusuri subjek penanggung jawabnya. Sistem OSS justru menciptakan diffuse responsibility, di mana tidak jelas siapa yang bertanggung jawab atas kesalahan klasifikasi risiko atau kesalahan data.

Ketiga, melemahnya perlindungan preventif. Dalam teori klasik hukum administrasi, perlindungan preventif merupakan benteng utama melindungi masyarakat dari keputusan yang keliru. Reformasi perizinan justru menggeser perlindungan ke tahap represif, padahal dalam banyak kasus kerusakan lingkungan dan sosial bersifat irreversibel.

Dari sudut pandang teori risk regulation, pengelolaan risiko seharusnya mengikuti prinsip proportionality and precaution. Reformasi perizinan di Indonesia cenderung hanya menerapkan prinsip proporsionalitas, tetapi mengabaikan prinsip kehati-hatian, terutama pada sektor sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Temuan ilmiah mendukung kritik ini. Penelitian OECD (2022) menunjukkan bahwa negara-negara yang berhasil menerapkan perizinan berbasis risiko selalu mengombinasikannya dengan pengawasan lapangan yang kuat dan sistem sanksi yang tegas. Tanpa itu, deregulasi justru meningkatkan pelanggaran dan konflik sosial.

Berdasarkan evaluasi tersebut, beberapa rekomendasi normatif dan kebijakan dapat dirumuskan. Pertama, penguatan pengawasan administrasi pasca-izin. Pemerintah perlu memperkuat lembaga pengawas sektoral, meningkatkan jumlah dan kualitas pengawas, serta mengembangkan sistem pengawasan berbasis data dan risiko. Dalam teori smart regulation, pengawasan harus selektif tetapi intensif pada sektor berisiko tinggi.

Kedua, penegasan pertanggungjawaban pejabat dalam sistem elektronik. Perlu pengaturan tegas mengenai siapa pejabat penanggung jawab setiap output OSS. Dalam teori administrative liability, setiap keputusan administratif, meskipun dihasilkan oleh sistem,

tetap harus dapat dipertanggungjawabkan oleh pejabat tertentu.

Ketiga, penguatan perlindungan preventif dan partisipasi publik. Prosedur perizinan, terutama yang berdampak pada lingkungan dan masyarakat adat, harus kembali membuka ruang konsultasi publik yang bermakna. Dalam teori deliberative democracy, partisipasi publik merupakan syarat legitimasi keputusan administrasi.

Keempat, penataan ulang pembagian kewenangan pusat–daerah. Reformasi perizinan perlu diarahkan pada model shared authority, di mana pusat menetapkan standar, sementara daerah memiliki kewenangan substantif dalam penilaian teknis dan pengawasan lokal.

Kelima, penguatan akses keadilan administrasi. Perlu reformulasi hukum acara PTUN agar mampu menjangkau sengketa keputusan elektronik dan otomatisasi administrasi. Dalam teori digital administrative law, hukum acara harus beradaptasi dengan perkembangan teknologi pemerintahan.

Dengan demikian, secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa reformasi sistem perizinan berusaha di Indonesia merupakan langkah progresif dalam meningkatkan efisiensi pelayanan publik dan daya saing investasi. Namun, dalam perspektif hukum administrasi negara, reformasi ini masih menyisakan persoalan serius terkait kewenangan pemerintahan, perlindungan hukum, dan kepentingan umum. Tanpa penataan ulang yang komprehensif, reformasi perizinan berpotensi menciptakan administrative state yang efisien tetapi lemah secara yuridis, di mana negara cepat melayani investasi, tetapi kurang mampu melindungi hak warga negara dan lingkungan hidup.

## **KESIMPULAN**

Reformasi sistem perizinan berusaha di Indonesia merupakan salah satu agenda kebijakan publik paling strategis dalam upaya meningkatkan iklim investasi, efisiensi birokrasi, dan daya saing ekonomi nasional. Melalui penerapan Undang-Undang Cipta Kerja dan sistem Online Single Submission (OSS) berbasis risiko, pemerintah telah melakukan perubahan mendasar terhadap paradigma perizinan, dari sistem selektif berbasis izin menuju sistem deklaratif berbasis risiko dan pengawasan pasca-kegiatan.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, penelitian ini menunjukkan bahwa reformasi perizinan tidak hanya berdimensi administratif, tetapi juga berdimensi yuridis dan konstitusional. Perizinan sebagai keputusan tata usaha negara mengalami pergeseran karakter, dari instrumen pengendalian preventif menjadi instrumen fasilitasi ekonomi dengan pengawasan represif. Pergeseran ini mencerminkan transisi dari classic administrative state menuju regulatory state yang berorientasi pada efisiensi dan percepatan investasi.

Hasil pembahasan menunjukkan bahwa reformasi perizinan berhasil meningkatkan kepastian prosedural dan kecepatan pelayanan bagi pelaku usaha. Penyederhanaan prosedur, digitalisasi layanan, serta pengurangan jenis izin tertentu terbukti menurunkan biaya transaksi dan mempercepat proses perizinan. Dari sisi kebijakan ekonomi, reformasi ini memberikan kontribusi positif terhadap peningkatan realisasi investasi dan perbaikan peringkat kemudahan berusaha.

Namun, dalam perspektif hukum administrasi negara, reformasi perizinan juga menimbulkan sejumlah persoalan fundamental. Pertama, terjadi pergeseran kewenangan yang signifikan dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat, yang berpotensi melemahkan prinsip desentralisasi, subsidiaritas, dan akuntabilitas kewenangan. Kedua, melemahnya perlindungan hukum preventif akibat otomatisasi perizinan dan pengurangan tahapan seleksi substantif. Ketiga, munculnya kekosongan perlindungan hukum represif akibat kaburnya objek sengketa tata usaha negara dalam sistem keputusan elektronik.

Selain itu, reformasi perizinan juga berdampak pada menurunnya kualitas perlindungan kepentingan umum, khususnya di bidang lingkungan hidup dan hak masyarakat terdampak proyek. Pendekatan berbasis risiko yang menunda pengawasan ke tahap operasional terbukti berpotensi melemahkan prinsip kehati-hatian dan meningkatkan risiko kerusakan lingkungan serta konflik sosial.

Secara teoretis, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa reformasi perizinan di Indonesia masih cenderung mengadopsi paradigma *new public management* yang menekankan efisiensi dan deregulasi, tetapi belum sepenuhnya menginternalisasi nilai-nilai *public law*, seperti perlindungan hukum, akuntabilitas kewenangan, dan kepentingan umum. Reformasi perizinan masih bersifat parsial, karena perubahan regulasi belum diikuti oleh penguatan kelembagaan pengawasan, penegakan hukum administrasi, dan budaya kepatuhan hukum.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa reformasi sistem perizinan berusaha di Indonesia merupakan langkah progresif dan diperlukan, tetapi belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip-prinsip hukum administrasi negara. Reformasi ini berhasil meningkatkan efisiensi administratif, tetapi masih menyisakan persoalan serius dalam hal kewenangan pemerintahan, perlindungan hukum warga negara, dan perlindungan kepentingan umum.

Oleh karena itu, reformasi perizinan ke depan perlu diarahkan tidak hanya pada percepatan investasi, tetapi juga pada penguatan fungsi negara sebagai pelindung hak warga negara dan penjaga kepentingan publik. Tanpa keseimbangan antara efisiensi ekonomi dan perlindungan hukum, reformasi perizinan berpotensi menciptakan sistem administrasi yang cepat melayani, tetapi lemah dalam menjamin keadilan dan keberlanjutan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Anoraga, Pandji, 2014, *Ekonomi Islam Kajian Makro dan Mikro*, PT. Dwi Chandra Wacana, Yogyakarta, 2014.
- Hadjon, Philipus M, 2013, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya.
- Hamdani, 2019, *Mengenal Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) Lebih Dekat*, Uwais Inspirasi Indonesia, Sidoarjo.
- Harsono, 2012, *Implementasi Kebijakan dan Politik*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Hartono, Sri Redjeki, 2017, *Hukum Ekonomi Indonesia*, Bayu Media, Malang.
- Koesrianti, 2019, dkk, *Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) Prosedur dan Syarat-Syarat Permohonan: Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dan Tanda Daftar Perusahaan (TDP)*, Zifatama Jawa, Sidoarjo.

### **Jurnal**

- Apriani, Nabilah dan Said, Ridwan Wijayanto, 2022, *Upaya Perlindungan Hukum Terhadap Industri Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) di Indonesia*, *Jurnal Al Azhar Indonesia Seri Ilmu Sosial*, Vol. 3 No. 1.
- Harahap, Mahmuddin, 2018, *Izin Usaha Mikro Dan Kecil Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pendaftaran Perusahaan, Izin Industri, Izin Usaha Perdagangan*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan.
- Ifrani dan Safitri, Nurmaya, 2020, *Perizinan Terhadap Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) Yang Melakukan Pencemaran Lingkungan*, *Jurnal Al'Adl*, Vol. XII No. 2.
- Lestari, Sulistiyani Eka dan Djanggih, Hardianto, 2019, *Urgensi Hukum Perizinan dan Penegakannya Sebagai Sarana Pencegahan Pencemaran Lingkungan Hidup*, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 48 No. 2.
- Mariana Kristiyanti dan Lisda Rahmasari, 2015, *Website sebagai Media Pemasaran Produk-Produk Unggulan UMKM di Kota Semarang*, *Jurnal Aplikasi Manajemen (JAM)*, Vol 13 No 2.
- Petrian, Aldi, 2016 *Analisis Prosedur Pelayanan Perizinan Usaha di Badan Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPMD-PTSP) Kota Payakumbuh*, *Jurnal Jom*

FISIP, Volume 3 No. 2.

Pramono, Annisa Fitri dan Azis, Daska, 2020, Perkembangan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) Sektor Perdagangan di Kota Banda Aceh Tahun 2013-2019, Jurnal Pendidikan Geosfer Vol. V No. 2.

Riza, Selvia, 2017, Efektivitas Pelayanan Surat Izin Usaha Perdagangan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Dpm-ptsp) Kabupaten Kampar, Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau.

Sianipar, Risky, 2019, Perlindungan Hukum Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No 20 Tahun 2016 Tentang Merek dan Indikasi Geografis (Studi Kasus Kaos Medan Bah di Kota Medan), Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan.

Suci, Yuli Rahmini, 2017, Perkembangan UMKM (Usaha Mikro Kecil Dan Menengah) di Indonesia, Jurnal Cano Ekonomos, Vol. 6 No. 1.

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia. (2020). Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Indonesia. (2021). Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Indonesia. (2021). Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah.

Indonesia. (2023). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

#### **Sumber Web**

Badan Koordinasi Penanaman Modal. (2023). Data realisasi investasi dan perizinan berusaha. Diakses dari <https://www.bkpm.go.id>

Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional. (2024). Peraturan perundang-undangan bidang perizinan. Diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id>

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2023). Kebijakan OSS Berbasis Risiko. Diakses dari <https://jdih.kemenko.go.id>