

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan teknologi yang tidak terbatas di era digital sekarang ini, semakin hari semakin pesat dan menyentuh hampir seluruh aspek hidup masyarakat. Tidak dipungkiri bahwa penemuan demi penemuan telah banyak mengubah kehidupan manusia dari segala lini kehidupan meliputi bisnis, pendidikan, keuangan, pertahanan, keamanan dan lain sebagainya. Seiring dengan berkembangnya teknologi, maka perkembangan dan kemajuan pada pelayanan publik terus ditingkatkan demi terciptanya *good governance* dalam lingkungan pemerintahan. Pada dasarnya pelayanan publik mencakup tiga aspek pelayanan yang terdiri atas barang, jasa dan administrasi. Salah satu wujud pelayanan administrasi adalah layanan berbagai perizinan. Perizinan merupakan salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota, dan izin untuk melakukan suatu usaha yang biasanya dimiliki oleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan melakukan suatu kegiatan.²

² Desi Ariangning Arrum, *Kepastian Hukum dalam Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (Online Single Submission) di Indonesia*, Jurist-Diction, Vol. 2, No. 5, September 2019, hlm. 1634

Saat ini perizinan di Indonesia dilakukan dengan memanfaatkan teknologi yang tersedia, yaitu dilakukan secara elektronik, inovasi ini diinterpretasikan dalam sebuah lembaga yang bernama *online single submission* (OSS). OSS bertujuan untuk memangkas proses penerbitan izin usaha yang selama ini berbelit-belit menjadi lebih ringkas dan mudah, yang hanya membutuhkan waktu sekitar 30 menit hingga 1 jam saja. Inovasi ini dilakukan sebagai upaya pemerintah untuk melakukan perbaikan perizinan berusaha yang dibutuhkan oleh masyarakat. Pasca diterapkannya OSS pertama kali pada tahun 2018, pada tahun berikutnya peringkat kemudahan berbisnis atau investasi di Indonesia mengalami peningkatan, yaitu yang sebelumnya pada peringkat 144 menjadi peringkat 134. Yang mana kenaikan 10 peringkat ini dipengaruhi oleh peningkatan indeks Ease of Doing Business (EODB) sebesar 1,42 menjadi 67,96 dari tahun sebelumnya³. Tidak heran apabila dalam evolusinya, inovasi ini semakin menarik banyak pelaku bisnis atau investor baik lokal maupun internasional, sehingga berakibat pada pertumbuhan perekonomian negara menjadi lebih baik.

Namun seiring dengan berjalannya waktu dan sikap kritis dari pakar hukum Indonesia, ditemukan fakta bahwa peraturan mengenai perizinan yang dilakukan oleh lembaga OSS bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi dari peraturan yang mengatur tentang OSS. Hal ini merupakan sebuah konflik

³ Teguh Setiadi, dkk, *Penerbitan Permohonan Perizinan Berusaha Melalui Sistem Online Single Submission*, PALAR (Pakuan Law Review), Vol. 7, No.1, Januari-Juni 2020, hlm. 76

norma secara vertikal, konflik norma vertikal adalah konflik antara peraturan perundang-undangan lebih rendah terhadap norma dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Saat ini pengaturan mengenai perizinan berbasis OSS diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang mana undang-undang ini mempertegas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 adalah cikal bakal berdirinya lembaga OSS di Indonesia, jadi secara langsung sumber peraturan OSS berasal dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018. Pada saat yang sama Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 memiliki banyak kontroversi dengan beberapa undang-undang sebelumnya, seperti dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Kontroversi yang ditimbulkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 antara lain, pertama menghilangkan kewenangan Badan Koordinasi dan Penanaman Modal (BKPM) dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) sebagai badan perizinan yang telah dibentuk dari pusat hingga daerah. Kedua, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat melalui OSS untuk mengambil alih kewenangan pemerintah daerah dalam memberikan perizinan, tetapi tetap melempar tanggung jawab dan tanggung gugat

kepada pemerintah daerah. Sehingga keabsahan dari perizinan yang diterbitkan oleh OSS patut dipertanyakan. Karena bagaimana bisa sebuah lembaga yang diatur dalam Peraturan Pemerintah dapat mengambil kewenangan lembaga yang sudah secara tegas diatur pada level Undang-Undang. Apabila sesuai dengan norma yang berlaku, peraturan pemerintah memiliki fungsi sebagai penjelas dari undang-undang atau dalam kata lain menjalankan undang-undang. Tidak hanya itu, untuk hubungan struktural antara pejabat daerah dengan lembaga OSS masih belum diatur secara jelas. Ketidakjelasan struktural dalam hubungan kerja menyebabkan kerancuan dalam penerapan konsep mandat dalam peraturan perundang-undangan. Apabila kewenangan secara mandat tersebut terdapat kecacatan kewenangan, maka peraturan perundang-undangan tersebut berakibat batal demi hukum.

Saat ini regulasi perizinan berusaha berbasis OSS diadopsi oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, sehingga berlaku asas *lex posterior derogat legi priori* atau peraturan baru mengesampingkan peraturan yang lama. Karena peraturan yang lama dapat diubah dengan peraturan yang memiliki hierarki yang setingkat. Dalam kasus ini, perizinan berusaha diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sehingga dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 dapat menghapus regulasi yang diatur sebelumnya. Tetapi kedudukan hukum dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 masih belum jelas. Karena ini telah diajukan uji formil ke

Mahkamah Konstitusi dan diputuskan bahwa undang-undang tersebut berstatus inkonstitusional bersyarat sampai tahun 2022, dan apabila tidak dilakukan perubahan, maka undang-undang ini batal demi hukum. Sehingga hal ini menjadikan regulasi perizinan berusaha di Indonesia menjadi tidak jelas dengan adanya tumpang tindih regulasi serta ketidakjelasan kedudukan hukum peraturan yang mengaturnya.

Oleh karena itu, untuk dapat menyelesaikan permasalahan ini penulis memberikan sebuah solusi yaitu dengan melakukan pembentukan undang-undang baru, yang hanya berisi peraturan perizinan berusaha. Hal ini dilakukan untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat secara cepat dan tepat. Demi terciptanya hal tersebut, solusi yang ditawarkan penulis dalam membentuk peraturan perundang-undangan adalah dengan penggunaan metode *fast track legislation* (FTL). FTL adalah sebuah inovasi proses pembentukan peraturan yang dilakukan secara cepat dengan tetap memperhatikan kualitas materi pembentuknya, bukan memangkas tahapannya. Hal ini hampir serupa dengan pembentukan Perppu yaitu sama-sama dibentuk dengan cepat karena terdapat kewenangan yang mendesak. Namun apabila regulasi ini dibentuk dengan Perppu, maka akan memberikan beban berlebih kepada lembaga eksekutif dalam menjalankan fungsinya sebagai pelaksana undang-undang. Dan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia nantinya Perppu akan dijadikan undang-undang oleh lembaga legislatif, ini akan banyak memakan waktu dan tenaga dalam proses pembentukannya. Sehingga

solusi ini cocok digunakan demi terciptanya kepastian hukum yang cepat dan tanpa prosedur yang panjang. Karena, apabila regulasi tentang perizinan berusaha tidak segera dibenahi dengan cepat maka akan menghambat pertumbuhan perekonomian negara.

Dalam pandangan Islam proses pembentukan undang-undang biasanya dibahas dalam fiqh siyasah dan disebut dengan *al-sulthah al-tasyri'iyah* yang dalam pelaksanaannya dilaksanakan oleh *Ahlul Halli Wal Aqdi*. Ini digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Kekuasaan legislatif *al-sulthah al-tasyri'iyah* berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintahan Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan oleh Allah SWT dalam syariat Islam⁴. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi : pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam, isi peraturan atau hukumnya harus sesuai dengan nilai-nilai syariat Islam. Kaitannya dengan penelitian yang penulis lakukan adalah menganalisis bagaimana pandangan Islam dengan adanya *fast track legislation* ini, apakah bertentangan dengan ajaran Islam atau tidak.

Bertitik tolak dari uraian-uraian dan berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas, penulis merasa tertarik untuk meneliti serta mengkaji lebih lanjut mengenai metode *fast track legislation* dalam proses

⁴ Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 67

pembentukan undang-undang. Hal ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum terhadap proses perizinan di Indonesia secara cepat dan tepat. Pada Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Penegasan ini adalah bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*). Dengan demikian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus memenuhi dan mewujudkan persyaratan serta prinsip-prinsip hukum yang terdapat di negara hukum. Jika dilihat lebih lanjut dari Pasal 1 Ayat (3) tersebut maka pelaksanaan pembangunan nasional terutama dalam perekonomian negara harus dibarengi dengan peraturan hukum yang mengaturnya. Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa pembangunan itu terjadi dengan cara yang teratur berdasarkan hukum. Selain itu, dari persoalan yang timbul tersebut penulis akan berupaya untuk menemukan titik penyelesaian masalahnya melalui penelitian-penelitian yang berbasis kepustakaan. Oleh karenanya, dengan ini penulis memutuskan untuk menggunakan judul “*Fast Track Legislation* dalam Rangka Kepastian Hukum Perizinan Berusaha di Indonesia”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konsepsi dan bentuk regulasi perizinan berusaha yang berlaku di Indonesia saat ini?

2. Bagaimana proses pembaharuan regulasi perizinan berusaha dengan menerapkan metode *fast track legislation*?
3. Bagaimana tinjauan hukum positif dan hukum Islam dengan penerapan metode *fast track legislation* dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis konsep dan bentuk peraturan mengenai perizinan berusaha di Indonesia saat ini.
2. Untuk menganalisis penerapan metode *fast track legislation* dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan tentang perizinan berusaha di Indonesia.
3. Untuk menganalisis pandangan hukum Islam dan hukum positif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan metode *fast track legislation*.

D. Manfaat Penelitian

Dari permasalahan yang telah diuraikan di atas, penelitian ini diharapkan mampu memberi manfaat, baik manfaat secara teoritis maupun secara praktis, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Penulisan ini diharapkan dapat membantu proses pembelajaran dan untuk menambah khazanah keilmuan dan sumbangan akademik

bagi para akademisi di dalam perkembangan keilmuan.

- a. Digunakan sebagai bahan referensi peneliti-peneliti selanjutnya yang mengandung topik yang sama dengan penelitian ini.
- b. Memberikan kontribusi ilmiah dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan melalui reformasi administrasi legislasi Indonesia.
- c. Menambah wawasan keilmuan dalam bidang peraturan perundang-undangan serta pelayanan publik.

2. Manfaat praktis

a. Bagi Masyarakat

- 1) Memberikan tambahan pengetahuan kepada masyarakat tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan secara cepat, tanpa melanggar aturan yang ada.
- 2) Memberikan tambahan informasi kepada masyarakat tentang adanya problematika pada peraturan perizinan berusaha, sehingga masyarakat lebih dapat melek hukum.

b. Bagi Pemerintah

- 1) Memberikan rekomendasi atau tambahan informasi bagi lembaga pembentuk undang-undang untuk menyelesaikan persoalan durasi waktu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan metode *fast track legislation*. Sekaligus mengoptimalkan pembentukan peraturan perundang-undangan secara lebih efisien dan

efektif dalam bidang perizinan berusaha di Indonesia dengan tetap memperhatikan kaidah-kaidah islamiah.

- 2) Memberikan tambahan informasi bahwa peraturan tentang perizinan berusaha di Indonesia masih terdapat problematika yang harus cepat diselesaikan.

c. Bagi Penulis

Memberikan pengalaman dan pengetahuan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan metode cepat atau dalam penelitian ini disebut sebagai *fast track legislation*. Serta menambah pengetahuan baru melalui telaah-telaah yang dilakukan dalam studi kepustakaan peraturan perundang-undangan tentang perizinan berusaha yang ada di Indonesia.

E. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Sebagaimana yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif adalah suatu proses penemuan atau penggalan norma hukum, prinsip maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab kebutuhan hukum masyarakat terhadap undang-undang.⁵

2. Pendekatan Penelitian

⁵ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 295

Pendekatan dalam penelitian hukum terdiri dari berbagai macam antara lain pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual, pendekatan historis, dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).⁶ Dari pendekatan-pendekatan yang ada tersebut, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan histori (*historical approach*) menjadi jenis pendekatan yang penulis rasa paling relevan dengan penelitian hukum ini. Hal ini selaras dengan problematika yang penulis angkat dalam penelitian kali ini, yaitu pembentukan undang-undang dengan metode baru. Pendekatan tersebut dilakukan dengan mengkaji sejumlah regulasi dan melihat historis terkait dengan tema dalam penelitian ini.

3. Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dapat diartikan sebagai bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat. Pada penelitian ini, penulis memakai bahan-bahan hukum primer sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;

⁶ Peter Mahmud Marzuki, “*Penelitian Hukum*”, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 93

- 3) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
- 4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- 5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder juga dapat diartikan sebagai publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Adapun macam dari bahan hukum sekunder adalah berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan, maupun hasil penelitian terdahulu.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam hal ini yang digunakan oleh peneliti adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus hukum, ensiklopedia dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam Rangka memudahkan penulis dalam melakukan sebuah penelitian terutama dalam hal pembahasan permasalahan, secara umum metode yang digunakan yaitu dengan cara studi kepustakaan yaitu pengkajian informasi tertulis (*Library Research*) mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian normatif dan studi dokumenter terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Studi dokumenter merupakan studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen, baik yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang sudah ada, yaitu dengan mengumpulkan berbagai ketentuan perundang-undangan, makalah, literatur dan artikel yang berhubungan dengan topik permasalahan yang diangkat penulis, sehingga didapatkan landasan teori untuk digunakan dalam mengemukakan pendapat atau pandangan.

5. Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan sifat penelitian ini yang bersifat deskriptif, yaitu penyajian data dengan cara menjelaskan, menguraikan, dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini. Maka analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif terhadap bahan hukum sekunder. Analisis kualitatif merupakan analisis data atau bahan hukum dalam penelitian ini yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-

gambaran (deskriptif) dengan kata-kata atas temuan-temuan peneliti. Oleh karena itu data atau bahan hukum yang diperoleh lebih diutamakan mutu atau kualitas dari data, dan bukan mengutamakan kuantitas.⁷

F. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan kemudahan dalam memahami skripsi serta memberikan rancangan secara garis besar, sistematika skripsi ini kemudian dibagi menjadi tiga bagian yang terdiri dari bagian awal, bagian inti, dan bagian akhir. Adapun sistematikanya adalah sebagai berikut:

1. Bagian Awal

Bagian awal skripsi ini akan mencakup halaman sampul depan, halaman judul skripsi, halaman persetujuan pembimbing, halaman pengesahan, halaman pernyataan orisinalitas, motto dan persembahan, kata pengantar, abstrak, daftar isi, daftar table, daftar gambar, dan daftar lampiran.

2. Bagian Inti

Bagian inti atau isi skripsi akan memuat lima (5) bab yakni; pendahuluan, tinjauan pustaka, metode penelitian, hasil penelitian dan pembahasan, serta penutup atau simpulan yang secara lebih rinci dapat diuraikan sebagai berikut:

Bab 1 : Pada bab ini penulis akan memberikan uraian mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan

⁷ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 107

penelitian, manfaat penelitian, tujuan penelitian, metode penelitian serta sistematika penulisan skripsi.

Bab 2 : Di bab ini penulis akan menuliskan tinjauan kepustakaan mengenai penelitian-penelitian terdahulu, landasan teoritis yang menguatkan penelitian ini.

Bab 3 : Dalam bab ini penulis akan menguraikan hasil dari penelitian atau jawaban pada rumusan masalah pertama yang telah ditemukan.

Bab 4 : Dalam bab ini penulis akan menguraikan hasil dari penelitian atau jawaban pada rumusan masalah kedua yang telah ditemukan.

Bab 5 : Dalam bab ini penulis akan menguraikan hasil dari penelitian atau jawaban pada rumusan masalah ketiga yang telah ditemukan.

Bab 6 : Pada bagian ini penulis mengkonklusikan segala kajian serta pembahasan pada bab-bab sebelumnya serta disampaikan pula saran dari hasil penelitian yang telah ada.

3. Bagian Akhir

Bagian akhir skripsi ini memuat daftar pustaka serta lampiran-lampiran.