

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Proses pembangunan yang berlangsung selama ini terkesan semata-mata hanya untuk mengejar peningkatan devisa Negara, tanpa mengindahkan prinsip-prinsip pelestarian fungsi lingkungan hidup yang baik dan sehat. Akibatnya kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup semakin mengkhawatirkan kehidupan umat manusia. Saat ini krisis ekologi bukan lagi merupakan kemungkinan masa depan, namun sebaliknya sudah menjadi realita kontemporer yang melebihi batas-batas toleransi dan kemampuan adaptasi lingkungan.<sup>1</sup>

Pola kebijakan pembangunan yang hanya bertujuan untuk memenuhi tuntutan jangka pendek tanpa mempertimbangkan dampak penting terhadap lingkungan hidup yang ditimbulkannya, berpotensi dapat menimbulkan ancaman jangka panjang yang sangat tidak menguntungkan bagi kehidupan umat manusia dan makhluk hidup pada umumnya.<sup>2</sup> UUD NRI 1945 mengamanatkan bahwa pemerintah, dan seluruh unsur masyarakat wajib melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, agar lingkungan hidup Indonesia tetap menjadi sumber daya dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.

Teori negara hukum (*rechtsstaat*) merupakan konsep yang fundamental dalam sistem ketatanegaraan, yang menekankan bahwa kekuasaan negara harus dibatasi oleh hukum dan dijalankan secara adil serta berkeadilan bagi seluruh warga negara. Negara hukum mengharuskan adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, kepastian hukum, serta transparansi dan akuntabilitas dalam pengambilan kebijakan publik. Dalam konteks Indonesia, negara hukum diatur dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang menyebutkan bahwa negara

---

<sup>1</sup> Suparo Wijoyo. *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Airlangga Press, Surabaya, 2003, hal 1

<sup>2</sup> Bambang Sutrisno H.M. Langkah Strategis Penyelamatan Lingkungan Hidup Sebuah Kajian Teoritis Yuridis Normatif, [Journal.umsida.ac.id/files/TulisanBambang.pdf](http://Journal.umsida.ac.id/files/TulisanBambang.pdf), hal. 2

Indonesia adalah negara hukum, yang berarti seluruh penyelenggaraan negara harus tunduk pada hukum yang berlaku. Salah satu sektor yang sangat dipengaruhi oleh teori negara hukum adalah sektor pariwisata, terutama dalam hal perizinan pariwisata. Perizinan pariwisata adalah proses administratif yang bertujuan untuk mengatur dan mengontrol operasional sektor pariwisata agar sesuai dengan kebijakan pembangunan dan pelestarian lingkungan. Sebagai sektor yang signifikan dalam perekonomian negara, pariwisata di Indonesia membutuhkan regulasi yang jelas dan tegas untuk memastikan bahwa kegiatan pariwisata dapat berlangsung secara berkelanjutan, tidak merusak lingkungan, serta menguntungkan bagi masyarakat dan negara. Perizinan pariwisata, sebagai salah satu aspek penting dalam pengelolaan sektor pariwisata, memainkan peran yang sangat strategis dalam perkembangan industri ini.

Proses perizinan yang jelas dan transparan tidak hanya mendukung investasi di sektor pariwisata, tetapi juga menjadi sarana untuk mengontrol dan menjaga keberlanjutan lingkungan serta budaya lokal. Dalam konteks ini, negara hukum seharusnya menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan perizinan pariwisata, agar proses tersebut tidak hanya efektif dan efisien tetapi juga adil dan dapat dipertanggungjawabkan. Namun dalam praktiknya sektor pariwisata seringkali menghadapi tantangan terkait dengan perizinan, seperti birokrasi yang berbelit, ketidakjelasan prosedur, dan potensi penyalahgunaan wewenang. Fenomena ini menimbulkan ketidakpastian hukum yang menghambat perkembangan industri pariwisata dan merugikan berbagai pihak yang terlibat.

Oleh karena itu, penting untuk menganalisis bagaimana teori negara hukum dapat memberikan perspektif baru dalam mengatur dan mereformasi sistem perizinan pariwisata di Indonesia agar lebih transparan, efisien, dan berkeadilan. Dalam kerangka negara hukum, sistem perizinan pariwisata seharusnya didasarkan pada prinsip-prinsip hukum yang menjamin kepastian, keadilan, dan perlindungan hak-hak masyarakat. Oleh karena itu, peran hukum dalam memberikan dasar yang jelas bagi proses perizinan pariwisata sangat penting, untuk memastikan bahwa sektor ini berkembang sesuai dengan prinsip negara hukum yang mengutamakan pemerintahan yang bersih, adil, dan

transparan.

Salah satu bidang layanan publik yang krusial adalah masalah perijinan yang merupakan aspek regulasi dan legalitas dari berbagai bidang kegiatan masyarakat yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara melalui prosedur tertentu. Masalah Perijinan menyangkut dua sisi kepentingan yaitu, kepentingan pemerintah daerah untuk melakukan regulasi terhadap kegiatan tertentu yang dilakukan oleh masyarakat agar sesuai dengan perencanaan, kondisi dan kebutuhan pemerintah daerah, di sisi lain adalah kepentingan kebutuhan masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum dalam melakukan usaha dan kegiatan yang mempunyai efek di bidang sosial, ekonomi, politik dan sebagainya. Perizinan yang memainkan peranan penting dalam sektor pembangunan di Indonesia khususnya di daerah-daerah adalah perizinan bidang pariwisata. Pariwisata merupakan salah satu sektor pembangunan yang saat ini sedang digalakkan oleh pemerintah. Hal ini disebabkan pariwisata mempunyai peran yang sangat penting dalam pembangunan Indonesia khususnya sebagai salah satu penghasil devisa negara.

Pariwisata di Indonesia merupakan salah satu sektor ekonomi penting, di samping sebagai mesin penggerak ekonomi, pariwisata adalah wahana yang menarik untuk mengurangi angka pengangguran. Dalam perekonomian nasional, pariwisata merupakan salah satu sektor yang diharapkan mampu memberikan peningkatan pendapatan melalui penerimaan devisa. Sektor pariwisata memberi dampak yang sangat besar bagi masyarakat, terutama masyarakat yang berada di kawasan atau lokasi yang menjadi tujuan wisatawan.<sup>3</sup>

Pariwisata merupakan sektor yang terus menerus dikembangkan pemerintah sebagai sebagai pilar pembangunan nasional karena mampu menopang perekonomian nasional pada saat dunia sedang mengalami krisis. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 dinyatakan bahwa pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha

---

<sup>3</sup> Fauzia Agustini dkk. Tinjauan Tentang Kebijakan Pemerintah Daerah Terkait Pengembangan Kepariwisata di Sumatera Utara, Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Badan Penelitian dan Pengembangan, Medan, 2012, 3

dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global. Kegiatan pariwisata merupakan salah satu sektor sangat berperan dalam proses pembangunan dan pengembangan suatu wilayah yaitu dapat memberikan kontribusi bagi pendapatan suatu daerah maupun bagi masyarakat. Perizinan pariwisata dalam UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan diatur untuk memastikan bahwa pengembangan sektor pariwisata berlangsung dengan cara yang terencana, terkontrol, dan berkelanjutan. Undang-undang ini memberikan dasar hukum bagi pemerintah pusat dan daerah untuk mengatur berbagai aktivitas pariwisata di Indonesia, baik untuk tujuan ekonomi, sosial, budaya, maupun lingkungan.

Latar belakang perizinan pariwisata dalam UU Nomor 10 Tahun 2009 dilandasi oleh kebutuhan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pariwisata di Indonesia, yang merupakan salah satu sektor unggulan dalam perekonomian negara. Dengan pengelolaan yang baik, sektor pariwisata diharapkan dapat meningkatkan pendapatan negara, menciptakan lapangan kerja, dan melestarikan budaya serta lingkungan hidup. Salah satu aspek penting dalam UU ini adalah pentingnya izin dalam setiap tahap pengembangan dan penyelenggaraan pariwisata. Perizinan diperlukan untuk memastikan bahwa setiap kegiatan pariwisata tidak hanya menguntungkan dari sisi ekonomi, tetapi juga tidak merusak lingkungan dan budaya lokal. Selain itu, perizinan juga bertujuan untuk menciptakan standar operasional yang jelas bagi para pelaku usaha pariwisata dan menjamin keamanan serta kenyamanan bagi wisatawan.

Dalam konteks ini, UU Nomor 10 Tahun 2009 mengatur beberapa jenis perizinan yang diperlukan untuk penyelenggaraan kepariwisataan, seperti izin usaha pariwisata, izin lokasi untuk pembangunan objek wisata, dan izin operasional bagi penyelenggara wisata. Pengaturan tersebut juga melibatkan kewajiban bagi setiap penyelenggara pariwisata untuk mematuhi standar yang ditetapkan oleh pemerintah dalam aspek keselamatan, keberlanjutan lingkungan, serta pengelolaan destinasi pariwisata. Dengan demikian, perizinan pariwisata dalam UU Nomor 10 Tahun 2009 tidak hanya bertujuan untuk mengontrol dan mengatur kegiatan wisata, tetapi juga untuk memastikan bahwa perkembangan

sektor pariwisata dapat memberikan manfaat jangka panjang yang berkelanjutan bagi masyarakat, pemerintah, dan negara.

Namun untuk saat ini izin usaha diatur dalam Bagian Keempat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (Omnibus Law Cipta Kerja). Pasal 67 Omnibus Law mengubah beberapa ketentuan tentang Pariwisata dalam UU Nomor 10 Tahun 2009. Dengan diundangkannya beleid ini, substansi perizinan berusaha di bidang pariwisata yang masih terbagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, diubah substansinya. Kebijakan kewenangan pemberian izin usaha pariwisata ada yang diambil alih yang semula diberikan oleh Pemerintah Daerah, kewenangannya dikembalikan kepada Pemerintah Pusat. Penerbitan izin dilakukan menurut kewenangan berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini menimbulkan berbagai reaksi dari pemerintah daerah dan pengusaha pariwisata. Namun hal tersebut berdampak serius terhadap hakikat tugas dan fungsi Pemerintah Daerah. Seperti dalam ketentuan Pasal 15 Undang-Undang UU Nomor 10 Tahun 2009 yang dirubah menjadi Pasal 67 UU Cipta Kerja dengan bunyi;

- 1) Untuk dapat menyelenggarakan usaha pariwisata sebagaimana dimaksud dalam pasal 14, pengusaha pariwisata wajib memenuhi perizinan berusaha dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya berdasarkan norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.<sup>4</sup>

Pasal tersebut secara eksplisit menyebutkan bahwa pemerintah provinsi dan kabupaten/kota juga dapat menerbitkan izin usaha. Namun tidak semua izin dikeluarkan oleh pemerintah pusat, bahkan ada pula yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikuti prosedur yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Hal tersebut menimbulkan beberapa masalah, pengambilalihan kewenangan perizinan sektor pariwisata oleh pemerintah pusat tidak kondusif karena pemerintah daerah harus menunggu kebijakan pemerintah pusat. Hal ini merupakan

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023

kemunduran karena meniadakan segala upaya yang dilakukan pemerintah daerah. Oleh karena itu, proses penerbitan izin harus disesuaikan dengan kebijakan pemerintah pusat dalam hal Standar Prosedur dan Kriteria (NSPK) dalam berinvestasi, dengan menggunakan aplikasi buatan pemerintah pusat yang disebut Online Single Submission (OSS). Permohonan memberi waktu 20 hari kepada pemerintah daerah untuk memutuskan penerbitan izin NSPK untuk proses perizinan. OSS mendorong kurangnya tugas dan ketidakpastian bagi pemerintah daerah. Kebijakan ini berdampak pada ketidakpastian dunia usaha yang pada akhirnya berdampak pada iklim usaha yang kurang kondusif bagi sektor pariwisata. Sementara pada praktiknya, ternyata banyak investor yang lebih memilih mematuhi rencana tata ruang pengembangan sektor pariwisata yang ditetapkan pemerintah daerah, bukan kebijakan pemerintah pusat.

Namun pencabutan kewenangan pemerintah daerah di bidang pariwisata dengan diberlakukannya Omnibus Law berdampak pada penurunan pendapatan asli daerah. Sebelumnya, pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pelayanan perizinan destinasi wisata, melakukan survei kelayakan, dan menerbitkan izin usaha. Pasca berlakunya Omnibus Law, izin destinasi wisata bisa langsung diajukan ke pemerintah pusat melalui OSS, dan biaya perizinan langsung masuk ke kas negara pemerintah pusat. Akibatnya, pemerintah daerah tidak mendapat pemasukan dari proses perizinan, padahal destinasi wisata tersebut berada di wilayahnya. Hal ini tentu saja menurunkan pendapatan asli daerah. Selain itu, jika aspek penanaman modal diabaikan, maka ditetapkannya peraturan daerah tentang retribusi daerah dapat menimbulkan permasalahan yang cukup besar bagi daerah atau pemerintah daerah karena para pelaku usaha akan melakukan relokasi dan menutup usahanya. Kepastian hukum hendaknya dijadikan syarat bagi kebutuhan operasional interaksi pasar agar tidak berdampak negatif terhadap perekonomian.

Pariwisata mempunyai peranan penting dalam pembangunan nasional meratakan dan meningkatkan kesempatan kerja dan pendapatan memperkokoh persatuan dan kesatuan, serta budaya bangsa. Hal ini dimungkinkan karena kepariwisataan sebagai upaya ekonomi, bukan saja padat modal, tetapi juga padat

karya. Dengan demikian, sektor pariwisata mampu meningkatkan penyerapan tenaga kerja. Penyerapan ini sangat berhubungan dengan peningkatan pariwisata sebagai andalan yang mampu menggalakkan sektor lain yang terkait.<sup>5</sup>

Pariwisata berkembang menjadi industri pariwisata yang melibatkan kepentingan berbagai pihak bahkan antar daerah atau antar negara. Pariwisata berpengaruh luas secara ekonomi dan sosial budaya. Kepariwisataan juga berdimensi politik, pertahanan dan keamanan, melibatkan seluruh lapisan masyarakat sehingga memerlukan koordinasi berbagai sektor baik secara lokal, regional, dan ruang lingkup nasional. Dengan memperhatikan hal-hal tersebut, pengembangan dan pengelolaan kepariwisataan perlu dilakukan secara terpadu antara berbagai komponen yang menentukan dan menunjang keberhasilannya. Dalam pengembangan potensi wisata akan terjadi saling ketergantungan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah<sup>6</sup> memberikan kewenangan daerah yang lebih luas dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pelaksanaan otonomi diyakini akan mendorong daerah untuk lebih bersikap mandiri karena memiliki kewenangan penuh untuk mengurus dan mengontrol daerahnya sendiri.

Otonomi memberikan kesempatan kepada kabupaten/kota untuk melakukan kerja sama dengan kabupaten/kota dan atau yang berbatasan. Dalam kenyataannya tidak semua sumber daya yang dibutuhkan daerah di dalam membangun atau menyelenggarakan pelayanan publik dimiliki oleh daerah, oleh karena itu daerah memerlukan daerah lain untuk menghasilkan sesuatu yang diinginkannya. Adanya keterbatasan anggaran belanja publik dalam suatu daerah sehingga apabila daerah satu dengan daerah yang lain memiliki tujuan yang sama maka kerja sama merupakan jawaban untuk efisiensi terhadap penggunaan anggaran daerah. Hal-hal tersebut menjadikan daerah-daerah yang bersangkutan merasa perlu untuk melakukan koordinasi dan kerja sama dalam pelaksanaan dan

---

<sup>5</sup> Ibid. hal. 4-5

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

upaya pencapaian beberapa keinginan daerah yang muncul tersebut.<sup>7</sup>

Pelaksanaan otonomi daerah disikapi secara variatif oleh beberapa pemerintah daerah. Misalnya mereka mempersepsikan otonomi sebagai momentum untuk memenuhi keinginan-keinginan daerahnya sendiri tanpa memperhatikan konteks yang lebih luas yaitu kepentingan negara secara keseluruhan dan kepentingan daerah lain yang berdekatan. Akibatnya, muncul beberapa gejala negatif yang meresahkan antara lain berkembangnya sentimen primordial, konflik antar daerah, berkembangnya proses korupsi kolusi dan nepotisme, konflik antar penduduk, eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan, dan munculnya sikap “ego daerah” yang berlebihan.<sup>8</sup>

Kabupaten atau kota cenderung memproteksi seluruh potensinya secara ketat demi kepentingannya sendiri, dan menutup diri terhadap kabupaten atau kota lain. Ancaman yang paling serius adalah munculnya paradigma sektoral yang menggilas peran lintas sektoral pariwisata. Tema pariwisata Indonesia akan makin mengendur ditelan tema-tema kedaerahan, yang selanjutnya berpengaruh besar terhadap pembangunan faktor pendukung pariwisata seperti aksesibilitas, amenitas, atraksi, maupun promosi. Dari segi pertumbuhan usaha, keadilan berusaha dalam bidang wisata menjadi terganggu, sebab tidak mustahil seorang pelaku bisnis yang berasal dari daerah lain misalnya dalam pariwisata akan mendapat kesulitan dalam mengembangkan bisnisnya di daerah karena hambatan blokade sentimen kedaerahan itu. Ancaman lain dapat berupa ketidakadilan dalam memberlakukan dan menarik pajak bagi daerah dari industri pariwisata. Kewajiban perda untuk memacu penerimaan daerah melalui pajak dan pengutan lain yang sah, dikuatirkan malah akan membengkak dibanding sebelum diterapkannya UU No 9 tahun 2015.<sup>9</sup>

Kabupaten Ciamis sebagai salah satu daerah otonomi di Indonesia yang jika dilihat dari segi tata ruang, maka hampir 40 persen merupakan daerah

---

<sup>7</sup> Wahyudi, Kajian Kerja Sama Daerah Dalam Pengelolaan Dan Pengembangan Kawasan Wisata Dataran Tinggi Dieng, Tesis, Program Pascasarjana Magister Teknik Pembangunan Wilayah Dan Kota, Universitas Diponegoro Semarang, 2010, hal. 2-3

<sup>8</sup> Ibid. hal. 4

<sup>9</sup> Ibid. hal. 4

pemukiman padat penduduk. Pertumbuhan sektor pariwisata di Kabupaten Ciamis, berasal dari tempat-tempat objek wisata alam seperti daerah lainnya, tetapi setelah adanya pemekaran Kabupaten Pangandaran, objek wisata alam di Kabupaten Ciamis menjadi berkurang secara signifikan, oleh karena itu pemerintah Kabupaten Ciamis sangat mengandalkan objek wisata alam yang ada saat ini serta menambah pemasukan daerah dari wisata kota, tempat hiburan, cafe dan sebagainya. Industri tersebut menjadi salah satu bentuk sektor pariwisata yang menjadi proyek andalan Kabupaten Ciamis untuk meningkatkan pendapatan daerah Kabupaten Ciamis. Dari tahun ke tahun statistik menunjukkan kondisi pariwisata di Kabupaten Ciamis bertumbuh kembang dengan baik, hanya saja yang menjadi persoalan adalah ketika banyaknya sektor pariwisata yang tumbuh tetapi tidak diikuti dengan pendaftaran izin usaha dan lingkungan membuat rasio pertumbuhan usaha yang terkait pariwisata tidak memberikan kontribusi kepada pendapatan daerah, karena tidak adanya pajak yang masuk ke kas daerah Kabupaten Ciamis. Hal tersebut membuat sistem perizinan yang ada di Kabupaten Ciamis harus mengevaluasi sistem administrasi perizinan yang ada terkait dengan usaha yang berkaitan dengan pariwisata tetapi tidak terdaftar.

Delegasi kewenangan dari Pemerintah Kabupaten Ciamis untuk mengurus persoalan perizinan diberikan kepada Kantor Dinas Pelayanan dan Perizinan Terpadu Kabupaten Ciamis, maka dalam hal ini Kantor Pelayann dan perizinan terpadu Kabupaten Ciamis memiliki peranan penting dalam mengevaluasi sistem perizinan terkait usaha pariwisata di Kabupaten Ciamis. Dari latar belakang tersebut diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul **“Pelaksanaan Pembagian Kewenangan Perizinan Pariwisata Pasca Ditetapkannya Pasal 67 Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja Dan Implikasinya Terhadap Pendapatan Asli Daerah Pada Pemerintahan Daerah Di Wilayah Priangan Timur”**

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan pembagian kewenangan Perizinan dalam bidang pariwisata di wilayah Priangan Timur?

2. Bagaimana hambatan yang dihadapi Kantor Dinas Pelayanan dan sistem perizinan terpadu dalam menangani perizinan di Wilayah Priangan Timur?
3. Bagaimana peran pemerintah daerah dalam mewujudkan *good corporate governance* dalam bidang pariwisata di Wilayah Priangan Timur?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis pelaksanaan pembagian kewenangan Perizinan dalam bidang pariwisata di wilayah Priangan Timur
2. Untuk menganalisis hambatan yang dihadapi Kantor Dinas Pelayanan dan sistem perizinan terpadu dalam menangani perizinan di Wilayah Priangan Timur
3. Untuk menganalisis peran pemerintah daerah dalam mewujudkan *good corporate governance* dalam bidang pariwisata di Wilayah Priangan Timur

### **D. Manfaat Penelitian**

Diharapkan penelitian ini memiliki manfaat yang sangat berarti dan kegunaan baik secara akademis maupun praktis, yaitu :

1. Secara Akademis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi keran informasi bagi masyarakat luas khususnya bagi peneliti dalam mengembangkan hazanah keilmuan Ilmu Hukum. Sekaligus memberikan sumbangsih gagasan tentang regulasi dan politik kebijakan pemerintahan di lingkungan akademis perguruan tinggi serta sumbangsih pemikiran kepastakaan dalam Ilmu Hukum. Dengan adanya penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat bagi perkembangan hukum administrasi khususnya mengenai perkembangan persoalan hukum yang terkait izin.
2. Secara Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dijadikan rujukan atas permasalahan yang muncul di masyarakat terkhusus bagi para penyelenggara negara. Dengan adanya penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat bagi kalangan akademisi, mahasiswa, Lembaga Penegak Hukum, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta masyarakat mengenai perkembangan ijin lingkungan yang terkait

kegiatan usaha dalam bidang pariwisata di Wilayah Priangan Timur.

### **E. Penelitian Terdahulu**

Dari penelusuran yang dilakukan oleh penulis mengenai penelitian yang berkaitan dengan peranan pemerintah daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dalam perizinan pariwisata, terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya oleh berbagai peneliti, diantaranya:

1. Leza Aulia Pratiwi (2022). Proses Perizinan Usaha Wisata Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata (Studi Kasus di Kota Sabang). Hasil penelitian ini merujuk pada kesimpulan dimana pelaksanaan proses perizinan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagaimana dalam pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata telah dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku, proses pengeluaran izin melalui tahapan-tahapan yang spesifik hingga dikeluarkannya izin, dalam proses tersebut juga diperhatikan hal-hal yang berkaitan dengan lingkungan sekitar serta masyarakat yang berada di lokasi tempat usaha wisata akan didirikan. Dinas terkait dalam proses pengeluaran izin juga telah melakukan peninjauan ulang terhadap pelaku usaha yang dokumen usahanya tidak sesuai dengan kondisi asli di lapangan, hal ini sejalan dengan pasal 16 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.
2. Yulfi Risnawati (2022). Analisis Perizinan Objek Wisata Umbul Sidomukti Ditinjau Dari Permen Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2021. Hasil penelitian ini merujuk pada kesimpulan dimana Permen Pariwisata dan Ekonomi Kreatif No. 4 Tahun 2021 merupakan ketentuan baru yang mengatur mengenai perizinan berusaha berbasis risiko sektor pariwisata dengan implementasi sistem OSS RBA dan sebagai penjabaran dari PP No. 5 Tahun 2021 dan UU No. 11 Tahun 2020. Disahkannya tiga peraturan tersebut, maka terjadi perubahan sistem perizinan usaha di Indonesia dan berpengaruh pada perizinan usaha pariwisata khususnya perizinan usaha wisata Umbul Sidomukti. Penulis bertujuan memberikan

penjelasan mengenai perubahan yang terjadi akibat adanya Permen Pariwisata dan Ekonomi Kreatif No. 4 Tahun 2021, yaitu sistem perizinan berusaha sektor pariwisata yang awalnya berbasis izin berubah menjadi berbasis risiko, pelayanan perizinan berusaha melalui sistem OSS RBA dan perubahan perizinan yang bersifat ex-post.

3. Aktieva Tri Tjitrawati, Rizky Amalia, Fairuz Zahirah Zihni Hamdan (2022). Legalitas Perizinan Kawasan Wisata Sebagai Upaya Pengembangan Desa Wisata. Hasil penelitian ini merujuk pada kesimpulan dimana salah satu upaya pemerintah untuk pengembangan sektor kepariwisataan adalah berfokus pada desa. Beberapa desa yang mempunyai potensi alam dikembangkan menjadi desa wisata. Oleh karena itu, pemahaman mengenai aspek hukum yang meliputi perizinan, kontrak bisnis, dan sebagainya perlu diberikan bagi perangkat desa, kelompok sadar wisata dan juga masyarakat setempat. Tujuan tersebut diperuntukkan sebagai upaya preventif untuk mencegah problematika-problematika hukum yang kemungkinan timbul di kemudian hari.
4. Yusuf Tachmid Farchan (2019). Good Governance dalam Pelayanan Perizinan Investasi Pariwisata di Kota Batu. Penelitian ini bertujuan memperoleh gambaran yang memadai terkait dengan mewujudkan pelaksanaan Good Governance dalam pelayanan perizinan investasi pariwisata di Kota Batu. Tujuan tersebut untuk melihat berhasil atau tidaknya pelaksanaan pelayanan perizinan dari perspektif Good Governance. Untuk mengetahui berhasil atau tidaknya pelaksanaan pelayanan perizinan di Kota Batu dalam perspektif Good Governance ini menggunakan sembilan prinsip-prinsip Good Governance meliputi partisipasi, peraturan hukum, transparansi, daya tanggap, berorientasi konsensus, berkeadilan, efektifitas dan efisiensi, akuntabilitas dan visi strategis.
5. Widya Karomah (2020). Pelaksanaan Perizinan Usaha Pariwisata di Kabupaten Kebumen. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan perizinan usaha pariwisata yang dikelola oleh

pemerintah Kabupaten Kebumen berjalan dengan baik dan sesuai dengan aturan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata dan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 45 Tahun 2004 tentang Izin Usaha Kepariwisata. Adapun faktor yang menghambat pelaksanaan perizinan usaha wisata yang dikelola oleh pemerintah Kabupaten Kebumen yaitu sarana dan prasarana, dana yang harus dikeluarkan, komunikasi, sosialisasi, pelayanan perizinan, sumber daya manusia, dan penegakan hukum.

6. Zukrifi Ashof Almaunah, Dya Surga Ribbon, Anisa Mauliawati, Ananditya Waskitorini, Naiafitrianita, Arief Budiono (2024). Peran Perizinan Pariwisata Pasca UU Cipta Kerja dalam Menarik Investasi. Hasil penelitian menekankan bahwa keberhasilan reformasi ini memerlukan sinergi semua pemangku kepentingan untuk menciptakan sektor pariwisata yang kompetitif, inklusif, dan berkelanjutan. Perubahan regulasi melalui Undang-Undang Cipta Kerja menandai reformasi signifikan dalam perizinan sektor pariwisata di Indonesia. Dengan pendekatan berbasis risiko dan sistem Online Single Submission (OSS), reformasi ini bertujuan menyederhanakan proses perizinan, menarik investasi, dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif berbasis kajian literatur untuk menganalisis kontribusi perizinan terhadap pengembangan sektor pariwisata, termasuk dampak positif seperti peningkatan investasi asing, pembangunan infrastruktur, dan penciptaan lapangan kerja.
7. I Made Sumada, Agus Suradika (2020). Evaluasi Kebijakan Penerbitan Tanda Daftar Usaha Pariwisata di Kabupaten Badung. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis Evaluasi Kebijakan Penerbitan Tanda Daftar Pariwisata di Badan Pelayanan dan Perizinan Terpadu Kabupaten Badung dengan menggunakan metode penilitan deskriptif kualitatif melalui pengumpulan data wawancara dan dokumen. Pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah saat ini masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas kinerja pegawai yang kurang efektif.
8. Ahmad Yani Abdurrahman (2025). Implementasi Pengawasan Perizinan

Jasa Usaha Pariwisata di Kota Ternate. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektifitas pengawasan terhadap izin yang telah diterbitkan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Satu Pintu Kota Ternate, termasuk peran dan keterlibatan stakeholder terkait, termasuk kepatuhan dan konsistensi pelaku usaha dalam menjalankan izin yang telah diterbitkan.

9. Amri Pratama, Darwinsyah Minin, Isnaini Isnaini (2019). Tinjauan Yuridis Peranan Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik dalam Bidang Perizinan Pariwisata. Tujuan dari penelitian ini adalah mengkaji tentang sektor pariwisata yang terus menerus dikembangkan pemerintah sebagai pilar pembangunan nasional karena mampu menopang perekonomian nasional pada saat dunia sedang mengalami krisis. Dalam UU Nomor 10 Tahun 2009 dinyatakan bahwa pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.
10. Manan Suhadi, Ahmad Rihnu Erzal Wahyudi, Pyvico Fadera (2023). Kebijakan Penerbitan Perizinan Berusaha Dalam Sektor Pariwisata Beresiko Setelah Berlakunya UU Cipta Kerja Di Kabupaten Jember. Hasil dari penelitian menjelaskan dalam UU No. 10/2009 Tentang Kepariwisata terkait perizinan berusaha beresiko belum diatur secara rigid dalam Peraturan Menteri, namun dalam UU No. 6/2023 Cipta Kerja terdapat inovasi terkait mengenai perizinan berbasis resiko diatur dalam Peraturan Pemerintah, secara teori hukum maka yang lebih menguntungkan kedudukan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini merekomendasikan kebijakan penerbitan perizinan berusaha beresiko pada sektor pariwisata di Kabupaten Jember segera dibentuknya Perda.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Fungsi kerangka pemikiran dalam suatu penelitian adalah sebagai tempat yang berisikan pertimbangan-pertimbangan ilmiah terhadap penelitian yang dilaksanakan. Kerangka pemikiran dalam penelitian merupakan tulang punggung

penelitian, karena di sini diuraikan landasan-landasan ilmiah atau teori yang digunakan untuk menganalisis temuan penelitian.

### **1. *Grand Theory*; Teori Otonomi Daerah**

Otonomi adalah mengembangkan manusia-manusia Indonesia yang otonom, yang memberikan keleluasaan bagi terbentuknya potensi-potensi terbaik yang dimiliki oleh setiap individu secara optimal. Individu-individu yang otonom menjadi modal dasar bagi perwujudan Otonomi Daerah yang hakiki. Oleh karena itu, penguatan Otonomi Daerah harus membuka kesempatan yang sama dan seluas-luasnya bagi setiap pelaku dalam ramburambu yang disepakati bersama sebagai jaminan terselenggaranya *social order*. Di luar itu, Pendapatan Asli Daeraha prinsipnya tidak boleh ada pembatasan, khususnya dalam mobilitas faktor-faktor produksi. Otonomi juga memberikan peluang bagi persaingan sehat antar daerah, tentu saja dengan jaring-jaring pengaman, bagi tercapainya persyaratan minimum bagi daerah-daerah yang dipandang masih belum mampu menyejajarkan diri dalam suatu *level of playing field*.<sup>10</sup>

Otonomi Daerah menurut UU No 23 pasal 1 ayat 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab I ketentuan umum adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah Otonom dalam definisi tersebut merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya ke Pendapatan Asli Daeraha Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa lepas dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Untuk mendukung penyelenggaraan

---

<sup>10</sup> Faisal Basri, *Perekonomian Indonesia Tantangan Dan Harapan Kebangkitan Indonesia*, Erlangga, Kalisari, 2002, hlm.174

otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proposional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah.<sup>11</sup>

Otonomi daerah mempunyai visi yang mencakup tiga bagian interaksi utama, yang pertama yaitu dalam politik, dimana otonomi daerah merupakan hasil dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, merupakan proses lahirnya kepala pemerintahan daerah dengan cara dipilih langsung oleh masyarakat secara demokratis. Dengan dipilihnya kepala pemerintahan daerah secara langsung oleh masyarakat maka memungkinkan penyelenggaraan pemerintah lebih cepat menanggapi kepentingan masyarakat luas dan dalam pengambilan keputusan memperhatikan segala aspek sehingga dapat di pertanggungjawabkan. Kedua yaitu dalam bidang sosial dan budaya, dimana dalam menjalankan otonomi daerah harus sebaik mungkin untuk menciptakan keserasian sosial dan merawat serta menjaga nilai-nilai lokal yang dapat memberikan peluang terhadap kemampuan masyarakat dalam merespon kehidupan di sekitarnya.

Ketiga yaitu dalam bidang ekonomi, otonomi daerah memberikan peluang untuk pemerintah daerah dalam memajukan potensi ekonomi di daerahnya sendiri. Otonomi daerah membuka lahirnya upaya-upaya pemerintah daerah dalam menawarkan investasi-investasi, memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam perizinan usaha ataupun membangun infrastruktur untuk mendukung ekonomi di daerahnya. Sehingga, bisa dikatakan otonomi daerah dapat membawa kemajuan maupun kesejahteraan dari waktu ke waktu untuk masyarakatnya.<sup>12</sup>

Otonomi daerah diharapkan akan memberikan ruang gerak yang lebih leluasa untuk mengoptimalkan pengelolaan sumber daya ekonomi yang ada di daerah. Upaya ini dilakukan dengan menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif di daerah dengan penyediaan infrastuktur dan jaminan kepastian hukum yang lebih baik lagi.

---

<sup>11</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, 2014, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 8.

<sup>12</sup> Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung, CV. Pustaka Setia, 2015) hlm. 32-33.

Dalam penyelenggaraan pemerintah tercermin semangat otonomi daerah dalam praktiknya yang dasarnya pemerintah pusat memberikan kekuasaan kepada daerah dalam mengelola daerahnya sendiri sesuai dengan kesanggupan sumber daya yang ada. Otonomi daerah juga bukan hanya dititikberatkan pada pendapatan asli daerah, tetapi pemberdayaan masyarakat pun sangat diperlukan dengan berusaha menyesuaikan pendekatan kultural dan struktural agar meningkatnya kesejahteraan masyarakat daerah. Inilah hakikat otonomi sesuai dengan keinginan rakyat.<sup>13</sup>

## 2. *Middle Theory*: Teori Kewenangan

Teori kewenangan dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara pada dasarnya menjelaskan tentang bagaimana dan dari mana kekuasaan negara dilembagakan serta dibatasi sehingga sah untuk digunakan terhadap warga negara dan organ-organ lain dalam sistem ketatanegaraan. Dalam kerangka pemikiran penelitian, teori kewenangan berfungsi sebagai fondasi konseptual untuk menilai apakah suatu tindakan pejabat atau lembaga pemerintahan memiliki dasar hukum, berada dalam batas atribusi, delegasi, atau mandat yang diberikan, dan tidak menyimpang dari prinsip negara hukum. Penggunaan teori kewenangan juga membantu peneliti membedakan antara sekadar kekuasaan faktual (*macht*) dengan kewenangan yang bersifat yuridis (*bevoegdheid*), sehingga analisis tidak berhenti pada fakta siapa yang berkuasa tetapi juga apakah kekuasaan itu sah dan konstitusional. Dengan demikian, teori kewenangan menghubungkan konsep dasar negara hukum, konstitusionalisme, dan mekanisme pengawasan terhadap tindakan-tindakan pemerintahan.<sup>14</sup>

Secara terminologis, Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan “wewenang” sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, serta kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain; sedangkan “kewenangan” dimaknai sebagai hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Dalam literatur hukum administrasi, kewenangan sering

---

<sup>13</sup> Ibid hlm. 32-33.

<sup>14</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm 87

diartikan sebagai “kekuasaan formal” yang bersumber dari norma hukum yang memberikan hak untuk bertindak kepada suatu jabatan atau organ. Philipus M. Hadjon, misalnya, menegaskan bahwa istilah wewenang disejajarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam hukum Belanda, yaitu kekuasaan hukum untuk menimbulkan akibat hukum tertentu dalam ranah hukum publik. Dengan demikian, perbedaan antara kekuasaan dan kewenangan menjadi penting: kekuasaan dapat lahir dari faktor sosial-politik, sementara kewenangan selalu mengandaikan dasar hukum yang jelas sebagai landasan legitimasi tindakan pemerintahan.<sup>15</sup>

Kedudukan kewenangan menjadi sangat sentral dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara karena hampir semua tindakan pemerintahan harus dapat dirunut kepada sumber kewenangan yang sah, baik pada tingkat konstitusi, undang-undang, maupun peraturan pelaksana. Dalam perspektif negara hukum (*rechtsstaat*), setiap organ negara hanya boleh bertindak berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum, sehingga asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) menjadi pilar utama yang membedakan pemerintahan yang demokratis dengan kekuasaan yang sewenang-wenang.<sup>16</sup> Kewenangan juga berkaitan dengan struktur pembagian kekuasaan dalam negara (legislatif, eksekutif, yudikatif) sebagaimana digambarkan oleh teori Trias Politika yang kemudian diadopsi dan dimodifikasi dalam konstitusi-konstitusi modern, termasuk UUD NRI 1945. Oleh karena itu, dalam kerangka pemikiran tesis tentang kebijakan publik atau tindakan administrasi tertentu, peneliti perlu melacak posisi kewenangan tersebut dalam struktur ketatanegaraan dan sistem peraturan perundang-undangan.<sup>17</sup>

Secara teoritik, sumber kewenangan pemerintahan secara klasik dibedakan menjadi tiga bentuk utama, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan yang langsung berasal dari peraturan perundang-undangan tingkat tinggi (misalnya konstitusi atau undang-undang) kepada organ negara atau pejabat tertentu untuk pertama kalinya, sehingga kewenangan itu melekat sebagai

---

<sup>15</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm 45

<sup>16</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm 90

<sup>17</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara*, (Bandung; PT Refika Aditama, 2020), hlm

bagian dari fungsi organ yang bersangkutan. Delegasi merupakan pelimpahan kewenangan yang telah ada pada suatu organ kepada organ lain, disertai dengan pemindahan tanggung jawab, sehingga organ penerima delegasi bertindak atas nama sendiri dan menanggung akibat hukumnya. Adapun mandat adalah pelimpahan pelaksanaan kewenangan, bukan pelimpahan kewenangnya, di mana organ yang memberi mandat tetap memikul tanggung jawab yuridis sementara organ penerima bertindak atas nama pemberi mandat.

Pada kerangka pemikiran penelitian ini, pembedaan antara atribusi, delegasi, dan mandat menjadi penting untuk menguji keabsahan suatu tindakan administrasi atau kebijakan publik yang dipersoalkan. Misalnya, ketika pemerintah daerah membuat peraturan atau mengambil keputusan strategis, peneliti dapat menilai apakah kewenangan tersebut berasal dari atribusi langsung undang-undang pemerintahan daerah atau hanya merupakan kewenangan delegatif dari pemerintah pusat. Jika suatu organ menjalankan kewenangan di luar batas atribusi atau delegasi yang diberikan, maka secara teoritik tindakannya dapat dikualifikasikan sebagai tindakan tanpa kewenangan (*ultra vires*) dan berpotensi batal demi hukum. Dengan demikian, teori kewenangan menyediakan kriteria analitis untuk menguji batas-batas sah tindakan pejabat dan lembaga pemerintahan dalam konteks sengketa kewenangan, *judicial review*, maupun pengawasan administrasi.

Teori kewenangan juga dapat ditautkan dengan prinsip pembagian dan pemisahan kekuasaan sebagaimana diajarkan oleh Montesquieu, yang membagi kekuasaan negara ke dalam fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial. Pembagian kekuasaan ini kemudian diregistrasi dalam konstitusi sehingga setiap cabang kekuasaan memiliki kewenangan yang berbeda namun saling mengimbangi (*checks and balances*), guna mencegah pemusatan kekuasaan pada satu organ.<sup>18</sup> Dalam konteks ini, kewenangan legislatif mencakup fungsi pembentukan undang-undang (*rule making*), kewenangan eksekutif mencakup pelaksanaan undang-undang dan kebijakan, sedangkan kewenangan yudisial mencakup fungsi mengadili pelanggaran hukum dan sengketa kewenangan. Dengan mengaitkan teori

---

<sup>18</sup> Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, ed. dan terj. (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), hlm 65

kewenangan dengan Trias Politika, kerangka pemikiran penelitian dapat menjelaskan posisi relatif suatu kewenangan yang diteliti dalam struktur ketatanegaraan yang lebih luas.

Selain dimensi struktural, teori kewenangan juga mempunyai dimensi fungsional yang menekankan bahwa setiap kewenangan harus digunakan untuk tujuan tertentu (*doelmatigheid*) dan dibatasi oleh norma-norma umum pemerintahan yang baik. Kewenangan tidak hanya dinilai dari ada atau tidaknya dasar hukum, tetapi juga dari kesesuaiannya dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, misalnya untuk mewujudkan pelayanan publik yang efektif, perlindungan hak asasi manusia, dan kepastian hukum.<sup>19</sup> Dalam literatur hukum administrasi, penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*) terjadi ketika pejabat menggunakan kewenangan yang sah untuk tujuan yang menyimpang dari tujuan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, kerangka pemikiran yang berbasis teori kewenangan perlu memasukkan dimensi teleologis, yakni mengaitkan penggunaan kewenangan dengan tujuan konstitusional dan tujuan kebijakan publik yang hendak dicapai.

Dalam kajian tentang hubungan pusat–daerah, teori kewenangan membantu menjelaskan pembagian dan pembatasan kewenangan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan pemerintah daerah.<sup>20</sup> Kewenangan desentralisasi menunjuk pada kewenangan asli daerah otonom yang bersumber dari undang-undang untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan tertentu, sedangkan dekonsentrasi menunjuk pada pelimpahan kewenangan pemerintahan pusat kepada pejabat pusat di daerah. Adapun tugas pembantuan merupakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk melaksanakan urusan tertentu dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada pemberi tugas. Kerangka pemikiran penelitian yang menelaah kebijakan daerah atau kerja sama pemerintah daerah dengan badan usaha, misalnya, dapat memanfaatkan teori

---

<sup>19</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitutions* (London: Sidgwick & Jackson, 1963), hlm 90

<sup>20</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Nusa Media, 2015), hlm 90

kewenangan untuk memastikan apakah bentuk kewenangan yang digunakan selaras dengan rezim desentralisasi yang diatur undang-undang.

Akhirnya, dalam konteks penelitian hukum normatif, teori kewenangan dapat difungsikan sebagai pisau analisis untuk mengonstruksi argumentasi mengenai keabsahan, batas, dan rekonstruksi kewenangan lembaga tertentu sebagai rekomendasi pembaruan hukum. Peneliti dapat memetakan problem empiris, misalnya konflik kewenangan, tumpang-tindih regulasi, atau penyalahgunaan kewenangan, lalu mengujinya dengan kategori teoritik atribusi, delegasi, dan mandat serta prinsip-prinsip negara hukum dan hak asasi. Hasil analisis tersebut dapat diarahkan pada usulan desain ulang (re-desain) kewenangan melalui perubahan undang-undang, penyusunan peraturan baru, atau penguatan mekanisme pengawasan dan akuntabilitas. Dengan cara ini, teori kewenangan tidak hanya menjadi landasan konseptual, tetapi juga menjadi basis normatif bagi rekomendasi kebijakan dan rekonstruksi sistem kelembagaan dalam penelitian tesis atau disertasi.

### **3. *Applied Theory: Teori Good Governance***

*Governance* diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu actor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.<sup>21</sup>

Dapat dikatakan bahwa *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan

---

<sup>21</sup> Sumarto Hetifa Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, (Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hlm 1-2

prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frame work* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal, selama ini birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten. Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah selalu diragukan kapasitasnya dalam menjalankan desentralisasi. Di sisi lain mereka juga harus mereformasi diri dari pemerintahan yang korupsi menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan.

Dalam dokumen kebijakan *united nation development programme* (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* yaitu:

- a. Mengikuti sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil.
- b. Menjamin adanya supremasi hukum.
- c. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat.
- d. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.<sup>22</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis saat ini adalah pemerintahan yang menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas. Yang artinya, proses pengambilan keputusan bersifat hirarki berubah menjadi pengambilan keputusan dengan adil seluruh stakeholder. Negara dengan birokrasi pemerintahan dituntut untuk merubah pola pelayanan diri birokratis elitis menjadi birokrasi populis. Dimana sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi pemerintah pun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya yang ada.

Penerapan cita *good governance* pada akhirnya mensyaratkan keterlibatan organisasi masyarakatan sebagai kekuatan penyeimbang Negara. Namun cita *good governance* kini sudah menjadi bagian sangat serius dalam wacana pengembangan

---

<sup>22</sup> Ibid, hal 3

paradigma birokrasi dan pembangunan kedepan. Karena peranan implementasi dari prinsip *good governance* adalah untuk memberikan mekanisme dan pedoman dalam memberikan keseimbangan bagi para stakeholders dalam memenuhi kepentingannya masing-masing.

*Good Governance* yang dimaksud adalah merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan public goods and service disebut *governance* (pemerintah atau pemerintahan), sedangkan praktek terbaiknya disebut “*good governance*” (kepemerintahan yang baik). Agar “*good governance*” dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat. *Good governance* yang efektif menuntut adanya “*alignment*” (koordinasi) yang baik dan integritas, profesional serta etos kerja dan moral yang tinggi. Dengan demikian penerapan konsep “*good governance*” dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah negara merupakan tantangan tersendiri.<sup>23</sup>

*United Nation Development Program* (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul; “*Governance for sustainable human development*”, mendefinisikan pemerintahan (*governance*) sebagai berikut: “*Governance is the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs at all levels and means by which state being of their population*”. “Kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/kekuasaan dibidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat”.<sup>24</sup> Prinsip pemerintahan yang baik Prinsip *Good Governance* menurut UNDP;

- 1) *Participation* (Partisipasi);
- 2) *Rule of law* (Kepastian Hukum);
- 3) *Transparency* (Transparansi);

---

<sup>23</sup> Sedarmayanti, *Good Governance “Kepemerintahan Yang Baik” Bagian Kedua Edisi revisi*, (Bandung: Mandar Maju, Bandung, 2012), hal 2

<sup>24</sup> Ibid hlm 3

- 4) *Responsiveness* (Tanggung Jawab);
- 5) *Consensus Orientation* (Berorientasi Pada Kesepakatan);
- 6) *Equity* (Keadilan);
- 7) *Effectiveness and Efficiency* (Efektifitas dan Efisiensi);
- 8) *Accountability* (Akuntabilitas);
- 9) *Strategic Vision* (Visi Strategik)

Selain prinsip yang dikemukakan UNDP, dalam peraturan perundangundangan Republik Indonesia juga mengatur tentang prinsip atau asas dari pemerintahan yang baik yaitu dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme disebutkan asas umum penyelenggara negara yaitu:

- 1) Asas Kepastian Hukum yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara;
- 2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Negara;
- 3) Asas Kepentingan Umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif;
- 4) Asas Keterbukaan yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia Negara;
- 5) Asas Proporsionalitas yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara;
- 6) Asas Profesionalitas yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 7) Asas Akuntabilitas yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang

kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

#### 4. *Applied Theory*: Teori Perizinan

Perizinan merupakan salah satu perwujudan tugas mengatur dari pemerintah. Pengertian izin menurut defenisi yaitu perkenan atau pernyataan mengabdikan. Sedangkan istilah mengizinkan mempunyai arti memperkenankan, membolehkan, tidak melarang. Pengertian izin juga sering diistilahkan lain yang banyak memiliki kesejajaran dengan izin yaitu dispensasi, konsesi, dan lisensi.<sup>25</sup> Dispensasi ialah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi dispensasi berarti yang menyisihkan pelanggaran dalam hal khusus.

Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa. Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada pemegang izin (konsensionaris) yang bukan pejabat pemerintah.

Sesudah mengetahui pengertian dispensasi, konsesi, dan lisensi dibawah ini akan disampaikan beberapa defenisi izin menurut para pakar:<sup>26</sup>

1. Ateng Syafruddin menyatakan bahwa: izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal ini dilarang menjadi boleh, atau sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret.
2. Sjachran Basah menyatakan bahwa: izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan

---

<sup>25</sup> Mr.J.B Ten Berge J.M. *Pengantar hukum Perizinan*. Yuridika. Jakarta, hlm 2

<sup>26</sup> Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2006. hlm 207

peraturan perundang-undangan.

3. Bagir Manan menyatakan bahwa: izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperoleh melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.
4. E. Utrecht menyatakan bahwa: bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.

Pengertian izin juga di jelaskan dalam peraturan menteri dalam negeri nomor 20 tahun 2008 tentang pedoman organisasi dan tata kerja unit pelayanan perizinan terpadu di daerah. Dalam ketentuan tersebut izin diberikan pengertian sebagai dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lain yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Pemberian pengertian izin tersebut menunjukkan adanya penekanan pada izin yang tertulis, yakni berbentuk dokumen, sehingga yang disebut sebagai izin tidak termasuk yang diberikan secara lisan.