

BAB II
PENYELENGGARA PERIZINAN BERUSAHA BERBASIS RESIKO DI
KABUPATEN LAMONGAN SESUAI DENGAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN

2.1 Dasar Hukum Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Kabupaten Lamongan

Perizinan merupakan salah satu tindakan pemerintah untuk menjalankan fungsi pengaturan dan pengendalian terhadap aktivitas masyarakat. Salah satu fungsi perizinan adalah untuk mengatur aktivitas yang berpotensi mengganggu kepentingan umum. Perizinan merupakan kebijakan pemerintah, oleh karena itu perizinan harus berdasarkan pada prinsip kegiatan yang berpotensi menimbulkan gangguan ketertiban umum dilarang, kecuali telah mendapatkan izin dari pemerintah atau instansi yang berwenang. Selain itu perizinan juga berfungsi sebagai pengaturan yang bertujuan agar izin yang ada dapat terlaksana sesuai dengan tujuan.²⁵

Perizinan berusaha merupakan pendaftaran yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha, yang disampaikan dalam bentuk persetujuan melalui surat atau keputusan, serta memenuhi syarat tertentu.²⁶ Tanpa adanya izin, kegiatan usaha dapat menimbulkan risiko dan bahaya bagi masyarakat sekitar. Dengan dikeluarkan izin dari pemerintah yang berwenang untuk memastikan bahwa aktivitas usaha yang dilakukan oleh pelaku usaha telah

²⁵ Adrian Sutedi, Hukum Perizinan: Dalam Sektor Pelayanan Publik, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, h. 193

²⁶ Pasal 1 Peraturan Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik

memenuhi standar yang ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini tidak terlepas melalui Pengesahan UU Cipta Kerja yang membawa perubahan pada bidang perizinan, dari sistem yang berbasis izin menjadi perizinan berbasis risiko, yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PP 5/2021) lalu diatur di PP 28/2025. Tujuan penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko adalah untuk mempermudah pelaku usaha dalam mendapatkan izin usaha melalui proses yang lebih sederhana dan efektif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Penyelenggaraan perizinan berusaha memiliki peran yang sangat penting dalam sistem hukum administrasi di Indonesia. Sebagai instrumen utama dalam menciptakan iklim usaha yang sehat dan mendukung pertumbuhan ekonomi, sistem perizinan berfungsi untuk memastikan bahwa setiap kegiatan usaha yang dijalankan oleh individu atau badan hukum mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, perizinan memiliki dua fungsi utama: pertama, untuk mengendalikan dan mengawasi kegiatan usaha agar tidak merugikan kepentingan masyarakat, dan kedua, untuk memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha mengenai legalitas kegiatan yang mereka lakukan, serta memastikan kesesuaian dengan standar hukum yang berlaku.

Selain itu, dalam upaya untuk mempercepat dan mempermudah proses perizinan, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko menjadi acuan pelaksanaan kebijakan ini. Dalam peraturan ini, ditegaskan bahwa proses perizinan dilakukan secara

terintegrasi melalui sistem *Online Single Submission (OSS)*, yang memungkinkan pelaku usaha untuk mengajukan izin secara elektronik dan terkoordinasi antara berbagai lembaga yang berwenang. Sistem OSS ini bertujuan untuk meminimalkan birokrasi yang rumit, mempermudah akses, dan meningkatkan transparansi dalam pengelolaan perizinan.

Berdasarkan peraturan menteri pariwisata dan ekonomi kreatif Nomor 7 Tahun 2021, perizinan berusaha berbasis risiko di sektor ekonomi kreatif adalah perizinan berusaha berbasis risiko di sektor ekonomi kreatif adalah perizinan berusaha berdasarkan tingkat risiko kegiatan usaha pada sektor ekonomi kreatif. Sedangkan, pengertian ekonomi kreatif sendiri adalah perwujudan nilai tambah dari kekayaan intelektual yang bersumber dari kreativitas manusia yang berbasis warisan budaya, ilmu pengetahuan, dan teknologi. Kegiatan usaha sektor ekonomi kreatif antara lain, aktivitas desain grafis dan visual, serta pelaku usaha di bidang seni.

Penetapan tingkat risiko pada kegiatan usaha dilakukan melalui analisis risiko yang mencakup penilaian terhadap tingkat bahaya dan potensi bahaya saat menjalankan kegiatan usaha. Tingkat risiko kegiatan usaha dibagi menjadi 4 (empat) kategori : risiko rendah, risiko menengah rendah, risiko menengah tinggi, dan risiko tinggi. Proses penentuan tingkat risiko harus dilakukan secara transparan, akuntabel, dan dengan penilaian profesional, serta menerapkan prinsip kehati-hatian berdasarkan data.²⁷

²⁷ Erni dan Febri Jaya, *Efektifitas Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dalam Rangka Kemudahan Berusaha*, Jurnal Wajah Hukum, Volume 6 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Internasional Batam, h. 251

Secara yuridis, dasar hukum utama penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko di Indonesia bersumber dari UU Cipta Kerja. Dalam Undang-undang ini membawa perubahan signifikan dalam sistem perizinan usaha dengan menggantikan pendekatan perizinan konvensional menjadi perizinan berbasis risiko. Pendekatan ini berfokus pada pengklasifikasian kegiatan usaha berdasarkan tingkat risiko yang ditimbulkan, sehingga prosedur dan persyaratan perizinan dapat disesuaikan dengan karakteristik masing-masing usaha. Maka dari itu, Undang-Undang Cipta Kerja sebagai landasan normatif yang mengikat seluruh pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Kabupaten Lamongan, dalam melaksanakan perizinan berusaha.

Sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Cipta Kerja, PP 5/2021 memberikan pedoman teknis yang lebih rinci mengenai mekanisme perizinan berusaha, klasifikasi risiko usaha, jenis perizinan yang dibutuhkan, serta kewenangan instansi pemerintah pusat dan daerah. Dalam konteks pemerintah daerah, peraturan ini menjadi acuan utama bagi pemerintah kabupaten/kota dalam menjalankan sistem *Online Single Submission (OSS)* yang memungkinkan pelayanan perizinan secara elektronik dan terintegrasi.

Selain itu, penyelenggaraan perizinan berusaha di Kabupaten Lamongan juga didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), yang mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, termasuk dalam hal penanaman modal dan pelayanan perizinan. Dalam kerangka ini, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan perizinan berusaha sesuai dengan standar, prosedur, dan kriteria

yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, namun dengan tetap mempertimbangkan kondisi lokal yang ada. Oleh karena itu, kewenangan Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam penyelenggaraan perizinan berusaha bersifat atribusi dan delegasi yang harus dijalankan sesuai dengan kebijakan nasional.

Pada tingkat daerah, dasar hukum penyelenggaraan perizinan berusaha diperkuat dengan diterbitkannya Peraturan Bupati Lamongan Nomor 35 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko di Kabupaten Lamongan (Perbup 35/2021). Peraturan Bupati ini menjadi instrumen hukum yang mengatur secara teknis pelaksanaan perizinan berusaha berbasis risiko di daerah dan menjadi pedoman operasional bagi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Lamongan. Keberadaan peraturan ini juga menunjukkan implementasi prinsip desentralisasi, di mana pemerintah daerah memiliki ruang untuk menyesuaikan pelaksanaan perizinan dengan karakteristik daerah masing-masing, asalkan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dalam Ketentuan Perbup 35/2021 sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 4 dalam Bab II mengenai Kewenangan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha dan Perizinan Non Berusaha pada dasarnya mengatur pembagian dan pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam bidang perizinan. Pada Pasal 3 ayat (1) menegaskan bahwa Bupati memiliki kewenangan atribusi untuk menyelenggarakan perizinan berusaha dan perizinan non berusaha di daerah. Ketentuan ini mencerminkan kedudukan Bupati sebagai kepala daerah yang

bertanggung jawab atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, termasuk dalam hal pelayanan perizinan.

Selanjutnya, Pasal 3 ayat (2) memberikan ruang bagi Bupati untuk mendelegasikan kewenangan tersebut kepada Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP). Pendelegasian ini dimaksudkan untuk menjamin efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan perizinan, mengingat DPMPTSP merupakan perangkat daerah yang secara fungsional dibentuk untuk melaksanakan pelayanan perizinan secara terpadu. Dalam pelaksanaan teknis perizinan tidak lagi ditangani langsung oleh Bupati, melainkan oleh instansi yang memiliki kompetensi dan struktur organisasi yang sesuai. Lebih lanjut pada Ketentuan Pasal 3 ayat (3) menegaskan bahwa pendelegasian kewenangan tersebut harus ditetapkan melalui Keputusan Bupati. Hal ini menunjukkan bahwa pendelegasian kewenangan tidak dilakukan secara informal, melainkan harus dituangkan dalam suatu keputusan administratif yang sah sebagai dasar hukum pelaksanaan kewenangan oleh Kepala DPMPTSP.

Sementara itu, pada Pasal 4 mengatur ruang lingkup kewenangan penyelenggaraan perizinan berusaha dan perizinan non berusaha. Ketentuan ini mencakup dua aspek utama, yaitu pertama, penyelenggaraan perizinan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan kedua, penyelenggaraan perizinan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang pelaksanaannya dilimpahkan kepada Bupati berdasarkan asas tugas pembantuan. Pemerintah daerah tidak hanya menjalankan

kewenangan yang bersifat otonom, tetapi juga melaksanakan kewenangan pusat yang didelegasikan untuk dilaksanakan di daerah.

Pengaturan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 4 tersebut memiliki korelasi yang erat dengan dasar hukum penyelenggaraan perizinan berusaha di Kabupaten Lamongan. Secara normatif, kewenangan Bupati dan DPMPTSP dalam menyelenggarakan perizinan berusaha bersumber pada UU Cipta Kerja, PP 5/2021, dan UU Pemda. Ketiga regulasi tersebut menegaskan bahwa penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah harus dilaksanakan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

2.2 Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lebih Tinggi

Evaluasi peraturan daerah merupakan proses dalam menilai efektivitas dan relevansi peraturan yang telah diterapkan, serta mengidentifikasi sejauh mana peraturan tersebut sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dan peraturan yang lebih tinggi dalam sistem hukum nasional. Evaluasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa peraturan daerah yang ada tetap relevan dengan tujuan yang ingin dicapai dan dapat memberikan dampak yang diinginkan oleh masyarakat.²⁸ Selain itu, evaluasi juga berfungsi untuk mendeteksi potensi ketidaksesuaian antara peraturan daerah dengan peraturan yang lebih tinggi, yang dapat mengakibatkan terjadinya konflik regulasi. Proses evaluasi dilakukan oleh

²⁸ Dian Kus Pratiwi, *Analisis Dan Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pelayanan Publik*, Yogyakarta, 18 November 2020, h. 83-84.

berbagai pihak, termasuk pemerintah daerah, DPRD, dan lembaga terkait lainnya, dengan pendekatan yang melibatkan kajian normatif maupun analisis empiris di lapangan, seperti wawancara dengan pemangku kepentingan dan analisis data terkait pelaksanaan peraturan tersebut.

Aspek yang menjadi fokus utama dalam evaluasi peraturan daerah mencakup kesesuaian materi peraturan dengan peraturan yang lebih tinggi, efektivitas pelaksanaan, dan dampak sosial serta ekonomi yang ditimbulkan oleh peraturan tersebut. Evaluasi ini tidak hanya dilihat dari aspek legalitas, tetapi juga dari dampak praktis yang ditimbulkan terhadap masyarakat dan pelaku usaha. Hasil evaluasi akan memberikan rekomendasi yang berguna dalam memperbaiki peraturan daerah agar dapat lebih efektif, efisien, dan responsif terhadap perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Oleh karena itu, evaluasi peraturan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menjaga kualitas dan relevansi peraturan daerah dalam menghadapi dinamika masyarakat.

Evaluasi peraturan daerah juga berperan dalam mendukung terciptanya *good regulatory governance*, yaitu tata kelola regulasi yang baik. Proses evaluasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa peraturan daerah yang ada dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan tanpa menimbulkan beban yang berlebihan atau menciptakan tumpang tindih regulasi yang dapat merugikan masyarakat atau pelaku usaha. Oleh karena itu, evaluasi yang transparan dan akuntabel sangat penting dalam menjaga kualitas peraturan yang ada. Pemerintah daerah memiliki peran yang sangat strategis dalam menjalankan proses evaluasi ini dengan cara yang

terbuka, sehingga setiap perubahan atau revisi yang diperlukan dapat dilakukan berdasarkan data dan fakta yang ada.

Hasil dari evaluasi peraturan daerah dapat berupa rekomendasi untuk melakukan perubahan atau pembaruan terhadap peraturan yang ada, atau dalam beberapa kasus, dapat memunculkan keputusan untuk mencabut peraturan yang dianggap tidak efektif atau sudah tidak relevan. Evaluasi juga memastikan bahwa peraturan daerah selaras dengan kebijakan nasional yang berlaku, untuk menghindari adanya ketidaksiharasan antara peraturan daerah dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dikota Lamongan tidak diatur dalam peraturan daerah (perda) mengenai Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Berusaha Dan Perizinan Non Berusaha. Perda dan Perbup memiliki perbedaan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota, berdasarkan Pasal 1 angka 8 UU Nomor 15 Tahun 2019, merupakan Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Di sisi lain, Peraturan Bupati/Walikota tidak didefinisikan secara tegas dalam UU 12/11 dan perubahannya. Namun, eksistensinya diakui dalam Pasal 8 ayat (1) UU 12/11 yang mengatur bahwa jenis Peraturan Perundang-Undangan selain yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa, atau yang setingkat.

Maka dari itu, Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota memiliki perbedaan mendasar dalam tahapan pembentukannya. Perda Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota, dan proses penyusunannya harus direncanakan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang dilaksanakan bersama antara DPRD dan Bupati/Walikota. Dalam proses pembuatan Perda Kabupaten/Kota melibatkan perencanaan legislatif yang melibatkan dua pihak, yakni DPRD dan Bupati/Walikota. Jika Peraturan Bupati/Walikota tidak melibatkan DPRD dalam setiap tahapannya. Ini berarti Peraturan Bupati/Walikota dapat dibentuk sepenuhnya oleh pemerintah daerah tanpa memerlukan persetujuan atau keterlibatan dari DPRD.

Dalam proses pengundangan pun juga menunjukkan perbedaan yang jelas antara Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota. Berdasarkan Pasal 86 ayat (1) UU 12/11, Perda Kabupaten/Kota diundangkan dalam Lembaran Daerah. Sedangkan, Peraturan Bupati/Walikota menurut Pasal 86 ayat (2) UU 12/11 diundangkan dalam Berita Daerah. Terkait dengan materi muatan, Pasal 14 Perda Kabupaten/Kota berisi materi yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebaliknya, materi muatan dari Peraturan Bupati/Walikota terbatas pada perintah dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dan Perda Kabupaten/Kota dapat memuat sanksi pidana, sedangkan Peraturan Bupati/Walikota tidak dapat

memuat sanksi pidana dalam materi muatannya. Artinya, Peraturan Bupati/Walikota memiliki ruang lingkup yang lebih sempit dibandingkan dengan Perda Kabupaten/Kota.

Di Lamongan sendiri aturan mengenai perizinan berusaha berbasis resiko hanya diatur dalam Perbup. Mengingat dalam hal perizinan berusaha berbasis resiko sebagai bagian dari upaya untuk meningkatkan iklim investasi dan memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha, perlu mempertimbangkan untuk menggunakan Peraturan Daerah (Perda) sebagai dasar hukum dalam penyelenggaraan perizinan berbasis risiko, alih-alih menggunakan Peraturan Bupati (Perbup). Perda lebih tepat digunakan karena sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang diatur dalam UU Pemda yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan pemerintahan yang mencakup perizinan berusaha.

Perda memungkinkan DPRD dan Bupati/Walikota untuk bekerja sama dalam merumuskan kebijakan perizinan berbasis risiko yang dapat mengakomodasi kebutuhan daerah dan perkembangan sektor usaha secara lebih komprehensif. Dengan melibatkan DPRD, pembentukan Perda memberikan ruang untuk partisipasi publik dan kontrol yang lebih transparan terhadap kebijakan yang diambil. Selain itu, Perda memiliki legitimasi hukum yang lebih kuat dan dapat mengatur berbagai aspek terkait perizinan, termasuk prosedur, kewenangan, pengawasan, serta sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi.

Berbeda dengan Perbup, yang umumnya bersifat lebih teknis dan operasional, Perda memiliki ruang lingkup yang lebih luas dan mencakup seluruh aspek yang diperlukan dalam penyelenggaraan perizinan berbasis risiko. Perbup lebih banyak

digunakan untuk pengaturan yang bersifat implementatif dan praktis, namun tidak cukup untuk mengakomodasi kebijakan yang bersifat jangka panjang dan berdampak luas terhadap perekonomian daerah. Perda memungkinkan kebijakan yang diambil lebih terstruktur dan terintegrasi, yang sangat penting mengingat perizinan berusaha berbasis risiko yang mempengaruhi berbagai sektor ekonomi dan sosial di daerah. Selain itu, Perda memberikan dasar hukum yang lebih stabil dan berkelanjutan, sehingga memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha dan masyarakat.

Sebaliknya, Perbup lebih mudah untuk diubah atau dicabut, yang dapat menciptakan ketidakpastian dalam penerapan kebijakan. Oleh karena itu, penggunaan Perda sangat dianjurkan untuk menciptakan kebijakan yang lebih berkelanjutan dan dapat dipertanggungjawabkan di hadapan publik. Perda juga lebih sesuai dengan ketentuan yang ada dalam PP 28/2025 dan UU Cipta Kerja, yang menekankan perlunya keseragaman dan integrasi dalam sistem perizinan berbasis risiko di seluruh Indonesia. Perda memungkinkan pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan yang tidak hanya sesuai dengan regulasi nasional, tetapi juga dapat disesuaikan dengan kebutuhan lokal, tanpa melanggar norma yang lebih tinggi. Dalam penggunaan Perda dalam pengaturan perizinan berbasis risiko di Kabupaten Lamongan akan lebih selaras dengan kebijakan nasional serta lebih efektif dalam implementasinya.²⁹

²⁹ Apa Bedanya Perda Kabupaten/Kota dengan Peraturan Bupati/Walikota, diakses pada tanggal 21 Januari 2025.

Jika mengevaluasi Perbup Kabupaten Lamongan diperlukan perubahan perda mengingat telah terjadi berbagai perubahan peraturan perundang-undangan di atasnya. Salah satunya dalam PP 28/2025. Dalam PP tersebut pengertian mengenai Perizinan Berusaha Berbasis Risiko yang selanjutnya disingkat PBBR adalah perizinan berusaha yang menggunakan pendekatan berbasis risiko yang diperoleh dari hasil analisis risiko setiap kegiatan usaha sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 1. Namun dalam Perda Lamongan pengertian dari perizinan Berusaha Berbasis Risiko adalah Perizinan Berusaha berdasarkan tingkat Risiko kegiatan usaha.

Selain itu, dalam PP 28/2025 sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 22 terdapat penambahan mengenai Lembaga Pengelola dan Penyelenggara OSS, yang selanjutnya disebut Lembaga OSS, adalah kementerian atau badan yang memiliki kewenangan dalam menjalankan urusan pemerintahan terkait investasi serta koordinasi penanaman modal. Lembaga OSS bertanggung jawab atas pengelolaan dan penyelenggaraan sistem *Online Single Submission (OSS)*, yang berfungsi untuk mempermudah proses perizinan usaha dengan mengintegrasikan seluruh perizinan melalui satu platform elektronik yang efisien.

Lalu dalam PP 28/2025 terjadi penambahan yang lebih luas mengenai PBBR yang diatur dalam Pasal 2. Perlu mengevaluasi mengenai tujuan dari PBBR, karena dalam Pasal 3 PP 28/2025 tujuan dari PBBR untuk meningkatkan ekosistem investasi dan kegiatan usaha, melalui:

- a. pelaksanaan penerbitan persyaratan dasar, PB, dan PB UMKU secara lebih efektif dan sederhana; dan

- b. pengawasan yang transparan, terstruktur, dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Maka dari itu, diperlukan pengaturan peraturan daerah untuk mengatur dalam hal perizinan berusaha berbasis resiko di Kota Lamongan.

2.3 Akibat Hukum Kekosongan Hukum Materi Muatan Peraturan Daerah

Dalam Kamus Besar bahasa Indonesia (KBBI) cetakan kedua tahun 1989, “Kekosongan adalah perihal (keadaan, sifat, dan sebagainya) kosong atau kehampaan”, yang dalam Kamus Hukum diartikan dengan *Vacuum* (Bld) yang diterjemahkan atau diartikan sama dengan kosong atau lowong. Dari penjelasan diatas maka secara sempit “kekosongan hukum” dapat diartikan sebagai “suatu keadaan kosong atau ketiadaan peraturan perundang-undangan (hukum) yang mengatur tata tertib (tertentu) dalam masyarakat”, sehingga kekosongan hukum dalam Hukum Positif lebih tepat dikatakan sebagai “kekosongan undang-undang/peraturan perundang-undangan”.

Dalam penyusunan Peraturan Perundang-Undangan baik oleh Legislatif maupun Eksekutif pada kenyataannya memerlukan waktu yang lama, sehingga pada saat Peraturan Perundang-Undangan itu dinyatakan berlaku maka hal-hal atau keadaan yang hendak diatur oleh peraturan tersebut sudah berubah. Selain itu kekosongan hukum dapat terjadi karena hal-hal atau keadaan yang terjadi belum diatur dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan, atau sekalipun telah diatur dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan namun tidak jelas atau bahkan tidak lengkap. Hal ini sebenarnya selaras dengan pernyataan yang menyatakan bahwa terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan senantiasa tertinggal atau

terbelakang dibandingkan dengan kejadian-kejadian dalam perkembangan masyarakat.

Namun hal tersebut merupakan konsekuensi suatu negara yang menganut sistem hukum *civil law*. Sehingga Dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan (hukum positif) yang berlaku pada suatu negara dalam suatu waktu tertentu merupakan suatu sistem yang formal, yang tentunya agak sulit untuk mengubah atau mencabutnya walaupun sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat yang harus diatur oleh peraturan perundang-undangan tersebut.

Hukum adalah tata aturan (*order*) sebagai suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan (*rules*) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem. Konsekuensinya, adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja. Pernyataan bahwa hukum adalah suatu tata aturan tentang perilaku manusia tidak berarti bahwa tata hukum (*legal order*) hanya terkait dengan perilaku manusia, tetapi juga dengan kondisi tertentu yang terkait dengan perilaku manusia. Suatu aturan menetapkan pembunuhan sebagai delik terkait dengan tindakan manusia dengan kematian sebagai hasilnya. Kematian bukan merupakan tindakan, tetapi kondisi fisiologis.

Setiap aturan hukum mengharuskan manusia melakukan tindakan tertentu atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam kondisi tertentu. Kondisi tersebut tidak harus berupa tindakan manusia, tetapi dapat juga berupa suatu kondisi. Namun, kondisi tersebut baru dapat masuk dalam suatu aturan jika terkait dengan

tindakan manusia, baik sebagai kondisi atau sebagai akibat. Perbedaan pengaturan apakah suatu perbuatan, suatu kondisi yang dihasilkan, ataukah keduanya memiliki pengaruh terhadap pertanggungjawaban atas perbuatan tersebut menentukan unsur-unsur suatu delik. Menurut Hans Kelsen, otoritas untuk memberikan suatu sanksi yang tidak ditentukan oleh norma hukum yang sudah ada sering dikatakan diberikan secara tidak langsung, yaitu melalui suatu fiksi. Fiksi ini adalah bahwa tata hukum memiliki suatu kekosongan (*gaps*), artinya bahwa hukum yang berlaku tidak dapat diterapkan pada kasus konkret karena tidak ada norma umum yang sesuai dengan kasus ini. Ide ini secara logis berarti tidak mungkin mengaplikasikan hukum valid yang ada kepada kasus konkret karena tidak adanya premis yang dibutuhkan.

Asas legalitas yang kerap dianggap sebagai asas yang memberikan suatu kepastian hukum dihadapkan oleh realita bahwa rasa keadilan masyarakat tidak dapat dipenuhi oleh asas ini karena masyarakat yang terus berkembang seiring kemajuan teknologi. Perubahan cepat yang terjadi tersebut menjadi masalah berkaitan dengan hal yang tidak atau belum diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan, karena tidak mungkin suatu peraturan perundang-undangan dapat mengatur segala kehidupan manusia secara tuntas sehingga adakalanya suatu peraturan perundang-undangan tidak jelas atau bahkan tidak lengkap yang berakibat adanya kekosongan hukum di masyarakat.

Akibat yang ditimbulkan dengan adanya kekosongan hukum, terhadap hal-hal atau keadaan yang tidak atau belum diatur itu dapat terjadi ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) atau ketidakpastian peraturan perundang-undangan di masyarakat yang lebih jauh lagi akan berakibat pada kekacauan hukum

(*rechtsverwarring*), dalam arti bahwa selama tidak diatur berarti boleh, selama belum ada tata cara yang jelas dan diatur berarti bukan tidak boleh. Hal inilah yang menyebabkan kebingungan (kekacauan) dalam masyarakat mengenai aturan apa yang harus dipakai atau diterapkan. Dalam masyarakat menjadi tidak ada kepastian aturan yang diterapkan untuk mengatur hal-hal atau keadaan yang terjadi.

