

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara hukum, sebagaimana yang tercantum dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut pendapat *Frederich Julius Stahl*, suatu negara dikatakan sebagai negara hukum apabila memenuhi 4 Unsur, diantaranya yaitu: menjamin adanya perlindungan Hak Asasi Manusia; adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan; adanya pemerintah yang menjalankan pemerintahan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan; dan adanya peradilan yang bebas.¹ Selain itu, Indonesia sebagai sebuah negara hukum yang menganut prinsip *rechtsstaat*, menempatkan kepastian hukum sebagai fondasi utama dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Prinsip konstitusional ini mewajibkan bahwa setiap tindakan pemerintah, khususnya dalam bidang perizinan berusaha, harus memiliki dasar hukum yang jelas dan sah. Dasar hukum berfungsi sebagai pedoman baik bagi aparatur pemerintah dalam menjalankan kewenangannya maupun bagi warga negara dalam menuntut hak dan memenuhi kewajibannya.

Hukum memiliki peran yang sangat vital dalam setiap aspek kehidupan masyarakat, termasuk dalam kegiatan ekonomi. Salah satu bentuk implementasi hukum dalam sektor ekonomi adalah dengan adanya peraturan perizinan berusaha. Perizinan usaha adalah mekanisme yang digunakan oleh pemerintah untuk mengatur dan mengawasi kegiatan usaha yang dilakukan oleh masyarakat.

¹ Sayuti M, *sRechtstaat Dalam Negara Hukum Indonesia*, Nalar Fiqh, 2014, h. 12.

Keberadaan peraturan ini sangat penting karena selain berfungsi untuk menjamin kepastian hukum, juga bertujuan untuk melindungi kepentingan umum, menciptakan iklim investasi yang kondusif, dan menghindari dampak negatif yang mungkin timbul dari kegiatan usaha yang tidak terkendali.

Di Indonesia, pemerintah telah mengadopsi berbagai kebijakan untuk mempercepat proses perizinan berusaha. Salah satu kebijakan utama yang diterapkan adalah penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko. Kebijakan ini dilatarbelakangi oleh tujuan untuk menyederhanakan prosedur perizinan dan menyesuaikan tingkat pengawasan dengan tingkat risiko yang ditimbulkan oleh setiap jenis usaha. Dengan pendekatan berbasis risiko ini, diharapkan pelaku usaha dapat memperoleh izin dengan lebih cepat dan mudah, namun tetap memperhatikan aspek keselamatan, lingkungan, dan keberlanjutan ekonomi.

Pada perkembangan saat ini banyak sekali menciptakan lingkungan persaingan yang semakin ketat antar daerah, di mana setiap wilayah dituntut untuk dapat menciptakan iklim investasi yang kondusif dan kemudahan berusaha yang optimal. Salah satunya adalah mengenai perizinan berusaha yang merupakan elemen penting dan menjadi dasar penilaian investor terhadap birokrasi dan kepastian hukum suatu daerah. Proses perizinan yang rumit, tidak transparan, dan memerlukan waktu lama, menjadi penghambat pertumbuhan ekonomi dan investasi. Oleh karena itu, reformasi di sektor perizinan harus segera dilakukan oleh pemerintah.

Pemerintah Kabupaten Lamongan merupakan daerah dengan potensi ekonomi yang besar di Jawa Timur, harus merespons tantangan global ini dengan langkah-langkah yang strategis dan terobosan hukum yang inovatif. Kemampuan Lamongan dalam menarik investasi sangat bergantung pada efisiensi dan efektivitas regulasi perizinan yang diterapkannya. Dampak dari perizinan yang tidak efisien ini tidak hanya dirasakan oleh pelaku usaha tetapi juga menghambat laju pembangunan daerah secara keseluruhan. Sehingga transformasi sistem perizinan menjadi lebih sederhana, cepat, dan terprediksi merupakan sebuah kebutuhan mendesak.

Landasan hukum nasional untuk reformasi perizinan ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko yang saat ini telah dibuahkan dengan PP Nomor 28 Tahun 2025. Kebijakan ini membuat suatu pembaruan dari yang sebelumnya bersifat umum menuju sistem yang lebih proporsional berdasarkan tingkat risiko suatu kegiatan usaha. Konsep perizinan berbasis resiko adalah bahwa tidak semua jenis usaha harus melalui proses perizinan yang sama, melainkan disesuaikan dengan tingkat risiko yang ditimbulkannya terhadap keselamatan, kesehatan, lingkungan, dan sumber daya.²

Dalam UUD NRI 1945 sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 ayat (5) disebutkan bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya,

² I Putu Andika Pratama, *Eksistensi Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Dengan Sistem Online IngleSubmission (OSS) Dalam Konsep Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Aktual Justice, Vol. 10 No. 1, 2025, h.13-17.

kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”. Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dari waktu ke waktu terus mengalami perkembangan dan perubahan yang salah satunya melalui perubahan Peraturan Perundang-Undangan. Setelah amandemen ke IV UUD NRI 1945, ditetapkanlah UU Nomor 32 Tahun 2004 yang selanjutnya pada tahun 2014 dicabut dan diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, namun UU Nomor 23 Tahun 2013 juga masih terdapat beberapa kali perubahan, dan terakhir diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2015.

Daerah kabupaten atau kota sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memerhatikan kepentingan nasional. Maka dari itu akan tercipta keseimbangan yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang merupakan kebijakan terbaru dari pemerintah pusat dalam rangka memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, melalui cipta kerja ini diharapkan mampu menyerap tenaga kerja Indonesia

yang seluas-luasnya di tengah persaingan yang semakin kompetitif dan tuntutan globalisasi ekonomi. Salah satu tujuan dari UU cipta kerja ini yaitu untuk meningkatkan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha dengan langkah dan upaya penerapan perizinan berusaha berbasis risiko. Penyederhanaan persyaratan dasar perizinan berusaha berbasis risiko, penyederhanaan perizinan berusaha sektor dan penyederhanaan investasi.

Sebagai bentuk implementasi dari kerangka hukum nasional tersebut, Pemerintah Kabupaten Lamongan telah menerbitkan Peraturan Bupati (Perbup) Lamongan Nomor 35 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko di Kabupaten Lamongan. Perbup ini merupakan instrumen hukum yang menjadi dasar hukum bagi seluruh dinas terkait dan pelaku usaha di wilayah kabupaten Lamongan dalam mengurus perizinan. Keberadaan Perbup ini pada dasarnya adalah upaya hukum untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi antara regulasi pusat dan kebutuhan spesifik daerah. Namun, penerbitan sebuah peraturan daerah tidak serta merta menjadi jaminan bahwa sistem perizinan berbasis risiko telah berjalan secara optimal dan efektif.

Dalam konteks otonomi daerah, kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan, termasuk perizinan berusaha, dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Pelimpahan kewenangan ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun otonomi tersebut bukanlah otonomi yang absolut, melainkan harus dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, setiap peraturan daerah yang

diterbitkan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, dan harus menjamin terciptanya kepastian hukum di wilayahnya.

Reformasi hukum di Indonesia mencapai momentum penting dengan disahkannya UU Cipta Kerja. Undang-Undang ini, yang sering disebut sebagai Undang-Undang Omnibus Law, bertujuan untuk menyederhanakan, menyinkronkan, dan memangkas berbagai regulasi yang dianggap menghambat iklim investasi dan kemudahan berusaha. Salah satu terobosan substansial dari undang-undang ini adalah perubahan paradigma perizinan berusaha dari yang sebelumnya berbasis pada pendekatan perizinan berlapis menjadi Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Paradigma baru ini menggeser fokus pengawasan dari sebelum usaha beroperasi menjadi selama usaha beroperasi, dengan tingkat pengawasan yang disesuaikan dengan tingkat risiko suatu kegiatan usaha. Perubahan fundamental ini diharapkan dapat memangkas birokrasi yang berbelit, mengurangi biaya ekonomi, dan mempercepat dimulainya suatu kegiatan usaha. Implementasi dari paradigma baru ini kemudian memerlukan aturan teknis operasional yang lebih detail, yang diwujudkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah.

Sebagai implementasi dari mandat Undang-Undang Cipta Kerja, Pemerintah yang kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko yang saat ini telah diubah dengan PP Nomor 28 Tahun 2025. PP tersebut merupakan landasan hukum nasional yang pertama kali mengatur secara komprehensif klasifikasi, persyaratan, dan tata cara Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Dalam aturan ini, kegiatan usaha

diklasifikasikan ke dalam empat strata risiko, yaitu Risiko Rendah, Menengah-Sedang, Menengah-Tinggi, dan Tinggi.

Setiap strata risiko memiliki konsekuensi perizinan yang berbeda; usaha dengan Risiko Rendah hanya memerlukan Nomor Induk Berusaha (NIB), usaha Risiko Menengah-Sedang memerlukan NIB dan Sertifikat Standar, usaha Risiko Menengah-Tinggi memerlukan NIB dan Sertifikat Kompetensi, sementara usaha berisiko Tinggi memerlukan NIB dan Izin Berusaha. Sistem ini juga mendorong pemanfaatan teknologi informasi melalui sistem *Online Single Submission* (OSS) sebagai satu-satunya pintu untuk pengurusan perizinan. Kehadiran PP Nomor 5 Tahun 2021 pada masanya dianggap sebagai langkah progresif untuk menciptakan ekosistem berusaha yang lebih efisien dan kompetitif.

Sektor perekonomian global dan nasional yang mengalami perubahan dengan sangat cepat sehingga perlu adanya respons yang cepat dari pemerintah terkait aturan hukum. Untuk merespon pesatnya pertumbuhan ekonomi digital dan ekonomi kreatif, memerlukan penyesuaian regulasi yang lebih spesifik dan akomodatif. Sektor-sektor usaha yang sebelumnya belum terpetakan dengan baik dalam klasifikasi risiko memerlukan kepastian hukum agar tidak menghambat inovasi dan pertumbuhannya. Oleh karena itu, Pemerintah melakukan revisi dan penyempurnaan dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021. PP yang baru ini tidak hanya merevisi beberapa ketentuan teknis tetapi juga memperluas cakupan dan memperbarui daftar kegiatan usaha beserta klasifikasi risikonya, termasuk

dengan mengintegrasikan sektor-sektor ekonomi baru yang sebelumnya belum terakomodir.

Salah satu pembaruan dalam PP Nomor 28 Tahun 2025 adalah pengaturan mengenai Perizinan Berusaha Berbasis Risiko untuk sektor ekonomi kreatif. Sektor ekonomi kreatif, yang mencakup berbagai subsektor seperti aplikasi dan pengembang permainan, arsitektur, desain interior, desain komunikasi visual, fashion, film, animasi, video, fotografi, kriya, kuliner, musik, seni pertunjukan, periklanan, penerbitan, serta televisi dan radio, diakui sebagai pilar ekonomi masa depan.

Karakteristik usaha di sektor ini yang seringkali berbasis proyek, intelektual, dan melibatkan banyak usaha mikro dan kecil menuntut pendekatan regulasi yang proporsional. Pengaturan khusus dalam PP Nomor 28 Tahun 2025 memastikan bahwa aktivitas berusaha di bidang kreatif dapat diklasifikasikan risikonya dengan lebih adil, sehingga tidak memberatkan para pelakunya. Contohnya, seorang musisi independen atau sebuah startup pengembang aplikasi dapat ditempatkan dalam kategori risiko yang lebih rendah yang hanya memerlukan NIB. Diharapkan regulasi ini dapat mendorong pertumbuhan wirausaha kreatif, melindungi Hak Kekayaan Intelektual, dan meningkatkan kontribusi sektor kreatif terhadap perekonomian nasional.

Pada penelitian ini fokus pada penyelenggaraan perizinan usaha berbasis risiko di kabupaten Lamongan Jawa Timur, Pemerintah Kabupaten Lamongan telah menunjukkan komitmennya dalam mendukung kebijakan kemudahan berusaha nasional dengan menerbitkan Peraturan Bupati (Perbup) Lamongan Nomor 35

Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko di Kabupaten Lamongan. Perbup ini menjadi instrumen hukum daerah yang penting karena menjadi pedoman operasional bagi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Lamongan dalam menyelenggarakan pelayanan perizinan berusaha.

Pada saat diterbitkan, Perbup Nomor 35 Tahun 2021 secara sah dan tepat mengacu pada PP Nomor 5 Tahun 2021 sebagai landasan hukum utamanya. Peraturan daerah ini mengadopsi klasifikasi risiko, prosedur, dan persyaratan yang tercantum dalam PP Nomor 5 Tahun 2021, sehingga pada pelaksanaannya, Perbup ini dapat berfungsi sebagai panduan yang jelas bagi aparat dan pelaku usaha. Ia mengatur mekanisme dari pendaftaran NIB hingga penerbitan izin sektoral, serta mengatur pembinaan dan pengawasan terhadap usaha yang telah beroperasi.

Permasalahan hukum yang mendasar muncul ketika terjadi perubahan pada regulasi di tingkat pusat, yaitu dengan berlakunya PP Nomor 28 Tahun 2025. Perbup Lamongan Nomor 35 Tahun 2021, yang masih berdasar pada PP Nomor 5 tahun 2021, secara otomatis sudah tidak relevan. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, peraturan daerah harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, termasuk peraturan pemerintah. Ketidaksesuaian antara Perbup Lamongan dengan PP Nomor 28 Tahun 2025 ini menciptakan kondisi ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan perizinan berusaha di wilayah Kabupaten Lamongan. Pada intansi DPMPTSP akan mengalami kebingungan karena pedoman atau payung hukum yang merupakan acuan hukum yang sudah tidak berlaku. Di sisi lain, pelaku

usaha yang termasuk dalam sektor-sektor yang diatur ulang dalam PP baru, akan kesulitan mendapatkan kepastian mengenai prosedur dan persyaratan yang harus mereka penuhi.

Dampak paling nyata dari ketidaksesuaian hukum ini adalah terjadinya kekosongan hukum untuk pengaturan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko pada sektor-sektor tertentu di Kabupaten Lamongan, yang paling mencolok adalah pada sektor ekonomi kreatif. Sementara PP Nomor 28 Tahun 2025 telah mengatur dengan jelas klasifikasi dan tata cara perizinan untuk sektor ini, Perbup Lamongan Nomor 35 Tahun 2021 sama sekali belum menyentuh aspek ini karena pada saat dibentuk, PP 5 Tahun 2021 pun belum mengaturnya. Akibatnya, tidak ada satu pun ketentuan dalam Perbup yang dapat dijadikan rujukan hukum yang sah bagi seorang pelaku ekonomi kreatif yang ingin mendirikan atau mengembangkan usahanya di kabupaten Lamongan. Kekosongan hukum ini dapat ditafsirkan secara berbeda-beda oleh aparat, yang berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang, diskresi yang tidak terkontrol, dalam pelayanan perizinan.

Kekosongan hukum ini merupakan hal yang harus segera mendapatkan perhatian oleh karena negara Indonesia menganut prinsip negara hukum yang menjunjung tinggi kepastian hukum. Setiap warga negara, termasuk pelaku usaha, berhak atas kepastian hukum yang adil. termasuk dalam hal perizinan berusaha. Ketidakpastian ini dapat melanggar hak konstitusional warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan dan memanfaatkan sumber daya ekonomi, sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain itu, asas legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan mensyaratkan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan yang sah dan berlaku. Tindakan menerbitkan atau menolak suatu perizinan tanpa dasar hukum yang jelas dapat dianggap sebagai tindakan yang melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) dan dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, keberadaan Perbup kabupaten Lamongan yang sudah tidak relevan tidak hanya menjadi masalah administratif semata, tetapi telah menyentuh ranah perlindungan hak asasi manusia dan prinsip dasar penyelenggaraan negara yang baik (*good governance*).

Apabila dilihat dari perspektif ekonomi dan investasi, kekosongan hukum dalam perizinan berusaha, khususnya di sektor ekonomi kreatif yang potensial, merupakan sebuah kemunduran bagi iklim investasi di Kabupaten Lamongan. Dalam persaingan antar daerah yang semakin ketat untuk menarik investasi, kepastian dan kemudahan regulasi menjadi faktor penentu yang sangat krusial, bahkan seringkali lebih penting daripada insentif fiskal. Daerah yang memiliki regulasi yang jelas, cepat, dan terprediksi akan memiliki daya tarik yang lebih besar dibandingkan dengan daerah yang regulasinya tidak jelas dan berbelit. Investor, baik domestik maupun asing, selalu melakukan penilaian mendalam terhadap risiko regulasi sebelum memutuskan untuk menanamkan modalnya. Ketidakpastian hukum merupakan risiko tertinggi yang biasanya dihindari oleh para investor. Maka dari itu, lamanya Kabupaten Lamongan tidak menyesuaikan Perbup-nya dengan PP terbaru dapat diinterpretasikan sebagai sinyal negatif bahwa daerah ini kurang

responsif terhadap perubahan dan kurang serius dalam menciptakan iklim usaha yang kondusif.

Selain itu dampak yang dapat ditimbulkan adalah terhambatnya pertumbuhan dan perkembangan sektor ekonomi kreatif lokal yang sebenarnya sangat menjanjikan bagi Lamongan. Kabupaten ini memiliki banyak potensi kreatif, seperti kuliner khas, kriya atau kerajinan tangan, serta seni pertunjukan tradisional yang dapat dikemas menjadi produk ekonomi kreatif bernilai tinggi. Namun, tanpa dukungan regulasi yang memadai, potensi ini tidak akan dapat tergali secara optimal. Pelaku usaha kreatif lokal, yang sebagian besar adalah Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM), akan cenderung tetap beroperasi secara informal di luar sistem yang terdokumentasi. Beroperasi secara informal berarti mereka kesulitan mengakses pembiayaan perbankan, program bantuan pemerintah, perlindungan Hak Kekayaan Intelektual (HKI), dan perluasan pasar. Akibatnya, ekonomi kreatif di Lamongan tidak akan pernah naik kelas dan kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan penciptaan lapangan kerja akan terhambat. Padahal, dengan regulasi yang jelas, sektor ini dapat menjadi penopang ekonomi baru yang inklusif dan berkelanjutan.

Konsep perizinan berbasis risiko sendiri merupakan terobosan dalam regulasi karena menerapkan klasifikasi usaha berdasarkan empat tingkatan risiko, yaitu Risiko Rendah, Menengah Rendah, Menengah Tinggi, dan Tinggi. Untuk usaha berisiko rendah, mekanismenya hanya berupa pemberitahuan (NIB) tanpa memerlukan persetujuan dari pemerintah, yang memberikan kemudahan yang sangat signifikan bagi usaha mikro dan kecil. Sementara itu, usaha dengan risiko

menengah rendah wajib memenuhi standar yang ditetapkan sebelum beroperasi, dan usaha menengah tinggi memerlukan sertifikasi dan verifikasi lapangan. Adapun untuk usaha berisiko tinggi, proses perizinannya paling ketat dengan wajib memiliki izin dan melalui analisis mendalam seperti AMDAL.

Pembagian ini pada idealnya akan membuat alokasi sumber daya pemerintah menjadi lebih efisien karena fokus pengawasan dapat diarahkan pada usaha-usaha yang benar-benar berpotensi menimbulkan dampak besar. Di sisi lain, pelaku usaha juga memiliki kepastian yang jelas mengenai tahapan dan persyaratan yang harus mereka penuhi berdasarkan karakteristik usahanya. Klasifikasi yang jelas dan terukur ini menjadi kunci sukses dari sistem baru tersebut.

Dalam perspektif hukum administrasi, penerapan sistem ini memiliki implikasi yang sangat mendalam terhadap hubungan antara pemerintah dan warga negara, khususnya pelaku usaha. Kewenangan diskresi aparat, yang sebelumnya cukup luas dalam menerbitkan izin, kini dibatasi oleh parameter risiko yang telah ditetapkan secara baku. Hal ini mengurangi ruang untuk praktik KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) dan penyalahgunaan wewenang. Selain itu, sistem ini juga mendorong transparansi karena seluruh informasi mengenai klasifikasi risiko, persyaratan, dan prosedur dapat diakses secara publik melalui sistem *Online Single Submission (OSS)*. Peningkatan transparansi ini akan membangun akuntabilitas pemerintah di mata publik dan pelaku usaha. Namun, pergeseran paradigma ini menuntut kapasitas dan integritas aparatur pemerintah yang lebih tinggi untuk dapat melaksanakan tugasnya secara objektif dan profesional.

Kabupaten Lamongan dengan potensi maritim, pertanian, dan industri yang cukup besar, memiliki struktur ekonomi yang beragam, mulai dari usaha perikanan tangkap skala kecil hingga kawasan industri modern. Keragaman ini menyajikan tantangan tersendiri dalam menerapkan klasifikasi risiko karena satu jenis usaha bisa memiliki variasi skala dan teknologi yang berbeda-beda. Sebagai contoh, usaha pengolahan ikan bisa berkisar dari *home industry* (risiko rendah) hingga pabrik pengalengan berteknologi tinggi (risiko menengah tinggi).

Klasifikasi yang tidak tepat dapat berakibat fatal, baik berupa pembebanan regulasi yang berlebihan bagi usaha kecil maupun pengawasan yang longgar terhadap usaha yang berpotensi mencemari lingkungan. Oleh karena itu, keakuratan dalam menempatkan setiap kegiatan usaha pada papan risiko yang tepat menjadi prasyarat mutlak bagi keberhasilan sistem ini. Kesalahan dalam klasifikasi akan berdampak pada tidak tercapainya tujuan perlindungan maupun kemudahan berusaha.

Dari sudut pandang ekonomi, perizinan yang efisien secara langsung berdampak pada penurunan biaya ekonomi dan biaya transaksi bagi pelaku usaha. Waktu yang dihemat dari proses birokrasi yang cepat dapat dialihkan untuk meningkatkan produktivitas dan inovasi dalam menjalankan usaha. Selain itu, kemudahan dalam memulai usaha diharapkan dapat mendorong tumbuhnya wirausaha baru dan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) yang merupakan penopang utama perekonomian Lamongan. Peningkatan jumlah pelaku usaha yang legal juga akan memperluas basis penerimaan pajak dan retribusi daerah, yang pada akhirnya akan mendukung pembiayaan pembangunan. Dalam hal investasi

reformasi perizinan ini bukanlah biaya, melainkan sebuah langkah strategis untuk memacu pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Meskipun memiliki potensi manfaat yang besar, implementasi perizinan berbasis risiko di tingkat daerah tidak luput dari berbagai tantangan dan kendala yang bersifat teknis maupun substantif. Tantangan teknis meliputi ketersediaan dan kehandalan infrastruktur teknologi informasi, seperti jaringan internet dan sistem database yang terintegrasi, yang menjadi prasyarat mutlak bagi operasional sistem OSS. Sementara itu, tantangan substantif mencakup kesiapan kelembagaan, koordinasi antar dinas, dan yang paling krusial adalah perubahan pola pikir aparatur dari yang semula bersifat pengawas dan pemberi izin menjadi fasilitator dan mitra usaha. Resistensi terhadap perubahan dari birokrasi lama yang telah nyaman dengan sistem sebelumnya juga sering kali menjadi penghalang yang signifikan. Tanpa upaya yang sistematis untuk mengatasi tantangan-tantangan ini, Perbup Lamongan Nomor 32 Tahun 2021 berisiko hanya menjadi dokumen hukum yang tidak memiliki dampak nyata.

Dari perspektif keadilan, sistem perizinan berbasis risiko harus mampu menjamin adanya perlakuan yang adil dan setara bagi semua pelaku usaha, tanpa memandang skala usaha atau hubungan dengan penguasa. Sistem yang objektif berdasarkan parameter risiko diharapkan dapat menghilangkan praktik-praktik diskriminatif yang selama ini mungkin terjadi. Namun, perlu diwaspadai adanya potensi baru dimana usaha besar dengan sumber daya yang memadai justru lebih mudah memanipulasi klasifikasi risiko atau memenuhi standar yang rumit, sementara UMKM tetap kesulitan.

Oleh karena itu, peran pemerintah dalam memberikan pendampingan dan fasilitasi kepada UMKM untuk dapat naik kelas dan memenuhi standar yang lebih tinggi menjadi sangat penting. Keadilan tidak hanya terletak pada perlakuan yang sama, tetapi juga pada pemberian kesempatan yang sama untuk berkembang. Berdasarkan uraian di atas, jelas bahwa penerapan perizinan berbasis risiko di Kabupaten Lamongan merupakan sebuah langkah progresif yang selaras dengan reformasi regulasi nasional.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian hukum ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah penyelenggara perizinan berusaha berbasis resiko di kabupaten Lamongan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan?
2. Apa ratio legis Pembentukan perda tentang penyelenggara perizinan berusaha berbasis resiko di kabupaten Lamongan?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian hukum ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisa secara hukum kekosongan hukum terkait penyelenggaraan perizinan berbasis resiko di kabupaten Lamongan.
2. Untuk menganalisa dan mengidentifikasi urgensi pembentukan perda kabupaten Lamongan terkait perizinan usaha berbasis resiko.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian hukum normatif tentang kekosongan hukum pengaturan perizinan berusaha berbasis resiko terutama pada sektor ekonomi kreatif di kabupaten Lamongan diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk pengembangan ilmu hukum terutama dalam hukum administrasi negara.
2. Untuk menganalisa dan menjawab permasalahan hukum tentang kekosongan hukum dalam suatu aturan hukum di Indonesia.
3. Untuk menjadi bahan rujukan atau evaluasi bagi pemerintah kabupaten Lamongan.

1.5 Orisinalitas Penelitian

Skripsi yang ditulis oleh *Rinanda Apidanti Amawiyah* dengan judul Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Bagi Pelaku Usaha Kecil dan Menengah di kota Batu, dalam penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya memfokuskan penelitian pada sektor usaha kecil dan menengah di kabupaten Batu, Jawa Timur, adapun perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penelitian. Saat ini adalah, penelitian saat ini memfokuskan pada sektor usaha kreatif yang berada di Kabupaten Lamongan.

Skripsi yang ditulis oleh *Andi Riska*, Fakultas Hukum Universitas Hassanudin Makassar, dalam penelitian hukum yang di beri judul Pelaksanaan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Terhadap Kegiatan Usaha Sektor Pariwisata, dalam penelitian ini peneliti sebelumnya melakukan penelitian dengan

menggunakan metode penelitian empiris dimana pada penelitian ini peneliti sebelumnya memfokuskan penelitian pada perizinan berusaha berbasis risiko pada sektor pariwisata oleh karena pada penelitian tersebut menggunakan metode penelitian empiris maka pengumpulan pengolahan data dan bahan yang digunakan untuk melakukan penelitian berbeda dengan penelitian yang akan. Dimana pada penelitian kali ini yang akan dilakukan menggunakan metode penelitian hukum normatif, sehingga bahan hukum dan pengolahan data yang digunakan berbeda dengan peneliti sebelumnya. Selain itu objek penelitian juga berbeda, apabila pada penelitian sebelumnya di lakukan pada sector pariwisata di kota makassar, maka penelitian kali ini yang dilakukan pada sektor ekonomi kreatif di Kabupaten Lamongan.

Sedangkan pada penelitian ini berjudul Kepastian Hukum Penyelenggara Perizinan Berusaha Berbasis Resiko Di Kabupaten Lamongan dengan rumusan masalah Apakah penyelenggara perizinan berusaha berbasis resiko di kabupaten Lamongan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan dan Apa ratio legis Pembentukan perda tentang penyelenggara perizinan berusaha berbasis resiko di kabupaten Lamongan. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konsep (*conseptual approach*).

1.6 Tinjauan Pustaka

1.6.1 Konsep Perizinan Berusaha

Pengertian Perizinan Dalam kamus hukum, izin didefinisikan sebagai persetujuan dari pemerintah yang diperlukan untuk kegiatan yang membutuhkan pengawasan khusus, tetapi umumnya tidak dianggap sepenuhnya terlarang.³ Perizinan yang dalam bahasa Inggris disebut *permit* dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *vergunning*, merupakan bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengendalikan kegiatan masyarakat, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah. Secara garis besar, perizinan mengacu pada izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan tertentu yang pada dasarnya tidak dilarang, namun membutuhkan persetujuan atau pengaturan lebih lanjut dari pihak berwenang.

Konsep perizinan ini dijelaskan oleh beberapa ahli. Misalnya, E. Utrech berpendapat bahwa jika suatu perbuatan tidak dilarang secara umum, tetapi dibolehkan dengan ketentuan tertentu, maka perbuatan yang dibolehkan tersebut merupakan izin atau *vergunning*. Hal ini menunjukkan bahwa izin adalah bentuk persetujuan yang diberikan oleh pemerintah dalam hal tindakan yang dibolehkan namun perlu diatur lebih lanjut. Di sisi lain, menurut Sajchran Basah, definisi perizinan sulit ditemukan karena terdapat perbedaan pandangan di kalangan ahli, yang masing-masing melihat perizinan dari perspektif yang berbeda. Meskipun demikian, para ahli sepakat bahwa perizinan berkaitan

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Depok, 2018, h. 198.

dengan pengaturan dan kontrol terhadap aktivitas yang dilakukan oleh individu atau organisasi.⁴

Perizinan juga bisa berbentuk berbagai hal, seperti pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, atau penentuan kuota, yang harus dimiliki oleh individu atau organisasi sebelum mereka dapat menjalankan kegiatan usaha tertentu. Pemerintah menggunakan izin sebagai alat dalam hukum administrasi negara untuk mengendalikan perilaku warga negara. Izin merupakan keputusan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, yang memberikan persetujuan untuk menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan yang ada dalam kondisi tertentu.

Pada dasarnya, pengertian izin melibatkan pemahaman kompleks, khususnya dalam hal memberikan otorisasi kepada individu atau badan hukum untuk melakukan kegiatan tertentu yang diatur oleh undang-undang. Terlebih dahulu, maka akan dapat diketahui dasar hukum dari izinnya tersebut.⁵ Sebelum itu, penting untuk mengetahui dasar hukum dari izin tersebut. Beberapa ahli memberikan definisi izin dari berbagai sudut pandang, berikut adalah definisi izin menurut para ahli:

- a. Ateng Syarifuddin mendefinisikan izin sebagai suatu cara untuk menghapus larangan, sehingga sesuatu yang sebelumnya dilarang menjadi diperbolehkan. Istilah "*Als opheffing van een algemene verbodsregel in het concrete geval*" berarti penghapusan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret.⁶

⁴ Tri Mulyani, dkk, Hukum Perizinan, Universitas Semarang Press (USM Press), 2024, h. 3-4.

⁵ Sri Pudiaymo, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, Rezki Press, Bandung, 2007, h. 8.

⁶ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan: Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, h. 193.

- b. Lutfi Efendi mendefinisikan izin sebagai persetujuan dari penguasa yang berlandaskan pada peraturan perundang-undangan, yang memungkinkan terjadinya penyimpangan dari ketentuan larangan dalam situasi tertentu. Izin juga dapat dipahami sebagai dispensasi atau pembebasan dari suatu larangan.⁷

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa perizinan merupakan instrumen kebijakan pemerintah untuk mengendalikan berbagai kegiatan yang berpotensi menimbulkan gangguan bagi kepentingan umum. Sehingga kebijakan perizinan harus berlandaskan pada prinsip bahwa kegiatan yang berpotensi menimbulkan gangguan pada dasarnya tidak diperbolehkan, kecuali telah memperoleh izin dari pemerintah atau instansi yang berwenang terlebih dahulu. Selain itu, Izin tidak hanya memberikan persetujuan dalam situasi situasi khusus, tetapi juga mengatur cara bagaimana tindakan yang disetujui harus dilakukan dengan menetapkan syarat-syarat tertentu dalam peraturan yang bersangkutan.⁸

Kepastian dalam perizinan berusaha merupakan salah satu aspek yang dijadikan prioritas utama dalam pengembangan E-Government di Indonesia. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah mengeluarkan UU Cipta Kerja sebagai upaya untuk mempercepat dan mempermudah proses perizinan usaha di Indonesia. Kebijakan ini muncul sebagai respons terhadap konflik kepentingan yang terjadi antara pengusaha dan pejabat publik, yang kemudian berkontribusi pada praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam penerbitan izin usaha. Salah satu perubahan utama yang dihasilkan oleh UU Cipta Kerja

⁷ Lutfi Efendi, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Bayumedia Sakti Group, Malang, 2004, h. 30.

⁸ Pung Karnantohadi, *Prinsip Hukum Pelayanan Perizinan Terpadu di Indonesia*, Kecana, Jakarta, 2020, h. 36.

adalah penerapan sistem perizinan usaha berbasis risiko, yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, yang selanjutnya disebut sebagai Kebijakan Perizinan Usaha Berbasis Risiko.

Kebijakan ini mengatur berbagai aspek terkait pelayanan publik, salah satunya tercermin dalam Pasal 167 ayat (1), yang mengatur bahwa pelaksanaan perizinan berbasis risiko dilakukan secara elektronik dan terintegrasi melalui Sistem Online Single Submission (OSS). Selain itu, dalam Pasal 167 ayat (3) menyebutkan bahwa sistem OSS wajib digunakan oleh berbagai pihak, seperti kementerian, lembaga, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, administrator Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), dan pelaku usaha. Dan pada Pasal 206 ayat (1) menyatakan bahwa kementerian, lembaga, DPMPTSP provinsi, DPMPTSP kabupaten/kota, serta badan pengusahaan KEK, sesuai kewenangannya, wajib melakukan verifikasi terhadap pemenuhan standar kegiatan usaha, yang kemudian harus dilaporkan dalam sistem OSS.

Lebih lanjut, Pasal 208 ayat (1) mengatur bahwa untuk kegiatan usaha yang tergolong berisiko tinggi, izin dapat langsung diterbitkan oleh instansi yang berwenang, baik yang berada di KEK, kawasan industri, maupun proyek strategis nasional dan memberikan kemudahan bagi Usaha Mikro dan Kecil (UMK) dengan penerapan perizinan tunggal. Langkah ini dimaksudkan untuk

mempermudah administrasi bagi UMK dalam memperoleh izin usaha sebagaimana yang diatur dalam Pasal 209 ayat (1).⁹

Meskipun sistem OSS telah diberlakukan sejak tahun 2018 berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, masih terdapat sejumlah tantangan dalam implementasinya. Salah satu kendala yang dihadapi adalah belum adanya kewajiban bagi pemerintah daerah untuk mengintegrasikan seluruh bentuk perizinan dalam sistem OSS. Hal ini menyebabkan proses penerbitan izin usaha di beberapa daerah belum sepenuhnya terintegrasi. Namun, dengan adanya kewajiban bagi pemerintah daerah untuk mengintegrasikan sistem perizinan dalam OSS sesuai dengan Kebijakan Perizinan Usaha Berbasis Risiko, maka peran pemerintah daerah akan lebih terbatas pada proses verifikasi permohonan izin usaha yang diajukan oleh pelaku usaha.

Kebijakan Perizinan Usaha Berbasis Risiko juga menghapus beberapa ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018, yang sebelumnya mengatur pelayanan perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik. Penghapusan tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas dan kualitas pelayanan publik. Dengan terintegrasinya seluruh proses perizinan dalam sistem OSS dan berbasis risiko, diharapkan akan tercipta layanan perizinan yang lebih cepat, transparan, dan akuntabel,

⁹ Habiebie Hendra Carlo, dkk, *Analisa Terhadap Kebijakan Perizinan Usaha Berbasis Resiko*, Jurnal Manajemen Kebijakan Publik, Vol 6, Nomor 2, Oktober 2021, h. 78-80.

sekaligus mengurangi potensi penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan izin usaha.¹⁰

Konsep perizinan berusaha berbasis risiko ini mengedepankan pengklasifikasian usaha berdasarkan tingkat risikonya. Usaha dengan risiko tinggi akan melalui prosedur perizinan yang lebih ketat dan pengawasan yang lebih intensif, sementara usaha dengan risiko rendah akan memperoleh proses perizinan yang lebih cepat dan sederhana. Sistem perizinan berbasis risiko ini diharapkan dapat mempercepat proses perizinan sekaligus menjaga kepentingan publik dan keberlanjutan ekonomi, yang pada akhirnya akan menciptakan iklim usaha yang lebih kondusif dan mendukung pertumbuhan ekonomi yang lebih efisien.

1.6.2 Unsur-Unsur Perizinan

Perizinan merupakan instrumen penting dalam kebijakan pemerintah yang berfungsi sebagai mekanisme pengendalian terhadap potensi eksternalitas negatif yang dapat timbul dari aktivitas sosial, ekonomi, maupun kegiatan usaha masyarakat. Secara umum, izin dipahami sebagai bentuk persetujuan yang diberikan oleh pemerintah kepada individu atau badan hukum untuk melakukan suatu tindakan tertentu yang pada prinsipnya dilarang, kecuali apabila telah memperoleh izin berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada hakikatnya izin tidak hanya sekadar persetujuan administratif, tetapi juga merupakan upaya negara untuk memastikan bahwa setiap aktivitas

¹⁰ *Ibid*, h. 80-83.

yang berpotensi menimbulkan risiko dapat dikendalikan sesuai norma hukum.¹¹

Sjahan Basah mendefinisikan izin sebagai perbuatan hukum administrasi negara yang bersifat sepihak dan berfungsi mengimplementasikan norma hukum dalam konteks konkret melalui pemenuhan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan. Pada umumnya, ketentuan mengenai izin tercermin dalam rumusan larangan, misalnya “dilarang melakukan tindakan tertentu tanpa izin”, yang kemudian diikuti dengan uraian syarat, kriteria, dan tata cara pengajuan izin. Formulasi tersebut menunjukkan bahwa izin memiliki karakter sebagai bentuk pengecualian terhadap larangan umum, sehingga pemerintah berwenang menentukan apakah permohonan izin layak diberikan atau ditolak berdasarkan kepatuhan pemohon terhadap ketentuan yang berlaku.

Selain itu, menurut pandangan serupa yang disampaikan Utrecht, sebagaimana dikutip oleh H.R. Ridwan, yang menyatakan bahwa izin (*vergunning*) merupakan tindakan hukum administrasi negara yang memperbolehkan suatu perbuatan yang pada dasarnya tidak dilarang, namun pelaksanaannya memerlukan pengaturan lebih lanjut melalui keputusan konkret. Artinya, izin berfungsi mengatur, mengawasi, serta mengendalikan suatu aktivitas agar tidak menimbulkan dampak yang merugikan kepentingan umum. Perizinan bukan sekadar bentuk persetujuan, tetapi juga bagian dari

¹¹ Sri Pudiyatmo, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, Bandung : Rezki Press, 2007, h. 8.

fungsi normatif pemerintah untuk menjaga ketertiban sosial dan administrasi negara.¹²

Istilah perizinan memang tampak sederhana sebagai “pemberian izin”, namun secara konseptual perizinan memiliki lingkup yang kompleks. Perizinan mencakup berbagai bentuk instrumen administratif seperti pendaftaran, rekomendasi, sertifikat, penetapan kuota, serta izin usaha. Setiap bentuk perizinan memiliki tujuan tertentu, mulai dari pendataan subjek dan objek administrasi, pengawasan kegiatan, hingga pembatasan suatu aktivitas agar tidak menimbulkan gangguan terhadap kepentingan umum, lingkungan hidup, maupun ketertiban sosial. Oleh karena itu, perizinan merupakan bagian integral dari penyelenggaraan pemerintahan modern yang menjamin bahwa kegiatan masyarakat tetap berada dalam batas-batas kepatuhan hukum.

Dalam perspektif hukum administrasi, hukum perizinan adalah keseluruhan ketentuan yang mengatur proses pemberian izin oleh pemerintah kepada individu maupun badan hukum. Pemberian izin tersebut menimbulkan hak bagi pemegang izin untuk melakukan aktivitas tertentu sesuai dengan ruang lingkup izin yang diberikan, serta menimbulkan kewajiban untuk mematuhi syarat dan ketentuan yang melekat pada izin tersebut. Perizinan pada hakikatnya merupakan aspek dari hukum publik yang pelaksanaannya berada dalam kewenangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai bagian dari fungsi penyelenggaraan pemerintahan.

¹² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006, h. 207.

Kedudukan perizinan dalam kerangka hukum administrasi negara menunjukkan bahwa pemerintah memiliki peran sebagai pengendali, pembina, dan pengawas terhadap aktivitas masyarakat. Melalui mekanisme perizinan, pemerintah dapat memastikan bahwa setiap kegiatan yang memerlukan pengawasan berjalan sesuai dengan ketentuan hukum, standar keselamatan, ketertiban umum, serta perlindungan lingkungan hidup. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, perizinan juga berfungsi sebagai alat regulasi administratif yang memastikan adanya kepastian hukum bagi pemohon izin maupun pihak yang berkepentingan. Keberadaan perizinan menjadi salah satu indikator penerapan prinsip *good governance*, khususnya pada aspek transparansi, akuntabilitas, kepastian hukum, dan perlindungan masyarakat.

Dalam konteks perkembangan hukum di Indonesia, perizinan telah mengalami perubahan signifikan dengan hadirnya sistem perizinan berbasis risiko melalui Undang-Undang Cipta Kerja dan implementasi *Online Single Submission (OSS)*. Perubahan ini menegaskan pergeseran paradigma perizinan dari sekadar mekanisme administratif menuju sistem pengawasan berbasis tingkat risiko usaha. Kebijakan ini memberikan penyederhanaan proses perizinan, memperkuat pengawasan pemerintah, serta menyesuaikan mekanisme izin dengan kebutuhan pembangunan ekonomi nasional. Dengan demikian, perizinan tidak hanya dipandang sebagai instrumen hukum, tetapi juga sebagai sarana strategis dalam mendorong pertumbuhan ekonomi yang tetap mengedepankan prinsip kehati-hatian dan perlindungan kepentingan umum.

Izin merupakan tindakan pemerintah bersegi satu yang berdasar pada Peraturan Perundang-Undangan dan diterapkan pada situasi tertentu sesuai dengan persyaratan serta prosedur yang ditetapkan. Berdasarkan hal tersebut terdapat beberapa unsur dalam perizinan, antara lain:

a. Instrumen Yuridis

Izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan yang konstitutif, yang digunakan untuk menangani atau menetapkan peristiwa konkret oleh pemerintah. Ketetapan izin ini dibuat dengan mengikuti ketentuan dan persyaratan pada ketetapan yang berlaku secara umum.

b. Peraturan Perundang-Undangan

Pembuatan dan penerbitan ketentuan perizinan adalah tindakan yang sah dari pemerintah. Namun, agar suatu tindakan menjadi sah, tindakan tersebut harus didukung oleh kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan atau prinsip legalitas. Tanpa kewenangan tersebut, suatu tindakan hukum dianggap tidak sah. Oleh karena itu, proses pembuatan dan penerbitan izin harus berdasar pada kewenangan yang ditentukan oleh peraturan yang berlaku, karena ketentuan dalam izin tidak akan sah tanpa dukungan dari kewenangan tersebut.

c. Organ Pemerintah

Pemerintahan dapat diartikan dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas (*government atau regering*) Arti pemerintahan secara luas meliputi eksekutif, legislatif, dan yudisial atau alat kelengkapan negara lainnya yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Menurut Montesquieu, pemerintahan

dalam arti luas meliputi pembuatan undang-undang (*la-puissamce legislative*), pelaksanaan (*lapuissance executive*), peradilan (*la-puissance de juger*). Ajaran ini dikenal dengan ajaran pembagian kekuasaan dalam kenegaraan (*trias politica*). Menurut van Vollen Hoven, pemerintahan dalam arti luas meliputi membuat peraturan (*legel geven*), pemerintah/pelaksana (*bestuur*), peradilan (*rechts-praak*); polisi (*politie*). Sedangkan pengertian dalam arti sempitnya adalah badan pelaksana (*executive atau bestuur*).¹³ Menurut van Poelje, pemerintahan dalam arti sempit, adalah organ/badan/alat perlengkapan negara yang diberi tugas pemerintahan (*bestuur/government*). Sedangkan dalam arti luas yakni meliputi keseluruhan perbuatan, tindakan, dan keputusan aparat pemerintahan (*bestuur organen*) untuk dapat mencapai tujuan pemerintahan (*administration*).¹⁴ Pemerintahan diartikan sebagai fungsi memerintah atau “pangreh” yakni melaksanakan tugas pemerintahan. Pemerintahan juga diartikan sebagai Fungsi dan Organisasi. Sedangkan Organ pemerintah adalah lembaga yang melaksanakan tugas-tugas pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Menurut Sjahrani Basah, mulai dari lembaga tertinggi hingga yang terendah mempunyai wewenang untuk menerbitkan izin.

d. Peristiwa Konkret

Izin merupakan instrumen hukum berupa ketetapan yang digunakan pemerintah untuk menangani peristiwa konkret dan individual. Peristiwa

¹³ Yudhi Setiawan, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan: Teori dan Praktik (Dilengkapi dengan Beberapa Kasus Pertanahan)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, h. 87-88.

¹⁴*Ibid.*

konkret ini merujuk pada peristiwa yang terjadi pada waktu, tempat, orang, dan fakta tertentu yang sah.

e. **Prosedur dan Persyaratan**

Secara umum, pemerintah sebagai pemberi izin telah menetapkan prosedur permintaan izin. Selain mengikuti prosedur-prosedur tersebut, pemohon juga wajib memenuhi kriteria khusus yang ditetapkan oleh pemberi izin, dalam hal ini pemerintah. Prosedur dan kriteria perizinan berbeda-beda, tergantung pada jenis izin, tujuan.

1.6.3 Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Perizinan

AUPB merupakan suatu konsep yang sifatnya terbuka yang mengarah pada perkembangan AUPB setiap waktu serta tempatnya. Hal tersebut mengakibatkan adanya kajian yang dilakukan oleh para ahli hukum khususnya bidang administrasi negara secara terus menerus mengenai AUPB disetiap waktunya dalam konteks penyelenggaraan suatu pemerintahan. Merujuk hal tersebut dapat dijadikan suatu landasan akan perbedaan penyebutan AUPB maupun penerapan dari AUPB di sepanjang waktu kedepannya maupun dari sisi sejarahnya.¹⁵

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dijadikan sebagai dasar hukum dalam menyelenggarakan aktivitas pemerintahan di Indonesia. Tidak hanya sampai disitu saja, peraturan tersebut juga dijadikan sebagai upaya untuk terus melakukan

¹⁵ Solechan, "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik", *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2, No. 3, (Agustus, 2019), h. 550.

peningkatan pelayanan penyelenggara negara kepada warga negaranya. Tujuan dari peraturan tersebut sebagai bentuk untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*). Peraturan tersebut dijadikan acuan untuk mengatur penyelenggara negara dalam menjalankan aktivitas pemerintahan berdasar pada hukum tertulis serta mengimplementasikan AUPB. Sehingga nantinya tujuan dari dibentuknya dan disahkannya peraturan tertulis tersebut dapat terlaksana.¹⁶

Pemerintahan memiliki fungsi untuk melakukan pengaturan, memberikan pelayanan, melakukan pembangunan, memberikan pemberdayaan kepada masyarakat serta melindungi masyarakat.¹⁷ Suatu pemerintahan dibentuk untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Peraturan hukum tersebut juga memberikan suatu konsekuensi akan setiap tindakan serta keputusan yang diberikan oleh penyelenggara negara haruslah berdasarkan pada aturan hukum tertulis yang juga berpedoman pada AUPB.¹⁸

Selain itu, tindakan administrasi negara disini mengarah pada tindakan secara langsung penyelenggara pemerintahan berupa perbuatan untuk melakukan kegiatan pemerintahan. Sedangkan keputusan administrasi dari suatu pemerintahan mengarah pada suatu ketetapan yang bentuknya tertulis.

¹⁶ M yusuf Leman, *Fungsi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Kualitas Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*, Jurnal Penelitian dan Karya Tulis Ilmiah, Vol. 1, (Januari-Juni, 2019), h. 102-103.

¹⁷ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, (Lembar Negara Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

¹⁸ Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, (Lembar Negara Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

Ketetapan tersebut dibuat oleh penyelenggara negara dengan tujuan untuk menyelenggarakan aktivitas pemerintahan atau biasanya disebut dengan KTUN. Tindakan maupun keputusan penyelenggara pemerintahan dalam rangka menjalankan roda pemerintahan haruslah mendasar pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Hal ini akan mengarahkan pada konsekuensi adanya peraturan tersebut guna menciptakan peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang ada di Indonesia.¹⁹

1.6.4 Kabupaten Lamongan

Kabupaten Lamongan merupakan salah satu wilayah administratif di Provinsi Jawa Timur yang memiliki posisi strategis dalam struktur kewilayahan provinsi tersebut. Secara keseluruhan, wilayah Lamongan mencakup luas sekitar 1.752,21 km² atau setara dengan 175.221 hektare, yang menunjukkan kontribusinya sebesar kurang lebih 3,67% terhadap total luas wilayah Provinsi Jawa Timur. Struktur administratifnya terdiri atas 27 kecamatan dengan 462 desa dan 12 kelurahan, dan wilayah ini dilewati oleh Sungai Bengawan Solo sepanjang kurang lebih 68 kilometer, serta memiliki garis pantai sepanjang 47 kilometer.

Letak astronomis Kabupaten Lamongan berada pada koordinat 6°51'54"–7°23'6" Lintang Selatan dan 112°4'41"–112°33'12" Bujur Timur.

Berdasarkan batas wilayah administratif, bagian utara berbatasan langsung

¹⁹ M yusuf Leman, *Fungsi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Kualitas Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*, Jurnal Penelitian dan Karya Tulis Ilmiah, Vol. 1, (Januari-Juni, 2019), h. 104-105.

dengan Laut Jawa, bagian timur berbatasan dengan Kabupaten Gresik, bagian selatan berbatasan dengan Kabupaten Jombang dan Kabupaten Mojokerto, sedangkan bagian barat berbatasan dengan Kabupaten Bojonegoro dan Kabupaten Tuban. Letak tersebut menjadikan Lamongan sebagai wilayah penghubung antara kawasan pesisir utara Jawa Timur dengan wilayah agraris di bagian tengah dan selatan, sehingga berpengaruh pada pola interaksi sosial serta distribusi ekonomi regional.

Dari aspek topografi, Kabupaten Lamongan didominasi oleh bentang alam dataran rendah dan berawa dengan ketinggian 0–25 meter di atas permukaan laut yang mencakup sekitar 50,17% dari total wilayah. Wilayah dengan ketinggian 25–100 meter dan menempati sekitar 45,68%, sedangkan sisanya sekitar 4,15% berupa kawasan dengan ketinggian lebih dari 100 meter di atas permukaan laut. Sebaran kondisi topografi tersebut membentuk karakter wilayah yang secara garis besar terbagi menjadi tiga kelompok utama, yaitu:

1. Kawasan bagian tengah–selatan yang didominasi dataran rendah dengan tingkat kesuburan relatif tinggi, mencakup Kecamatan Kedungpring, Babat, Sukodadi, Pucuk, Lamongan, Deket, Tikung, Sugio, Maduran, Sarirejo, dan Kembangbahu.

2. Wilayah bagian selatan dan utara berupa zona pegunungan kapur yang memiliki karakteristik tanah berbatu dengan tingkat kesuburan sedang, yang tersebar di Kecamatan Mantup, Sambeng, Ngimbang, Bluluk, Sukorame, Modo, Brondong, Paciran, dan Solokuro.

3. Kawasan bagian tengah–utara yang dikenal sebagai wilayah Bonorowo, yaitu kawasan yang produktif untuk aktivitas pertanian namun tergolong rawan banjir, terutama di Kecamatan Sekaran, Laren, Karanggeneng, Kalitengah, Turi, Karangbinangun, dan Glagah.

Pemanfaatan ruang wilayah Lamongan telah diatur melalui berbagai regulasi daerah, yang menunjukkan bentuk penataan ruang yang adaptif terhadap kondisi geografisnya. Kawasan peruntukan lainnya mencapai sekitar 4.877 hektare, kawasan hutan produksi mencakup 31.437,57 hektare, dan area permukiman mencapai 30.263 hektare. Distribusi ruang tersebut menggambarkan adanya keseimbangan antara kegiatan pembangunan, pelestarian lingkungan, serta pemenuhan kebutuhan permukiman masyarakat. Dalam konteks kajian hukum tata ruang, pola pemanfaatan ruang tersebut menjadi dasar penting dalam menilai kesesuaian antara praktik pembangunan daerah dengan ketentuan peraturan perundang–undangan mengenai penataan ruang dan pengelolaan lingkungan hidup.

Dari perspektif iklim, Kabupaten Lamongan termasuk dalam wilayah beriklim tropis dengan tipe iklim C berdasarkan klasifikasi Schmidt–Ferguson, dengan rata-rata curah hujan tahunan mencapai 3.916,4 m³. Musim hujan umumnya berlangsung antara bulan November hingga April, sedangkan musim kemarau terjadi pada bulan Mei hingga Oktober, dengan masa peralihan yang terjadi pada April–Mei serta Oktober–November. Kondisi iklim ini sangat memengaruhi pola pertanian, khususnya komoditas pangan unggulan seperti padi, jagung, dan kedelai, serta berpengaruh pada

sektor perikanan tambak di kawasan pesisir. Dalam konteks hukum lingkungan, pola iklim dan kerentanan banjir di wilayah tertentu menjadi dasar pertimbangan dalam merumuskan kebijakan mitigasi bencana, manajemen risiko ekologis, serta perlindungan sumber daya air.

Selain itu, Kabupaten Lamongan memiliki identitas sosial budaya yang tercermin dalam slogan “Lamongan Megilan” yang menjadi simbol karakter masyarakatnya. Bupati Lamongan mendeskripsikan bahwa slogan tersebut menggambarkan nilai-nilai Mandiri, Elegan, enerGik, Inovatif, Loyal, Adaptif, dan Nyaman. Nilai-nilai tersebut membentuk citra dan kultur masyarakat Lamongan yang berorientasi pada kreativitas dan inovasi dalam berbagai sektor pembangunan daerah. Ciri-ciri tersebut juga terlihat dari capaian Lamongan dalam berbagai bidang, mulai dari pertanian, perikanan, peternakan, industri pengolahan, hingga sektor pariwisata seperti Wisata Bahari Lamongan (WBL) dan kawasan religi Makam Sunan Drajat yang menjadi destinasi unggulan.²⁰

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Pada penelitian hukum ini merupakan tipe penelitian hukum normatif penelitian yang kita lakukan berfokus pada norma hukum terkait tindakan pemerintah berupa perizinan. Penelitian hukum normatif merupakan suatu penelitian yang menghasilkan penjelasan yang sistematis mengenai norma-

²⁰ <https://lamongankab.bps.go.id/publication.html>, diakses pada Tanggal 17 November 2025.

norma hukum yang mengatur suatu aturan hukum tertentu.²¹ Dalam hal ini menganalisis hubungan antar norma hukum.

1.7.2 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue Approach*), dan konseptual (*conseptual approach*).

1.7.3 Sumber Bahan Hukum

- a) Primer: dalam penelitian ini bahan hukum yang digunakan ialah Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku terkait dengan perizinan berbasis resiko baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah.²²
- b) Sekunder: berupa literatur, seperti jurnal, buku-buku doktrinal, maupun karya tulis lain yang relevan dan berkaitan dengan permasalahan yang akan di teliti pada penelitian ini.²³
- c) Tersier: berupa kamus hukum yang digunakan untuk menterjemahkan bahasa asing atau istilah hukum yang perlu diterjemahkan.²⁴

1.8 Sistematika Penulisan

Skripsi ini disusun dengan sistematika yang terdiri atas beberapa bab yang masing-masing membahas topik-topik yang relevan dengan permasalahan yang

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Group, Jakarta, 2008, h. 32.

²² Soerjono soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, h. 12.

²³ *Ibid*, h. 155.

²⁴ Setyo Yuwono Sudikni, *Pengantar Karya Ilmiah, Cet.3*, Aneka Ilmu, Jakarta, 1983, h. 37.

akan diteliti. Bab I adalah Pendahuluan, yang mencakup Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan, Manfaat Penelitian, Orisinalitas Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, serta Sistematika Penulisan. Bab II adalah Pembahasan Pertama, yang merupakan tinjauan umum mengenai penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko di Kabupaten Lamongan, dan menyajikan jawaban atas rumusan masalah pertama. Bab III adalah Pembahasan Kedua, yang menguraikan alasan atau dasar pembentukan peraturan daerah terkait perizinan berusaha berbasis risiko di Kabupaten Lamongan, sebagai jawaban atas rumusan masalah kedua. Bab IV adalah Penutup, yang menyajikan kesimpulan yang merangkum hasil penelitian dan pembahasan, serta saran yang berdasarkan pada kesimpulan tersebut, sehingga antara kesimpulan dan saran saling mendukung dan melengkapi.

