

ASPEK HUKUM PEMBERI DAN PENERBIT PERIZINAN BERUSAHA

Disusun Oleh:

Iwan Kurniawan, SH, MH

197901032005011004

Perancang Peraturan Perundang-undangan

Ahli Muda

Biro Hukum Kementerian Kesehatan

Jakarta, 1 Desember 2022

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

1. Pengertian

Izin dalam arti luas sangat dekat dengan kehidupan manusia, baik yang sifatnya pribadi dan tidak ditujukan untuk kegiatan usaha maupun izin yang ditujukan untuk memulai kegiatan usaha. Izin sangat sulit untuk didefinisikan, bahkan dalam konteks sehari-hari, maknanya sering bertukar dengan dispensasi. Padahal, keduanya memiliki makna yang berbeda. Jika dispensasi bermakna sebagai suatu kebolehan, maka izin pada hakikatnya merupakan pengecualian terhadap ketentuan larangan. Selain itu di Indonesia juga dikenal istilah lisensi yang berasal dari istilah hukum administrasi Amerika Serikat *lisence*. *Lisence* diartikan sebagai izin untuk melakukan sesuatu yang bersifat komersial serta mendatangkan keuntungan atau laba. Beda lagi dengan rekomendasi yang dapat diartikan sebagai pertimbangan yang diberikan oleh badan atau pejabat yang berwenang untuk digunakan dalam pemberian izin pada suatu bidang tertentu.

Izin dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pernyataan mengabulkan (tidak melarang dan sebagainya), persetujuan membolehkan, sedangkan perizinan adalah hal pemberian izin.¹ Utrecht memberikan pengertian izin (*Vergunning*) sebagai berikut: Bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin. Izin merupakan sesuatu yang diperbolehkan, sebenarnya dilarang, menjadi boleh, karena sudah memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu.

Izin yang bersifat pribadi antara lain Surat Izin Mengemudi (SIM), Izin perkawinan dan perceraian bagi PNS, izin melakukan demonstrasi (unjuk rasa), izin berpoligami, dan sebagainya. Izin yang ditujukan untuk memulai

¹ Kbbi online

kegiatan usaha sekarang ini dikenal dengan istilah perizinan berusaha antara lain izin pertambangan, izin pendirian sekolah, izin rumah sakit dan sebagainya.

Dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, definisi izin adalah keputusan pejabat yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin sebagai salah satu bentuk keputusan administrasi pemerintahan atau keputusan Tata Usaha Negara atau keputusan Administrasi Negara adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kemudian terdapat juga definisi Keputusan Berbentuk Elektronik yang bermakna keputusan yang dibuat atau disampaikan dengan menggunakan atau memanfaatkan media elektronik.

Berdasarkan hal tersebut izin baik yang berbentuk tertulis (manual) atau elektronik (*online*) termasuk dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang dalam prosesnya harus berdasarkan asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Asas legalitas bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah keputusan dan/atau tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau pejabat pemerintahan. Asas perlindungan terhadap hak asasi manusia bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak boleh melanggar hak-hak dasar warga masyarakat sebagaimana dijamin dalam UU Dasar Negara RI Tahun 1945. AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2. Perizinan Berusaha

Perizinan berusaha menurut UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagaimana telah dicabut dengan Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja adalah legalitas yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatannya. Pelaksanaan perizinan berusaha melalui sistem OSS terdiri dari pemenuhan persyaratan

dasar perizinan berusaha dan pemenuhan persyaratan perizinan berusaha berbasis risiko.

Persyaratan dasar terdiri atas:

- a. kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang (daratan, laut, dan/atau kawasan hutan);
- b. persetujuan lingkungan; dan
- c. persetujuan bangunan gedung (PBG) dan sertifikat laik fungsi (SLF) dengan catatan bila pelaku usaha memerlukan bangunan gedung, maka wajib memiliki PBG dan SLF. PBG dan SLF bukan prasyarat terbitnya NIB, sertifikat standar dan izin.

Perizinan berusaha berbasis risiko sebagaimana diatur dalam PP 5/2021 terdiri atas: NIB, sertifikat standar (berupa pernyataan pelaku usaha atau dokumen), dan izin. Untuk kegiatan usaha dengan risiko rendah bentuk perizinan berusahanya adalah NIB. Untuk kegiatan usaha dengan risiko menengah rendah perizinan berusahanya NIB dan Sertifikat standar (pernyataan pelaku usaha). Untuk kegiatan usaha dengan risiko menengah rendah perizinan berusahanya NIB dan Sertifikat standar (dokumen). Untuk kegiatan usaha dengan risiko tinggi perizinan berusahanya NIB dan izin. Selain izin juga dapat dilengkapi dengan sertifikat standar usaha dan sertifikat standar produk jika diperlukan.

Perizinan berusaha sektor kesehatan merupakan salah satu jenis perizinan yang diberikan bagi pelaku usaha yang bergerak di bidang kesehatan. Berdasarkan PP 5 Tahun 2021 Pasal 22 ayat (2) huruf b diterbitkan oleh Lembaga OSS atas nama menteri/kepala lembaga. Pasal 23 ayat (1) Menteri/kepala lembaga sesuai dengan kewenangan masing-masing dalam melakukan pemeriksaan persyaratan perizinan berusaha harus sesuai dengan jangka waktu dan memberikan perizinan berusaha harus sesuai dengan masa berlaku sebagaimana tercantum dalam lampiran I. Berdasarkan PP ini, menteri memberikan 'mandat' kepada lembaga OSS untuk menerbitkan perizinan. Sedangkan untuk proses pemeriksaan persyaratan dan pemberian perizinan tetap ada pada menteri/kepala lembaga. Proses perizinan sektor kesehatan dilaksanakan oleh Menteri melalui Eselon I terkait sesuai dengan tugas dan fungsi yang diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan tentang Organisasi dan Tata Kerja

Kementerian Kesehatan. Sebagian perizinan sektor kesehatan juga telah diserahkan ke pemerintah daerah berdasarkan regulasi yang mengatur pembagian urusan pemerintahan daerah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagaimana telah dicabut dengan Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dan PP No. 5 Tahun 2021 terdapat 4 (empat) jenis perizinan berusaha sesuai dengan risiko kegiatan usaha yaitu:

- a. kegiatan usaha resiko rendah berupa nomor induk berusaha;
- b. kegiatan usaha resiko menengah rendah berupa NIB dan sertifikat standar (pernyataan pelaku usaha);
- c. kegiatan usaha risiko menengah tinggi berupa NIB dan sertifikat standar; dan
- d. kegiatan usaha risiko tinggi berupa NIB dan izin (+sertifikat standar usaha atau produk jika diperlukan).

Proses atau cara pemberian dan penerbitan perizinan berusaha tersebut berbeda-beda sesuai dengan tingkat risikonya. Perizinan berusaha risiko rendah dan menengah rendah pemberian dan penerbitannya dilakukan secara otomatis dalam sistem OSS tanpa pemberian notifikasi persetujuan dari Menteri/Kepala Lembaga. Untuk kegiatan usaha dengan risiko menengah tinggi dan tinggi, perizinan berusaha nya diberikan oleh Menteri/Kepala Lembaga dalam bentuk **notifikasi persetujuan** yang dilanjutkan dengan penerbitan perizinan secara otomatis dalam sistem OSS.

Perbedaan proses atau cara pemberian izin dan penerbitan izin terhadap 4 (empat) jenis perizinan berusaha tersebut menarik untuk dikaji secara hukum mengingat secara konsep perizinan berusaha harus diberikan oleh pejabat atau instansi yang berwenang. Pertanyaannya adalah apakah lembaga OSS (melalui sistem OSS) memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan atas perizinan berusaha yang diajukan oleh pelaku usaha resiko rendah dan menengah rendah. Apakah pemberian notifikasi persetujuan melalui sistem OSS dapat menggantikan kewenangan Menteri/Kepala Lembaga sebagai pemberi izin. Apakah lembaga OSS sebagai lembaga yang memiliki kewenangan sebagai penerbit perizinan berusaha juga dapat melakukan kewenangan sebagai pemberi izin dalam

sistem OSS. Apakah proses pemberian dan penerbitan perizinan berusaha sudah memenuhi asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

B. Pokok permasalahan

Berdasarkan hal tersebut di atas setidaknya terdapat 2 (dua) permasalahan yang perlu dikaji secara hukum yaitu:

- a. Apa perbedaan antara pemberian izin dan penerbitan izin?
- b. Bagaimana pembagian kewenangan dan tanggung jawab lembaga OSS sebagai penerbit dengan menteri/kepala lembaga sebagai pemberi izin dalam proses perizinan berusaha?

BAB II PEMBAHASAN

A. Pemberian Izin dan Penerbitan Izin

Berdasarkan kbbi online, pemberian diartikan sebagai: 1. sesuatu yang diberikan, 2. sesuatu yang didapat dari orang lain (karena diberi), 3. proses, cara, perbuatan memberi atau memberikan. Jadi ada 2 (dua) pihak yaitu pihak yang diberi dan ada pihak yang memberi. Dalam pemberian izin berusaha pihak yang diberi izin adalah pelaku usaha sedangkan pihak pemberi izin adalah Menteri/kepala lembaga sesuai kewenangannya.

Pelaku usaha mengajukan permohonan izin kepada pemerintah yang kemudian setelah dilakukan serangkaian proses verifikasi dan klarifikasi terhadap persyaratan, pemerintah memberikan izin tersebut kepada pelaku usaha.

Berdasarkan kbbi online penerbitan diartikan sebagai: 1. proses, cara, perbuatan menerbitkan, 2. pemunculan, 3. urusan (pekerjaan dan sebagainya) menerbitkan (buku dan sebagainya). Jadi hanya ada 1 (satu) pihak yang terlibat dalam kegiatan penerbitan yaitu pemerintah yang dalam hal ini dilakukan oleh pemerintah.

Dari definisi sederhana tersebut dapat disimpulkan bahwa proses pemberian izin dan penerbitan izin merupakan 2 (dua) kegiatan yang terpisah namun saling terkait yang dilakukan oleh pemerintah.

Sebelum ada sistem OSS, kedua kegiatan ini dilakukan oleh kementerian/lembaga sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing, termasuk sektor kesehatan. Berdasarkan PP 5/2021 terjadi pemecahan tugas untuk pemberian izin oleh K/L terkait sedangkan penerbitan dilakukan oleh lembaga OSS melalui sistem OSS.

Jika dikaitkan dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, tindakan penerbitan izin dapat disamakan dengan Keputusan Administrasi Pemerintahan atau Keputusan Tata Usaha Negara. Dalam Pasal 1 angka 7 definisi Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara adalah **ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan**. Namun dalam

sistem OSS peran penerbit berupa notifikasi atau tindakan otomatis dalam sistem yang tidak memerlukan “tindakan” tertentu dari pejabat yang berwenang.

Dalam sistem OSS peran pihak pemberi izin ‘hanya’ melakukan notifikasi persetujuan untuk menggugurkan kewajiban sebagai pihak pemberi izin dengan tanggung jawab besar dalam hal kepastian pemenuhan persyaratan administrasi maupun teknis. Pemberi izin juga bertanggung jawab apabila ada permasalahan atau pelanggaran terhadap izin yang sudah diberikan kepada pelaku usaha. Pemberi izin sebagai pihak yang mengeluarkan NSPK terkait persyaratan dan kewajiban bagi pelaku usaha juga akan diminta pertanggungjawaban atas izin yang sudah diberikan.

Sedangkan pihak penerbit izin memiliki kewenangan sebagai pihak yang menerbitkan izin setelah mendapatkan persetujuan dari pemberi izin. Proses ini berada di hilir atau ujung suatu proses perizinan. Dalam alur kerja sistem OSS, pelaku usaha mengajukan permohonan melalui sistem OSS kemudian permohonan tersebut di proses oleh K/L teknis sesuai tugas dan fungsinya lalu diberikan persetujuan (notifikasi) dalam sistem OSS dan secara otomatis sistem OSS akan menerbitkan dokumen perizinan berusaha yang bisa langsung diakses oleh pelaku usaha. Peran penerbit izin dalam proses ini bahkan secara praktik digantikan oleh sistem OSS padahal sistem OSS hanya wadah atau alat atau tempat atau sarana yang digunakan untuk mempermudah dan mempercepat proses perizinan berusaha.

Berdasarkan PP Nomor 5 Tahun 2021, lembaga OSS menerbitkan perizinan berusaha “atas nama” Menteri/Kepala Lembaga, dari sisi administrasi negara lembaga OSS mendapatkan mandat dari Kementerian/Lembaga sebagai pihak pemberi izin. Dalam UU 30/2014 tanggung jawab kewenangan tetap berada pada pemberi mandat, sehingga pihak penerima mandat atau pihak penerbit lepas dari segala tuntutan hukum terkait dengan pemberian izin.

Peran pihak penerbit izin ada pada kalimat “atas nama pemberi izin” penerbit mengeluarkan izin sesuai berupa notifikasi atau persetujuan yang sudah diberikan.

Tidak ada tanggung jawab hukum dalam hal penerbitan izin karena secara hukum izin sudah berlaku begitu notifikasi persetujuan diberikan oleh

pihak pemberi izin. Peran penerbit izin hanya memfasilitasi pihak pemberi izin dalam penyampaian izin kepada pelaku usaha. Apabila ada kesalahan dalam penerbitan tidak menjadikan perizinan berusaha yang sudah disetujui tertunda keberlakuannya atau tidak berlaku.

B. Pembagian Kewenangan Pemberian Izin dan Penerbitan Izin

Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission*) atau sistem OSS adalah sistem elektronik terintegrasi yang dikelola dan diselenggarakan oleh lembaga OSS untuk penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko. Kewenangan penerbitan perizinan berusaha oleh lembaga OSS diatur dalam Pasal 22 PP No. 5 Tahun 2021. Lembaga OSS atau lembaga pengelola dan penyelenggara OSS adalah lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan di bidang koordinasi penanaman modal. Lembaga OSS berada di Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal berdasarkan PP No. 32 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara.

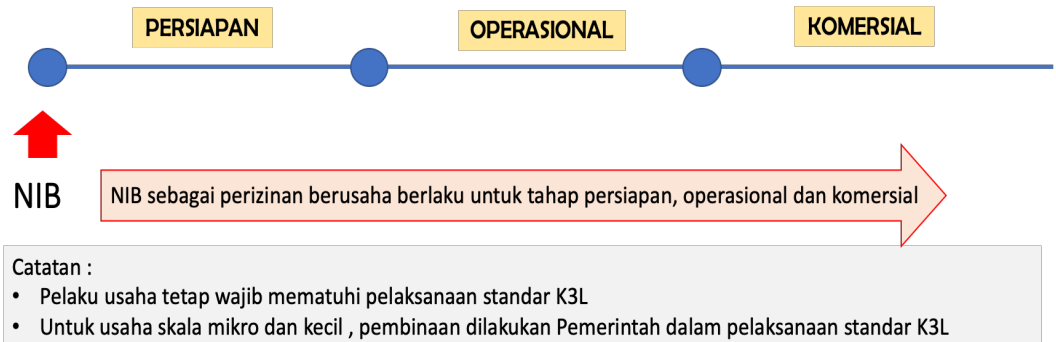
Sesuai dengan konsep perizinan berusaha terintegrasi secara online, semua proses perizinan dilakukan secara *paperless* dan *realtime* dalam sistem OSS. Sistem OSS bekerja 24 jam penuh tanpa henti kecuali pada saat ada perbaikan (*maintenance*) atau ada pengembangan.

Proses perizinan berusaha dimulai dari pengajuan Nomor Induk Berusaha (NIB) dari pelaku usaha melalui sistem OSS. Setelah mendapatkan NIB, pelaku usaha mengajukan permohonan perizinan berusaha berdasarkan klasifikasi baku lapangan usaha Indonesia (KBLI).

C. Risiko Rendah dan Risiko Menengah Rendah

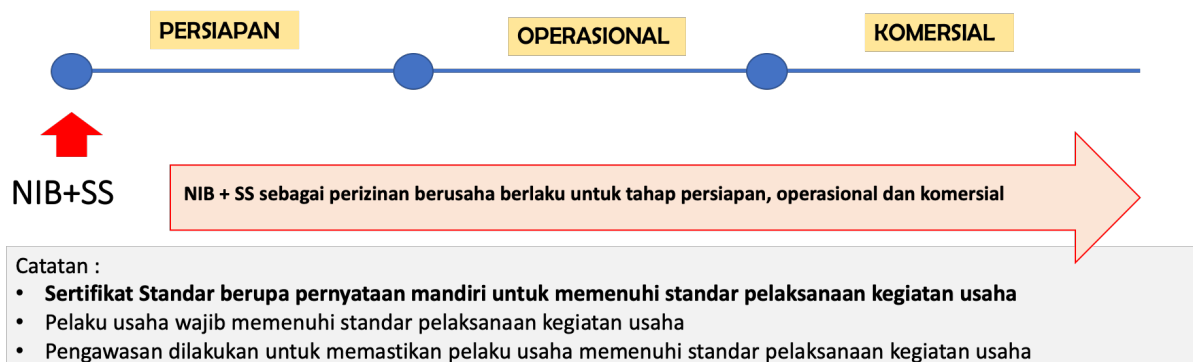
Khusus untuk KBLI kegiatan usaha dengan risiko rendah, NIB bisa dapat langsung dapat digunakan sebagai perizinan berusaha tanpa perlu verifikasi dari kementerian/lembaga pengampu. Sesuai Pasal 12 ayat (1) PP Nomor 5 Tahun 2021 NIB merupakan identitas pelaku usaha sekaligus legalitas untuk melaksanakan kegiatan usaha. Proses bisnis perizinan berusaha risiko rendah dapat digambarkan sebagai berikut:

Proses Bisnis Perizinan Berusaha Risiko Rendah



Selain itu, perizinan berusaha risiko menengah rendah juga tidak memerlukan verifikasi dari K/L terkait. Setelah mendapatkan NIB, pelaku usaha mengisi formulir pernyataan mandiri untuk memenuhi standar pelaksanaan kegiatan usaha sebagai persyaratan untuk melakukan kegiatan usaha. Proses bisnis perizinan berusaha risiko menengah rendah dapat digambarkan sebagai berikut:

Proses Bisnis Perizinan Berusaha Risiko Menengah Rendah



Kewenangan sistem OSS lainnya yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021, yaitu:

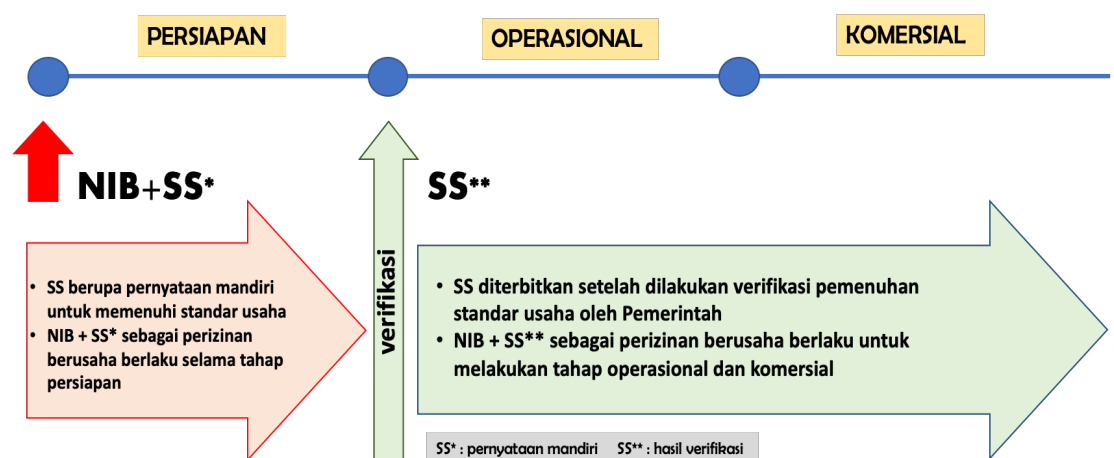
1. sistem OSS memberikan notifikasi kepada pelaku usaha melalui surat elektronik yang didaftarkan (Pasal 175 ayat (3));
2. sistem OSS mencantumkan keterangan sertifikat standar telah diverifikasi (Pasal 197 ayat (2) dan Pasal 199 ayat (2));

3. sistem OSS menyampaikan kepada pelaku usaha untuk memenuhi persyaratan (Pasal 198 ayat (1))
4. sistem OSS membatalkan sertifikat standar (MT) yang belum diverifikasi (Pasal 198 ayat (2))
5. sistem OSS menerbitkan izin (Pasal 202 dan Pasal 204);
6. sistem OSS menyampaikan kepada pelaku usaha untuk memenuhi kelengkapan persyaratan izin melalui sistem OSS (Pasal 203);
7. sistem OSS meneruskan : Pasal 205, Pasal 210 ayat (4)
8. sistem OSS melakukan : Pasal 225 ayat (5)

D. Risiko Menengah Tinggi dan Tinggi

Berdasarkan Pasal 14 dan Pasal 15 PP No. 5 Tahun 2021, untuk KBLI kegiatan usaha dengan risiko menengah tinggi dan tinggi, K/L berperan sebagai verifikator atas persyaratan yang disampaikan oleh pelaku usaha. Apabila persyaratan terpenuhi K/L memberikan notifikasi persetujuan yang kemudian di tindaklanjuti oleh Lembaga OSS melalui sistem OSS untuk diterbitkan perizinan berusahnya. Perizinan berusaha risiko menengah tinggi berupa sertifikat standar dan risiko tinggi berupa izin. Proses bisnis perizinan berusaha risiko menengah tinggi dan tinggi dapat digambarkan sebagai berikut:

Proses Bisnis Perizinan Berusaha Risiko Menengah Tinggi



Proses Bisnis Perizinan Berusaha Risiko Tinggi



Beberapa kewenangan Lembaga OSS lainnya yang diatur dalam PP Nomor 5 Tahun 2021 sebagai berikut:

1. menerbitkan sertifikat standar yang belum terverifikasi (Pasal 14 ayat (4));
2. membatalkan sertifikat standar yang belum terverifikasi (Pasal 14 ayat (7));
3. penerbitan perizinan berusaha (Pasal 22 ayat (2) huruf b);
4. penerbitan perizinan berusaha atas mana Menteri/kepala lembaga (Pasal 22 ayat. (2) Huruf b);
5. penetapan informasi lain (Pasal 168 ayat (2) huruf j);
6. memberikan hak akses terbatas (Pasal 169 ayat (4));
7. melakukan evaluasi pemberian hak akses dan hak akses turunan (Pasal 172);
8. menerbitkan NIB (Pasal 176 ayat (3) dan Pasal 193 ayat (1));
9. NIB terbit secara otomatis melalui sistem OSS (Pasal 194 ayat (1))
10. menerbitkan keputusan pencabutan NIB (Pasal 212 ayat (7))

BAB III

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan kajian di atas terdapat perbedaan proses bisnis penerbitan perizinan berusaha berdasarkan tingkat risiko kegiatan usahanya yaitu:

1. kegiatan usaha risiko rendah berupa NIB diberikan secara otomatis oleh lembaga OSS;
2. kegiatan usaha risiko menengah rendah berupa NIB dan sertifikat standar (berupa pernyataan pelaku usaha untuk memenuhi standar usaha) yang diberikan secara otomatis oleh lembaga OSS;
3. kegiatan usaha risiko menengah tinggi berupa NIB dan sertifikat standar yang diberikan setelah dilakukan verifikasi oleh K/L teknis dan diterbitkan oleh lembaga OSS; dan
4. kegiatan usaha risiko tinggi berupa NIB dan izin diberikan yang diberikan setelah dilakukan verifikasi oleh K/L teknis dan diterbitkan oleh lembaga OSS.

B. Saran

Terhadap perizinan berusaha yang diberikan oleh lembaga OSS belum memenuhi asas legalitas dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), karena tidak diberikan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang sebagaimana diatur dalam PP Nomor 5 Tahun 2021. Sebaiknya proses bisnis dalam pemberian dan penerbitan perizinan berusaha untuk risiko rendah dan menengah rendah tetap melibatkan/mengikutsertakan badan dan/atau pejabat yang berwenang sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Lembaga OSS sesuai ketentuan hanya berwenang menerbitkan perizinan berusaha bukan memberikan perizinan berusaha.

Selain itu, karena semua proses sudah dilakukan secara online dalam sistem OSS, perlu ada kejelasan apabila sistem tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, badan dan/atau pejabat berwenang dapat melakukan tindakan yang diperlukan untuk berjalannya proses bisnis

perizinan berusaha secara manual atau melalui sistem lain sehingga tidak terhambat.