

DISKRESI PEJABAT PUBLIK DALAM PELAYANAN PERIZINAN BERUSAHA BERBASIS OSS RISK BASED APPROACH

Ryan Dirgantara

Fakultas Hukum dan Bisnis Universitas Abdul Azis Lamadjido Palu. Jl. Dr. Suharso, BesusuBarat, Palu Timur Kota Palu Sulawesi Tengah
Email: ryandirgantara71@gmail.com

ABSTRAK

Pelayanan perizinan berusaha berbasis *Online Single Submission Risk Based Approach* (OSS-RBA) dirancang untuk menyederhanakan proses perizinan dan meningkatkan kepastian hukum bagi pelaku usaha. Namun, dalam praktiknya, penerapan OSS-RBA tetap melibatkan diskresi pejabat publik, terutama dalam proses verifikasi, penilaian risiko, dan pengambilan keputusan administratif. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk dan batasan diskresi pejabat publik dalam pelayanan perizinan berusaha berbasis OSS-RBA serta implikasinya terhadap prinsip akuntabilitas pemerintahan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun OSS-RBA bersifat digital dan terstandarisasi, ruang diskresi pejabat tetap ada dan berpotensi menimbulkan persoalan hukum apabila tidak dibatasi secara jelas. Oleh karena itu, diperlukan penguatan mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban hukum guna menjamin pelayanan perizinan yang akuntabel dan sesuai dengan prinsip good governance.

Kata kunci: Diskresi Pejabat Publik, OSS-RBA, Perizinan Berusaha, Akuntabilitas Pemerintahan, Good Governance

ABSTRACT

Business licensing services based on the Online Single Submission Risk-Based Approach (OSS-RBA) are designed to simplify the licensing process and increase legal certainty for businesses. However, in practice, the implementation of OSS-RBA still involves the discretion of public officials, particularly in the verification process, risk assessment, and administrative decision-making. This study aims to analyze the forms and limits of public officials' discretion in OSS-RBA-based business licensing services and their implications for the principle of government accountability. The research method used is normative legal research with a statutory and conceptual approach. The results show that although OSS-RBA is digital and standardized, room for official discretion remains and has the potential to give rise to legal issues if not clearly defined. Therefore, strengthening oversight and legal accountability mechanisms is necessary to ensure accountable licensing services that comply with the principles of good governance.

Keywords: Public Official Discretion, OSS-RBA, Business Licensing, Government Accountability, Good Governance

A. PENDAHULUAN

Perizinan berusaha merupakan salah satu instrumen penting dalam hukum administrasi negara yang berfungsi strategis untuk mendorong pertumbuhan ekonomi sekaligus menciptakan iklim investasi yang sehat dan berkelanjutan.¹ Dalam upaya meningkatkan kemudahan berusaha (*ease of doing business*), Pemerintah Indonesia melakukan reformasi sistem perizinan melalui penerapan *Online Single Submission Risk Based Approach* (OSS-RBA) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.²

Penerapan OSS-RBA menandai perubahan paradigma perizinan dari model yang bersifat prosedural menuju pendekatan berbasis risiko, dengan penekanan pada efisiensi, kepastian hukum, serta pemanfaatan teknologi informasi elektronik, dalam praktiknya penyelenggaraan perizinan tetap melibatkan peran aktif pejabat publik. Keterlibatan tersebut terutama terlihat dalam proses verifikasi data, penilaian tingkat risiko usaha, serta pengambilan keputusan administratif tertentu. Hal ini menunjukkan bahwa digitalisasi perizinan tidak sepenuhnya menghilangkan ruang diskresi pejabat pemerintahan. Diskresi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan, khususnya ketika peraturan

¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015, hlm. 23

² Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko

perundang-undangan belum mengatur secara rinci atau menghadapi kondisi faktual yang berbeda dari norma umum yang ada.³

Secara normatif, diskresi pejabat publik telah memperoleh landasan hukum melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang tersebut memberikan legitimasi terhadap penggunaan diskresi sepanjang memenuhi persyaratan tertentu, antara lain untuk mengatasi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, serta menjamin kemanfaatan dan perlindungan kepentingan umum.⁴ Namun demikian, penggunaan diskresi yang tidak disertai dengan batasan yang jelas dan mekanisme pertanggungjawaban yang memadai berpotensi menimbulkan maladministrasi, penyalahgunaan wewenang, serta menurunkan tingkat kepercayaan publik terhadap kualitas pelayanan perizinan.

Dalam konteks pelayanan perizinan berusaha berbasis OSS-RBA, persoalan diskresi menjadi semakin kompleks. Di satu sisi, sistem OSS menekankan otomatisasi dan kepastian prosedur melalui mekanisme digital, namun di sisi lain tetap membuka ruang interpretasi dan pengambilan keputusan oleh pejabat publik. Kondisi ini memunculkan persoalan hukum terkait bentuk diskresi yang dijalankan dalam sistem perizinan digital serta batas-batas pertanggungjawaban hukumnya. Apabila tidak diatur dan diawasi secara memadai, diskresi dalam pelayanan perizinan digital berpotensi bertentangan dengan prinsip akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

³ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 2004, hlm. 37.

⁴ Ibid., Pasal 22 dan Pasal 24.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan guna mengkaji secara komprehensif akuntabilitas diskresi pejabat publik dalam pelayanan perizinan berusaha berbasis OSS *Risk Based Approach*. Penelitian ini tidak hanya memiliki relevansi secara normatif dalam perspektif hukum administrasi negara, tetapi juga memiliki urgensi praktis dalam memperkuat tata kelola perizinan yang transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kepastian hukum. Adapun unsur kebaruan penelitian ini terletak pada fokus kajian terhadap diskresi pejabat publik dalam sistem perizinan digital, yang hingga saat ini masih relatif terbatas dibahas dalam kajian hukum administrasi negara.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana bentuk diskresi pejabat publik dalam pelayanan perizinan berusaha berbasis OSS *Risk Based Approach* ?
2. Bagaimana batasan hukum penggunaan diskresi pejabat publik dalam sistem perizinan digital
3. Bagaimana implikasi penggunaan diskresi tersebut terhadap prinsip akuntabilitas pemerintahan

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang memandang hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam sistem peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif menitikberatkan pada pengkajian terhadap asas-asas

hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, serta sejarah dan perbandingan hukum.⁵

Jenis penelitian ini dipilih karena fokus kajian penelitian adalah menganalisis pengaturan hukum mengenai diskresi pejabat publik serta akuntabilitasnya dalam pelayanan perizinan berusaha melalui sistem *Online Single Submission Risk Based Approach* (OSS-RBA), yang secara konseptual dan normatif diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan di bidang hukum administrasi negara.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji dan menganalisis seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan diskresi pejabat publik dan pelayanan perizinan berusaha berbasis risiko, khususnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, serta Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.⁶

Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji dan memahami konsep diskresi, akuntabilitas, serta prinsip *good governance* dalam perspektif hukum administrasi negara, sebagaimana dikemukakan oleh para ahli hukum dan dikembangkan dalam doktrin hukum administrasi.

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2014, hlm. 51–52.

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1. **Bahan hukum primer**, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat dan berkaitan langsung dengan objek penelitian, meliputi peraturan perundang-undangan yang mengatur diskresi pejabat publik dan pelayanan perizinan berusaha berbasis OSS-RBA.
2. **Bahan hukum sekunder**, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, berupa buku teks hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, serta karya ilmiah lain yang relevan dengan diskresi, akuntabilitas, dan pelayanan perizinan berusaha.

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan cara menelusuri, menginventarisasi, serta mempelajari berbagai peraturan perundang-undangan, literatur hukum, dan dokumen ilmiah yang relevan dengan objek penelitian.⁷

Bahan hukum yang telah dikumpulkan selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif-analitis. Analisis dilakukan dengan cara menguraikan dan menafsirkan norma hukum yang berlaku, kemudian mengaitkannya dengan permasalahan diskresi pejabat publik dalam sistem perizinan berusaha berbasis OSS-RBA, sehingga diperoleh kesimpulan yang bersifat sistematis, logis, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

⁷ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2012, hlm. 295.

D. PEMBAHASAN

Diskresi Pejabat Publik dalam Pelayanan Perizinan Berusaha Berbasis OSS Risk Based Approach

Penerapan *Online Single Submission Risk Based Approach* (OSS-RBA) merupakan wujud reformasi pelayanan perizinan berusaha yang menitikberatkan pada pemanfaatan teknologi informasi dengan pendekatan berbasis tingkat risiko usaha. Melalui sistem ini, kegiatan usaha diklasifikasikan ke dalam kategori risiko rendah, menengah, dan tinggi, yang masing-masing membawa implikasi hukum berbeda terkait jenis perizinan yang wajib dipenuhi oleh pelaku usaha. Secara normatif, OSS-RBA dirancang untuk mengurangi campur tangan pejabat publik melalui mekanisme otomatisasi perizinan, khususnya bagi usaha berisiko rendah yang cukup memperoleh Nomor Induk Berusaha (NIB) sebagai dasar legalitas. Namun demikian, dalam pelaksanaannya, sistem perizinan berbasis OSS-RBA belum sepenuhnya berjalan secara otomatis. Pada tahapan tertentu, keterlibatan pejabat publik tetap diperlukan, terutama dalam proses verifikasi persyaratan, penilaian kesesuaian pemanfaatan ruang, serta penerbitan perizinan bagi usaha dengan tingkat risiko menengah dan tinggi. Kondisi ini membuka ruang bagi penggunaan diskresi oleh pejabat publik, baik dalam menafsirkan ketentuan hukum yang bersifat normatif maupun dalam mengambil keputusan administratif berdasarkan situasi konkret yang dihadapi pelaku usaha.

Dalam konteks OSS-RBA, diskresi pejabat publik dapat muncul, antara lain, dalam penilaian kelengkapan dokumen, penentuan tingkat risiko usaha yang berada pada batas tertentu (*borderline*),

serta penafsiran norma teknis yang belum diatur secara rinci dalam sistem elektronik.⁸ Meskipun penggunaan diskresi tersebut secara hukum diperbolehkan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pelaksanaannya harus memenuhi persyaratan tertentu, seperti bertujuan untuk kepentingan umum, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, serta selaras dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Permasalahan hukum timbul ketika penggunaan diskresi dalam pelayanan perizinan berbasis OSS-RBA tidak diimbangi dengan mekanisme akuntabilitas yang memadai. Ketiadaan standar operasional prosedur yang jelas dalam pelaksanaan diskresi berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha, bahkan dapat membuka ruang terjadinya praktik maladministrasi. Selain itu, karakter sistem digital yang bersifat sentralistik sering kali belum sepenuhnya mampu mengakomodasi kondisi faktual di tingkat daerah, sehingga pejabat publik dihadapkan pada dilema antara kepatuhan terhadap sistem elektronik dan kebutuhan untuk menyesuaikan keputusan administratif dengan realitas lokal.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, diskresi dalam pelayanan perizinan melalui OSS-RBA seharusnya dipahami sebagai instrumen korektif yang bersifat terbatas, bukan sebagai ruang kebebasan yang tidak terkendali bagi pejabat publik. Oleh karena itu, penguatan akuntabilitas diskresi menjadi hal yang sangat penting, baik melalui pengawasan internal oleh Aparat Pengawasan

⁸ Yuslim, "Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan," *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, Vol. 4 No. 2, 2017, hlm. 94–96.

Intern Pemerintah (APIP), pengawasan eksternal oleh Ombudsman Republik Indonesia, maupun melalui mekanisme peradilan tata usaha negara. Dengan demikian, penggunaan diskresi pejabat publik dalam OSS-RBA diharapkan tetap mampu menjamin efisiensi pelayanan perizinan tanpa mengesampingkan prinsip kepastian hukum dan keadilan bagi pelaku usaha.⁹

Penggunaan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya menimbulkan konsekuensi berupa meningkatnya tuntutan akuntabilitas terhadap pejabat pemerintahan. Hal ini disebabkan karena diskresi memberikan kewenangan kepada pejabat publik untuk menetapkan keputusan atau melakukan tindakan berdasarkan pertimbangan sendiri dalam kondisi tertentu yang belum diatur secara jelas, lengkap, atau tegas dalam peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, pelaksanaan diskresi tidak dapat dipisahkan dari kewajiban pertanggungjawaban yang melekat pada setiap kewenangan yang digunakan.¹⁰

Diskresi tidak dapat dipahami sebagai kebebasan bertindak yang tidak terbatas ataupun sebagai ruang subjektivitas mutlak bagi pejabat pemerintahan. Sebaliknya, diskresi merupakan kewenangan hukum yang penggunaannya harus senantiasa berorientasi pada tujuan pemberian kewenangan, kepentingan umum, serta selaras dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), antara lain asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas proporsionalitas, dan asas larangan penyalahgunaan wewenang. Dengan demikian,

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Administrasi Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2017, hlm. 201–204.

¹⁰ Pasal 1 angka 9, Pasal 22, dan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

penggunaan diskresi justru menuntut tingkat kehati-hatian dan profesionalisme yang lebih tinggi dalam proses pengambilan keputusan.

Ditinjau dari perspektif akuntabilitas, setiap keputusan yang diambil melalui diskresi wajib dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, yaitu tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun norma hukum yang lebih tinggi. Selain itu, diskresi juga harus dapat dipertanggungjawabkan secara administratif melalui mekanisme pengawasan internal, pendokumentasiannya keputusan, serta evaluasi oleh atasan pejabat dan aparat pengawas yang berwenang. Lebih lanjut, penggunaan diskresi juga mengandung aspek pertanggungjawaban moral dan etis, karena setiap keputusan yang diambil harus mencerminkan integritas, kejujuran, dan komitmen terhadap pelayanan kepentingan masyarakat.¹¹

Seiring dengan meningkatnya tuntutan akuntabilitas tersebut, penerapan diskresi secara tidak langsung mendorong penguatan prinsip transparansi dan sistem pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pejabat pemerintahan dituntut untuk mampu mengemukakan secara rasional dasar pertimbangan, tujuan, serta manfaat dari setiap kebijakan diskresi yang ditetapkan. Transparansi ini memiliki peran strategis dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang serta dalam menjaga dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap kinerja pemerintah.

¹¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 240–242.

Dengan demikian, hukum yang mendukung terwujudnya pemerintahan yang responsif dan efektif, namun tetap berada dalam kerangka akuntabilitas yang ketat, guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, bersih, dan berintegritas.

E. KESIMPULAN

Pelayanan perizinan berusaha melalui sistem *Online Single Submission Risk Based Approach* (OSS-RBA) merupakan salah satu instrumen strategis dalam reformasi hukum administrasi negara yang ditujukan untuk meningkatkan kemudahan berusaha sekaligus memperkuat kepastian hukum. Meskipun OSS-RBA dirancang sebagai sistem perizinan yang bersifat terotomatisasi dan terstandar, dalam pelaksanaannya keterlibatan pejabat publik tetap tidak dapat dielakkan, terutama pada tahap verifikasi persyaratan, penilaian tingkat risiko usaha, serta pengambilan keputusan administratif. Kondisi ini secara langsung membuka ruang bagi penggunaan diskresi oleh pejabat publik dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan berusaha.

Secara normatif, penggunaan diskresi pejabat publik dalam sistem OSS-RBA dibenarkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sepanjang dilaksanakan untuk kepentingan umum dan sejalan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Namun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa praktik penggunaan diskresi dalam pelayanan perizinan berbasis OSS-RBA masih menyisakan berbagai permasalahan hukum, khususnya yang berkaitan dengan kejelasan batasan kewenangan serta mekanisme akuntabilitas diskresi.

Ketiadaan standar yang tegas dan sistem pertanggungjawaban yang efektif berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan membuka peluang terjadinya praktik maladministrasi.

Oleh karena itu, penguatan akuntabilitas diskresi pejabat publik menjadi aspek yang sangat penting dalam menjamin penyelenggaraan pelayanan perizinan yang transparan, adil, dan berorientasi pada kepastian hukum. Tanpa adanya penguatan terhadap aspek akuntabilitas tersebut, tujuan utama penerapan OSS-RBA untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif, berkeadilan, dan berkelanjutan berpotensi tidak dapat tercapai secara optimal.

F. SARAN

Pertama, diperlukan penguatan pengaturan normatif terkait penggunaan diskresi pejabat publik dalam pelayanan perizinan berbasis OSS-RBA, baik melalui pedoman teknis maupun standar operasional prosedur yang jelas dan seragam di seluruh daerah. Pengaturan tersebut penting untuk mencegah perbedaan penafsiran dan praktik diskresi yang berpotensi merugikan pelaku usaha.

Kedua, pemerintah perlu memperkuat mekanisme pengawasan terhadap penggunaan diskresi dalam pelayanan perizinan, baik melalui pengawasan internal oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) maupun pengawasan eksternal oleh Ombudsman Republik Indonesia. Pengawasan yang efektif akan mendorong pejabat publik untuk menggunakan diskresi secara proporsional dan bertanggung jawab.

Ketiga Ketiga, peningkatan kapasitas dan pemahaman pejabat publik mengenai batasan hukum diskresi dan prinsip akuntabilitas

perlu menjadi prioritas dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan digital. Dengan demikian, penerapan OSS-RBA tidak hanya berorientasi pada efisiensi administratif, tetapi juga menjamin perlindungan hukum dan keadilan bagi seluruh pelaku usaha.

DAFTAR PUSTAKA

Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 2004, hlm. 37.

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Administrasi Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2017, hlm. 201–204.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2012, hlm. 295.

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015, hlm. 23

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 240–242.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2014, hlm. 51–52.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Yuslim, “Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan,” *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, Vol. 4 No. 2, 2017, hlm. 94–96.