

Diskresi Pemerintah Kota Surabaya Terhadap Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Untuk Percepatan Perizinan Bangunan

Ari Wulandari

Universitas Narotama Surabaya
ariwulandari242@gmail.com

ABSTRACT

This study aims to find out the explanation of discretionary policies related to the implementation of permits in the Surabaya City Government and to find out the legal consequences of discretionary policy strategies in accelerating the implementation of building permits in the City of Surabaya. The discretionary policy was carried out to overcome the stagnation of requirements for business/non-business licensing services and to streamline the administration of government in the City of Surabaya due to the enactment of the work copyright law which has changed building permits to building approvals. This aims to provide legal certainty for the government and also the community in the form of submitting business/non-business licensing services until the suitability of space utilization activities and building approvals can be issued. The writing method used in this research is normative legal research using case studies (case approach). The results of the analysis of this study indicate that the use of discretion by the Surabaya City Government regarding the implementation of Perppu Number 2 of 2022 concerning Job Creation to accelerate building permits or building approvals for building permits has an impact on two sides, namely the local government provides legal certainty in issuing certificates city plans and building approvals. Apart from that, it also provides legal certainty for the community in applying for business/non-business licensing services and vice versa increasing the local revenue of the City of Surabaya through building permit fees or building approvals.

Keywords: *Discretion, Government Stagnation, Licensing*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan mengetahui penjelasan atas kebijakan diskresioner terkait penyelenggaraan perizinan di Pemerintah Kota Surabaya dan mengetahui akibat hukum dari strategi kebijakan diskresioner dalam percepatan pelaksanaan perizinan mendirikan bangunan di Kota Surabaya. Kebijakan diskresioner dilakukan untuk mengatasi stagnasi persyaratan pelayanan perizinan usaha/non usaha dan untuk merampingkan penyelenggaraan pemerintahan di Kota Surabaya akibat berlakunya undang-undang cipta kerja yang telah mengubah izin mendirikan bangunan menjadi persetujuan bangunan gedung. Bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi pemerintah dan juga Masyarakat berupa pengajuan pelayanan perizinan usaha/ non usaha hingga kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang dan persetujuan bangunan gedung dapat diterbitkan. Metode penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan studi kasus (case approach). Hasil penelitian ini menunjukkan penggunaan diskresi Pemerintah Kota Surabaya terkait implementasi Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja untuk percepatan izin mendirikan bangunan, izin mendirikan bangunan berdampak pada dua sisi, yaitu pemerintah daerah memberikan kepastian hukum dalam menerbitkan surat keterangan rencana kota dan persetujuan bangunan gedung. Selain itu juga, memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dalam mengajukan pelayanan perizinan usaha/ non usaha dan sebaliknya meningkatkan pendapatan asli daerah Kota Surabaya melalui retribusi izin mendirikan bangunan atau persetujuan bangunan gedung.

Kata kunci: *Diskresi, Perizinan, Stagnasi Pemerintah*

PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU No. 11/ 2020) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut Perppu No. 2/ 2022) telah berdampak besar dalam mengubah proses administrasi pemerintahan dalam rangka mempercepat penciptaan lapangan pekerjaan yang seluas-luasnya bagi masyarakat. Perppu No. 2/ 2022 dinilai sebagai terobosan hukum oleh pemerintah untuk menangani berbagai permasalahan yang ada pada beberapa undang-undang untuk dijadikan peraturan perundang-undangan yang kemudian disebut sebagai sistem *omnibus law*. Perppu No. 2/ 2022 yang memiliki fokus terhadap penciptaan lapangan kerja yang seluas-luasnya tersebut banyak melakukan penataan ulang administrasi perizinan yang selama ini banyak dilakukan di pemerintah daerah sebagaimana kewenangan yang selama ini diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (UU No. 32/ 2004), kini menjadi lebih banyak dikelola melalui sistem terpusat secara elektronik yang diciptakan oleh pemerintah pusat (Yuhdi, 2013).

Perubahan administrasi ini juga telah mengubah skema perizinan bangunan yang selama ini mengacu pada amanat Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 (PP No. 36/ 2005) tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (UU No. 28/ 2002), sebagaimana disebutkan pada Pasal 1 angka 6 yang berbunyi: "Izin mendirikan bangunan gedung adalah perizinan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/ kota kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/ atau merawat bangunan sesuai dengan persyaratan administrasi dan persyaratan teknis yang berlaku". Peraturan ini kemudian telah dicabut dan digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (PP No. 16/ 2021). Peraturan baru tersebut kemudian mengubah klausul perizinan bangunan yang semula berupa Izin Mendirikan Bangunan (IMB) menjadi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) yang diselenggarakan melalui sistem elektronik yang dibuat oleh pemerintah pusat melalui *Online Single Submission* (OSS) dan Sistem Informasi Manajemen Bangunan Gedung (SIMBG). Meskipun peran pemerintah daerah dalam penyelenggaraan tidak banyak berkurang dalam perizinan bangunan tetapi proses penyelenggaraannya kini telah banyak berubah dengan melibatkan Tim Profesi Ahli (TPA) dan Tim Penilai Teknis (TPT). Namun, permasalahan berada pada Keterangan Rencana Kota (KRK) sebagai salah satu pertimbangan teknis kesesuaian pembangunan untuk penerbitan perizinan bangunan baik dalam PBG maupun Sertifikat Laik Fungsi (SLF).

KRK merupakan informasi tentang ketentuan tata bangunan dan lingkungan yang diberlakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/ kota pada lokasi tertentu. Persyaratan KRK ini menimbulkan perbedaan persepsi karena tidak dijelaskan secara jelas dalam PP No. 16/ 2021, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (PP No. 21/ 2021), menyebutkan bahwa kesesuaian kegiatan dengan rencana tata ruang diwujudkan dalam Konfirmasi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKKPR) dan Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (PKKPR) yang memuat ketentuankesesuaian tata ruang seperti yang dimuat dalam KRK dalam penjelasan PP No. 16/ 2021. Jika KRK merupakan PKKPR atau KKKPR, maka muncul permasalahan berupa kritik terhadap pemerintah yang selama ini menjadi penyelenggara penataan ruang. Kritik paling kuat adalah pada keseluruhan sistem penyelenggaraan berbasis elektronik mulai dari penerbitan KRK baik dalam bentuk KKKPR ataupun PKKPR hingga PBG dan SLF. Sistem penyelenggaraan secara elektronik yang dibuat oleh pemerintah belum dapat mengakomodasi permasalahan daerah serta kemampuan daerah yang berbeda. Ketimpangan

antar daerah dalam menyelenggarakan perizinan membuat sistem elektronik yang dibuat tidak relevan untuk daerah lain yang sudah lebih maju dan siap dengan sistemnya sendiri.

Kota Surabaya adalah salah satu kota yang lebih maju dalam penyelenggaraan perizinan, baik dari penerbitan informasi kesesuaian pemanfaatan ruang dalam Surat Keterangan Rencana Kota (SKRK) hingga IMB. Kota Surabaya telah menyiapkan sistem perizinan dan non perizinan secara elektronik sejak tahun 2013 melalui payung hukum yang disusun dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 28 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelayanan Perizinan Dan Non Perizinan Secara Elektronik Di Kota Surabaya (Perwali Surabaya No. 28/ 2013). Sistem elektronik *Surabaya Single Window* (SSW) yang dibuat, secara efektif telah memangkas informalitas birokrasi yang selama ini terjadi dalam pelayanan perizinan. Standar teknis pelayanan ditetapkan dalam SSW membuat perizinan bangunan baik mulai dari SKRK hingga penerbitan IMB dapat dilaksanakan dalam satu paket perizinan dan dalam jangka waktu yang singkat. Sebagaimana dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 43 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 28 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelayanan Perizinan Dan Non Perizinan Secara Elektronik Di Kota Surabaya (Perwali Surabaya No. 43/ 2017), perizinan SKRK untuk bangunan sederhana hanya memerlukan waktu paling cepat 1 (satu) hingga 3 (tiga) hari kerja sedangkan untuk IMB hanya memerlukan waktu paling cepat 3 (tiga) hari kerja dan paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja untuk bangunan non rumah tinggal. Ketidakrelevanan sistem penyelenggaraan perizinan elektronik secara terpusat oleh pemerintah ini telah mengesampingkan semangat otonomi daerah yang selama ini dijunjung.

Ketidakrelevanan ini membuat Pemerintah Kota Surabaya hingga sekarang tidak dapat menyelenggarakan perizinan berusaha secara optimal. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Surabaya yang digunakan sebagai basis dalam penerbitan izin tidak dapat terintegrasi ke dalam sistem elektronik OSS karena terlalu rigid. Kekhasan dan kompleksitas permasalahan yang diakomodir dalam RDTR Kota Surabaya tidak sesuai untuk dimasukkan dalam sistem yang lebih general dalam OSS, sedangkan Pemerintah Kota Surabaya bersih keras untuk tidak merubah RDTR karena akan memakan waktu dan sumber daya yang besar serta meninggalkan kekosongan kebijakan. Kondisi ini mengakibatkan jalan buntu antara Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Pusat. KKKPR yang diharapkan dapat terlaksana kini Kota Surabaya hanya dapat menyelenggarakan PKKPR dengan melibatkan Forum Penataan Ruang (FPR) dan koordinasi dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) secara konvensional yang akhirnya membuat kondisi pelayanan kembali seperti dulu sebelum adanya sistem elektronik yang rentan akan informalitas dan waktu yang lama.

PBG sangat penting untuk dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah dengan baik karena terdapat potensi pendapatan daerah melalui retribusi yang dikenakan. Pemerintah daerah wajib untuk memastikan perizinan bangunan dapat terus berjalan pasca perubahan peraturan perundang-undangan ini untuk menyelamatkan pendapatan daerah. Kebijakan diskresional adalah jalan yang perlu diambil oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk memastikan setiap proses perizinan dapat terus berjalan dan teradministrasi dengan baik. Sehingga dalam penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi strategi kebijakan diskresional yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam menghadapi permasalahan perizinan yang terhambat dalam rangka memberikan kepastian hukum dan menjaga pendapatan daerah untuk kesejahteraan masyarakat luas.

Dalam mengukur originalitas penelitian yang diteliti, penulis mencari beberapa referensi penelitian. Jurnal milik Zaqiah Darojad yang berjudul "Penggunaan Diskresi Oleh Pejabat Pemerintah Dalam Kaitannya Dengan Kerugian Keuangan Negara Yang Mengakibatkan Tindak Pidana Korupsi" menganalisis mengenai penyimpangan penggunaan diskresi oleh pejabat berwenang yang dapat berimplikasi kepada tindak pidana korupsi (Darojad, 2018). Penelitian tersebut menguraikan bagaimana kebijakan diskresi menurut ranah hukum administrasi negara dan hukum pidana. Penelitian tersebut berbeda dengan

penelitian yang ditulis peneliti. Penelitian selanjutnya, yaitu penelitian yang disusun oleh Ari Syamsurizal, SH., M.Kn., Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Purwakarta yang berjudul “Diskresi Pemerintah Dalam Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah”, menganalisis mengenai konsep kewenangan pemerintah dalam pengadaan barang dan jasa serta prosedur hukum tindakan diskresi pemerintah dalam pengadaan barang dan jasa dengan metode penunjukan langsung (Syamsurizal, 2021). Penelitian tersebut berbeda dengan penelitian yang ditulis peneliti. Perbedaan antara penelitian tersebut dengan peneliti yang dikaji oleh penulis terletak pada permasalahan yang diangkat, yaitu penulis melakukan penelitian diskresi terhadap penerbitan SKRK dan IMB di Kota Surabaya. Penelitian berikutnya, yaitu penelitian yang dikaji oleh M. Ro’I, Adhi Pamungkas, dan Budi Ispriyarso yang berjudul “Kajian Paradigmatik Terhadap Konsep Diskresi Pejabat Pemerintahan Di Indonesia”, yang menganalisa mengenai kajian paradigmatik terhadap konsep diskresi pejabat pemerintahan di Indonesia (Pamungkas & Ispriyarso, 2020). Dalam penelitian ini diperoleh kesimpulan kajian paradigmatik terhadap diskresi pejabat pemerintahan di Indonesia yang menunjukkan bahwa pemahaman diskresi telah mengalami pergeseran yang semula berada dalam paradigma interpretivisme ke paradigma positifisme.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, diperoleh rumusan masalah pertama dalam penelitian ini, yaitu alasan penggunaan diskresi oleh Pemerintah Kota Surabaya terhadap pelaksanaan Perppu No. 2/ 2022 untuk percepatan perizinan bangunan dengan sub bahasan pertama, yaitu alasan diskresi menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30/ 2014) dan Perppu No. 2/ 2022. Dan, sub bahasan kedua, yaitu alasan penggunaan diskresi untuk percepatan perizinan bangunan. Adapun rumusan masalah kedua, yaitu akibat hukum yang ditimbulkan penggunaan diskresi oleh Pemerintah Kota Surabaya terhadap pelaksanaan Perppu No. 2/ 2022 untuk percepatan perizinan bangunan dengan sub bahasan pertama, yaitu PBG menurut Perppu No. 2/ 2022, sub bahasan kedua yaitu dampak implementasi diskresi terhadap PAD Kota Surabaya, dan sub bahasan ketiga yaitu tentang keabsahan diskresi. Dalam menerapkan rencana kebijakan diskresi tersebut, Pemerintah Kota Surabaya perlu mempertimbangkan alasan penggunaan diskresi untuk penerbitan SKRK dan IMB di Kota Surabaya dan bagaimana akibat hukum yang ditimbulkan karena penggunaan diskresi oleh Pemerintah Kota Surabaya tersebut terhadap percepatan perizinan bangunan di Kota Surabaya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan metode pendekatan peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk membangun argumentasi hukum terhadap fenomena spesifik yang terjadi di lapangan. Kasus yang dipilih erat kaitannya dengan kasus atau peristiwa hukum yang terjadi di lapangan, dimana dalam penelitian ini adalah kebijakan diskresional yang terjadi di Kota Surabaya terkait dengan perizinan. Jenis pendekatan dalam penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi nilai kebenaran serta solusi terbaik terhadap permasalahan hukum yang terjadi sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan. Pendekatan ini melakukan telaah terhadap produk hukum atau yang telah memperoleh otorisasi atau kekuatan mengikat (Marzuki, Peter Mahmud, 2016).

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus (*case approach*). Pendekatan kasus ini berfokus untuk mengeksplorasi strategi kebijakan diskresional yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Penelitian ini juga berfokus terhadap kebijakan-kebijakan atau produk hukum diskresional yang ada di Kota Surabaya dalam hal perizinan. Sesuai dengan sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, maka fokus penelitian tertuju pada studi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan metode studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Prosedur pengumpulan data sekunder atau komentar dan pendapat pihak yang terlibat dilakukan dengan wawancara secara mendalam. Wawancara penelitian menyoar secara *purposive* kepada pihak yang terlibat. Wawancara disusun untuk mengurai pertimbangan-pertimbangan hukum yang melatarbelakangi pengambilan kebijakan tersebut dan dampak hukum yang ingin diantisipasi atas kebijakan diskresional. Wawancara berupa wawancara terbuka untuk mendapatkan jawaban yang luas, namun tetap terkoordinir. Selanjutnya bahan hukum yang diperoleh tersebut diolah dengan cara mengklarifikasi berdasarkan isu hukum yang ada dan mensistematisasi untuk dilakukan analisis secara sistematis guna mendapatkan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Alasan Penggunaan Diskresi oleh Pemerintah Kota Surabaya terhadap Pelaksanaan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Untuk Percepatan Perizinan Bangunan

a. Alasan Diskresi Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

UU No. 30/ 2014 dan Perppu No. 2/ 2022, diskresi adalah keputusan dan/ atau tindakan yang ditetapkan dan/ atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkrit yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/ atau adanya stagnasi pemerintahan. Diskresi adalah salah satu ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan yang bisa dilakukan oleh lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif, dan penyelenggara fungsi pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dan/ atau undang-undang. Di dalam Pasal 22 ayat (2) UU No. 30/ 2014, disebutkan bahwa setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Kebijakan diskresi yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini pejabat berwenang harus sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), berdasarkan alasan-alasan yang objektif, tidak menimbulkan konflik kepentingan, dan dilakukan dengan itikad baik.

Di sisi lain, keputusan penggunaan diskresi ini diterbitkan, agar dapat digunakan oleh pemerintah daerah untuk menerbitkan persyaratan dasar perizinan sehingga tidak menyebabkan terjadinya stagnasi dalam pelayanan penerbitan persyaratan dasar berupa KKPR dan PBG. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan (Perda Kota Surabaya No. 7/ 2009) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 9 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan (Perda Kota Surabaya No. 9/ 2013), pemerintah daerah berwenang menerbitkan IMB dan wajib memberikan SKRK. Permasalahannya, pemerintah daerah belum dapat menerbitkan KKPR dan PBG dan untuk mengatasi stagnansi pelayanan persyaratan dasar perizinan berusaha/ non berusaha dan guna melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, diperlukan diskresi pemerintahan guna memberikan kemanfaatan bagi kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2) UU No. 30/ 2014.

b. Alasan Penggunaan Diskresi Untuk Percepatan Perizinan Bangunan

Penggunaan diskresi dilakukan atas dasar pertimbangan belum siapnya sistem elektronik untuk penerbitan KKPR dan PBG di Kota Surabaya karena belum terkoneksinya Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Surabaya dengan sistem tersebut. Sistem elektronik SSW yang dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya sejak tahun 2013 secara efektif telah memangkas informalitas birokrasi yang selama ini terjadi dalam pelayanan perizinan. Di sisi

lain, keputusan penggunaan diskresi ini diterbitkan, agar dapat digunakan oleh pemerintah daerah untuk menerbitkan persyaratan dasar perizinan sehingga tidak menyebabkan terjadinya stagnasi dalam pelayanan penerbitan persyaratan dasar berupa KKPR dan PBG. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Perda Kota Surabaya No. 7/ 2009 sebagaimana telah diubah dengan Perda Kota Surabaya No. 9/ 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Perda Kota Surabaya No. 7/ 2009, pemerintah daerah berwenang menerbitkan IMB dan wajib memberikan SKRK. Permasalahannya, pemerintah daerah belum dapat menerbitkan KKPR dan PBG dan untuk mengatasi stagnansi pelayanan persyaratan dasar perizinan berusaha/ non berusaha dan guna melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, diperlukan diskresi pemerintahan guna memberikan kemanfaatan bagi kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2) UU No. 30/ 2014.

Akibat Hukum yang Ditimbulkan Penggunaan Diskresi oleh Pemerintah Kota Surabaya terhadap Pelaksanaan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja untuk Percepatan Perizinan Bangunan

a. Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) menurut Perppu Nomor 2 Tahun 2022

Menurut UU No. 30/ 2014 dan Perppu No. 2/ 2022, diskresi adalah keputusan dan/ atau tindakan yang ditetapkan dan/ atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkrit yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/ atau adanya stagnasi pemerintahan. Diskresi adalah salah satu ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan yang bisa dilakukan oleh lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif, dan penyelenggara fungsi pemerintahan yang disebutkan UUD NRI 1945 dan/ atau undang-undang. Di dalam Pasal 22 ayat (2) UU No. 30/ 2014 disebutkan bahwa setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Kebijakan diskresi yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini pejabat berwenang harus sesuai dengan AUPB, berdasarkan alasan-alasan yang objektif, tidak menimbulkan konflik kepentingan, dan dilakukan dengan itikad baik.

Pemerintah Kota Surabaya melakukan kebijakan diskresi dalam hal penerbitan SKRK dan IMB hingga tahun 2023 sesuai UU No. 11/ 2020 yang juga telah mengubah UU No. 28/ 2002 serta dengan diundangkannya PP No. 16/ 2021 tentang Pelaksanaan UU No. 28/ 2002, telah terjadi perubahan *nomenklatur* perizinan bangunan gedung yang semula berupa IMB menjadi PBG. Berdasarkan ketentuan Pasal 13 UU No. 11/ 2020, KKPR dan PBG merupakan bentuk penyederhanaan persyaratan dasar perizinan berusaha. Sebenarnya Pemerintah Kota Surabaya juga telah menetapkan Peraturan Walikota Kota Surabaya Nomor 41 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha (Perwali Kota Surabaya No. 41/ 2021), perizinan non berusaha dan pelayanan non perizinan dalam rangka mengatur pelayanan perizinan berusaha, perizinan non berusaha, dan pelayanan non perizinan, termasuk di dalamnya pelayanan persyaratan dasar perizinan di Kota Surabaya. Di dalam Pasal 5 ayat (2) Perwali Kota Surabaya No. 41/ 2021, disebutkan bahwa persyaratan dasar perizinan berusaha diantaranya meliputi KKPR dan PBG. Untuk penyelenggaraan pelayanan perizinan berusaha, perizinan non berusaha dan pelayanan non perizinan dilakukan secara elektronik melalui SSW untuk PKKPR, melalui OSS untuk KKKPR, dan melalui SIMBG untuk PBG sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) undang-undang tersebut. Tetapi ada kendala dalam sistem elektronik yang menyebabkan pemerintah kota belum bisa menerbitkan KKPR sehingga hal ini menyebabkan terjadinya stagnansi dalam pelayanan penerbitan persyaratan dasar berupa KKPR dan PBG.

Menurut Ishak, pejabat pemerintah memiliki otorisasi untuk mengambil keputusan yang tidak/ belum diatur secara tertulis dalam peraturan perundang-undangan, atau tertulis namun tidak ada kejelasan deskripsi untuk memecahkan suatu masalah dihadapi dengan

kebijakan mendesak atas otonomi daerah (Ishak, 2019). Kebijakan seperti diskresi adalah salah satu kebijakan yang tepat dalam hal ini. Menurut pendapat Sadat, administrasi pemerintahan pengurus/ pejabat tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada warga karena hukum tidak ada atau hukum ada tetapi tidak jelas, selama ini ada di dalam otoritas mereka (Sadat, 2020). Dalam hukum administrasi negara, demikian sebutannya "*pouvoir discretionnaire*" atau "*gratis ermessen*" atau diskresi, yang mengandung kewajiban besar dan kekuasaan untuk menentukan tindakan yang akan diambil dan kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan (Yilmaz & Guner, 2013). Menurut hasil penelitian Rois, Yani, Sari, Putri, & Mardiansyah menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan konsekuensi logis dari kesejahteraan negara dimana pemerintahan adalah kekuasaan negara yang diberi tugas dan tanggung jawab untuk mensejahterakan warga negaranya (Rois et al., 2021). Sebaliknya, wewenang diskresioner tidak berarti dapat digunakan secara bebas. Namun, harus mengikuti aturan tertulis dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Pemerintahan yang Baik dan Prinsip-Prinsip Pemerintahan yang Baik (AUPB) (UU No. 30/ 2004). Hal-hal tersebut untuk menjamin terselenggaranya kewenangan diskresi di dalam penyelenggaraan Pemerintahan agar berdaya guna dan berhasil guna dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Menurut Marbun, diskresi juga memiliki batasan, penyelenggara negara bertindak secara dinamis dalam menyelesaikan masalah-masalah mendesak. Meskipun demikian, harus diingat kesempatan kebijakan diskresi dalam organisasi negara bukanlah kesempatan dalam arti luas ekspansif dan tidak terbatas, namun pada saat yang sama dibatasi oleh batas tertentu yang diizinkan oleh Peraturan administrasi negara. Sebagai kewenangan untuk menafsirkan kebijakan yang ada dalam suatu hal yang belum diatur oleh suatu ketentuan baku, diperlukan tindakan diskresi untuk pelaksanaannya (Marbun, 2001).

Di sisi lain, keputusan penggunaan diskresi ini diterbitkan, dapat digunakan oleh pemerintah daerah untuk menerbitkan KKPR sehingga menyebabkan terjadinya stagnasi dalam pelayanan penerbitan persyaratan dasar berupa KKPR dan PBG. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Perda Kota Surabaya No. 7/ 2009 sebagaimana telah diubah dengan Perda Kota Surabaya No. 9/ 2013 tentang Perubahan Atas Perda Kota Surabaya No. 7/ 2009, pemerintah daerah berwenang menerbitkan IMB dan wajib memberikan SKRK. Permasalahannya, pemerintah daerah belum dapat menerbitkan KKPR dan PBG dan untuk mengatasi stagnansi pelayanan persyaratan dasar perizinan berusaha/ non berusaha dan guna melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, diperlukan diskresi pemerintahan guna memberikan kemanfaatan bagi kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2) UU No. 30/ 2014.

b. Dampak Implementasi Diskresi Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya

Dengan adanya kebijakan diskresi yang sudah dijelaskan Pemerintah Kota Surabaya bahwa berdampak secara langsung terhadap PAD, yaitu peningkatan PAD karena kebijakan otonomi daerah tidak bisa terlepas dari anggaran PAD karena hakikat dari otonomi daerah adalah kewenangan yang lebih besar dalam pengurusan maupun pengelolaan daerah, termasuk didalamnya pengelolaan keuangan. Untuk mempermudah proses pengajuan IMB atau PBG pemerintah Kota Surabaya membuat suatu kebijakan dengan pendaftaran IMB melalui sistem layanan elektronik dengan beberapa prosedur, sehingga mempermudah para pelaku usaha untuk mendapat IMB. Berdasarkan Irvan kebijakan diskresi ini bertujuan untuk meningkatkan kepatuhan dan antusias warga dalam pengajuan IMB atau PBG (Bidang Informasi dan Komunikasi Publik serta Statistik Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya, 2023). Namun, juga menjadi stimulan dalam meningkatkan PAD dari sektor Retribusi IMB/ PBG. IMB atau PBG berfungsi untuk melindungi secara hukum bagi pelaku usaha baik dari segi jenis usaha maupun tempat berbisnis kekuatan hukum digunakan untuk menghindari pengusuran ataupun konflik dengan pelaku usaha lain. Izin sebagai salah satu

instrumen dari pemerintah berfungsi untuk mengontrol perilaku masyarakat di sesuai dengan tujuan yang dimaksudkan. Instrumen perizinan ditetapkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan UU No. 32/ 2004, tujuan dari otonomi daerah adalah otonomi yang diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menggalakkan prakarsa dan peran aktif masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu secara nyata dan bertanggungjawab, sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa mengurangi beban dan campu tangan pemerintah pusat di daerah yang akan memberi peluang untuk koordinasi local (Christianingrum & Aida, 2020). Mardiasmo menyatakan bahwa sebelum era otonomi daerah, harapan pemerintah daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak sendiri sangat sulit untuk dilakukan (Mardiasmo, 2002). Ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan pemerintah pusat merupakan wujud ketidakberdayaan PAD dalam membiayai belanja daerah. Dalam menjamin terselenggaranya otonomi daerah yang lebih baik, maka diperlukan usaha pemerintah daerah untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah sendiri. Peningkatan kemampuan keuangan ini berupa peningkatan penerimaan PAD, baik dengan meningkatkan penerimaan sumber yang sudah ada maupun menggali sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan yang ada serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat.

Menurut Akhdor, izin apapun pada dasarnya akan memberikan perlindungan hukum untuk dua hal, pertama perlindungan masyarakat umum dari kemungkinan masalah disebabkan oleh kegiatan/usaha yang diperbolehkan. Kedua, perlindungan hukum terhadap kegiatan/ bisnis dari kemungkinan adanya gangguan atau hambatan dari pihak manapun, dan oleh siapa pun (Akhdor, 2015). Itu sebabnya setiap lisensi yang diterapkan harus ditentukan satu set persyaratan, jika tidak diberikan izin harus disertai dengan seperangkat pedoman dalam bentuk hak dan kewajiban. Perizinan penggunaan bangunan adalah ruang kebijakan operasional pemanfaatan yang berkaitan dengan penetapan lokasi, ruang, dan kualitas ruang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, hukum dan kebiasaan setempat yang berlaku. Amin juga mengungkapkan hasil temuan bahwa pemerintah harus mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat, yaitu dengan mengoptimalkan potensi sumber pendapatan yang ada atau dengan meminta wewenang yang lebih luas untuk mengelola sumber pendapatan lain yang masih dikuasi oleh pemerintah pusat/ provinsi untuk meningkatkan PAD (Amin, 2015).

c. Keabsahan Diskresi

Pemerintah Kota Surabaya menindaklanjuti keputusan Presiden Joko Widodo dalam PP No. 16/ 2021. Peraturan ini merupakan tindak lanjut dari ketentuan Pasal 24 dan Pasal 185 huruf b UU No. 11/ 2020. Dalam aturan ini disebutkan, pemerintah menghapus status IMB dan menggantinya dengan PBG. Sesuai pernyataan kepala Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan (DPRKPP) Kota Surabaya, Irvan Wahyu Dradjad, pada tanggal 15 Februari 2022 bahwa Pemerintah Kota Surabaya saat ini sedang memproses rancangan peraturan daerah (Raperda) tentang perubahan aturan IMB menjadi PBG, dalam raperda itu, Surabaya tetap akan menerbitkan IMB sesuai dengan Perda Kota Surabaya No. 7/ 2009 dan Perda No. 6/ 2013 sebagai dasar pelaksanaan yang dibaca dan dimaknai sebagai PBG. Secara garis besar, perbedaan terletak pada penerbitan IMB ataupun PBG ini dapat dilakukan melalui sistem elektronik Pemerintah Kota Surabaya, yakni SSW Alfa. Hal ini diperkuat juga dengan telah diterbitkannya Keputusan Kepala Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya Nomor 188.4/12983/436.7.5/2021 tentang Penggunaan Diskresi Dalam Penerbitan Surat Keterangan Rencana Kota yang disahkan sejak 10 Agustus 2021 dimana dalam keputusan ini menyatakan bahwa Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang

Kota Surabaya berwenang untuk menerbitkan SKRK dan IMB sampai efektifnya sistem elektronik dalam penerbitan KKPR dan PBG.

Tujuan dari penggunaan diskresi dalam penerbitan SKRK dan IMB oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah: (1) untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Surabaya, (2) untuk memberikan kepastian hukum bagi Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang sebagai perangkat daerah yang berwenang menerbitkan SKRK dan IMB sebelum efektifnya system elektronik dalam penerbitan KKPR dan PBG, (3) untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dalam mengajukan pelayanan perizinan berusaha/ non berusaha sampai dengan dapat diterbitkannya KKPR dan PBG, dan (4) untuk mengatasi adanya potensi stagnasi pemerintahan akibat adanya permohonan izin berusaha yang tidak bisa terlayani karena belum tersedianya atau belum efektifnya sistem elektronik untuk menerbitkan KKPR dan PBG. Dari tujuan yang telah dijabarkan di atas, penggunaan diskresi oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam hal penerbitan SKRK dan IMB telah sejalan dengan tujuan diskresi sebagaimana disebutkan dalam pasal 22 ayat (2) UU No. 30/ 2014 dan sesuai dengan AUPB, yaitu asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik.

Dalam penerapan diskresi ini, persyaratan, tata cara penyelesaian permohonan, dan penerbitan SKRK dan IMB oleh Pemerintah Kota Surabaya tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan terkait yang berlaku yaitu Perda Kota Surabaya No. 7/ 2009 sebagaimana telah diubah dengan Perda Kota Surabaya No. 9/ 2013 tentang Perubahan Atas Perda Kota Surabaya No. 7/ 2009, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034 (Perda Kota Surabaya No. 12/ 2014), Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Surabaya Tahun 2018-2038 (Perda Kota Surabaya No. 8/ 2018), Peraturan Walikota Kota Surabaya Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pedoman Teknis Pengendalian Pemanfaatan Ruang Dalam Rangka Pendirian Bangunan di Kota Surabaya (Perwali Kota Surabaya No. 52/ 2017), dan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 13 Tahun 2018 tentang pedoman Teknis Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (Perwali Kota Surabaya No 13/ 2018). Terhadap keputusan penerapan diskresi dalam penerbitan SKRK dan IMB sebelum diterbitkannya KKPR dan PBG yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya sejak 2 Agustus 2021 hingga saat ini dinyatakan tetap berlaku dan sah untuk dijadikan dasar dalam melaksanakan perizinan berusaha dan/ atau perizinan non berusaha sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan karena telah sesuai prosedur, tujuan, dan AUPB.

KESIMPULAN

Kebijakan diskresi adalah keputusan dan/ atau tindakan yang ditetapkan dan/ atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-perundangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/ atau adanya stagnasi pemerintahan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 30/ 2014. Alasan penggunaan diskresi yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah karena adanya potensi stagnansi pelayanan persyaratan dasar perizinan berusaha/ non berusaha karena pemerintah daerah belum dapat menerbitkan KKPR dan PBG dan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, maka diskresi dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk memberikan kemanfaatan bagi kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2) UU No. 30/ 2014.

Unsur-unsur diskresi sendiri salah satunya ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik dalam hal ini adalah pelayanan publik. Diskresi merupakan sikap tindak aktif dari administrasi negara, yaitu pejabat yang berwenang dalam penerbitan SKRK IMB. Penggunaan diskresi oleh Pemerintah Kota Surabaya ini telah sesuai dan memenuhi 3 aspek

keabsahan suatu kebijakan diskres, yaitu kewenangan, prosedur, dan substansi. Sehingga produk hukum berupa IMB yang dihasilkan akibat kebijakan diskresi ini dapat dibaca dan dimaknai sebagai PBG. Penggunaan diskresi oleh Pemerintah Kota Surabaya ini berdampak pada penyelenggaraan perizinan berusaha/ non berusaha di Kota Surabaya. Pelayanan publik dapat berjalan dengan lancar dan efisien karena untuk memperoleh IMB/ PBG masyarakat bisa mengajukan secara online melalui aplikasi SSW Alfa yang telah dibuat oleh pemerintah. Selain itu dengan adanya kebijakan diskresi ini juga berpengaruh terhadap PAD. Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU No. 1/ 2022), bahwa retribusi yang bisa dipungut oleh daerah salah satunya adalah retribusi perizinan tertentu yaitu retribusi IMB/ PBG. Retirbusi IMB/ PBG ini adalah salah satu penyumbang/ stimulan dalam perolehan PAD Kota Surabaya.

DAFTAR PUSTAKA

- Akhdor, M. (2015). The Essence Of Permit Function For Space Utilization Of Spatial Planning In South Sulawesi. *International Journal Of Scientific & Technology Research*, 4.
- Amin, N. (2015). Analisis Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah Dan Tingkat Kemandirian Daerah Di Era Otonomi Daerah. *Iqtishaduna: Jurnal Ilmiah Ekonomi Kita*, 4, 80-91.
- Bidang Informasi Dan Komunikasi Publik Serta Statistik Dinas Komunikasi Dan Informatika Kota Surabaya. (2023, April 5). *Menjelang Hjks Ke -730, Pemkot Surabaya Berikan Insentif Pembebasan Atau Pengurangan Denda Pelaksanaan Kemajuan Pembangunan*. <https://www.surabaya.go.id/id/berita/73463/menjelang-hjks-ke-730-pemkot-surabaya-berikan-insentif-pembebasan-atau-pengurangan-denda-pelaksanaan-kemajuan-pembangunan>.
- Christianingrum, R., & Aida, A. N. (2020). Analisis Peta Kemampuan Keuangan Provinsi Sebelum Dan Setelah Otonomi Daerah. *Jurnal Budget: Isu Dan Masalah Keuangan Negara*, 5.
- Darojad, Z. (2018). Penggunaan Diskresi Oleh Pejabat Pemerintahan Dalam Kaitannya Dengan Kerugian Keuangan Negara Yang Mengakibatkan Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Mp (Manajemen Pemerintahan)*, 5, 125-139.
- Ishak, N. (2019). Implementation And Supervision Of Official Discretion In Local Government Of Republic Of Indonesia. *Jurnal Al Daulah: Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan*, 8.
- Marbun, S. F. (2001). *Pembentukan, Pemberlakuan, Dan Peranan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia [Disertasi]*. Universitas Padjajaran.
- Mardiasmo. (2002). Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah. In *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*. Andi Offset.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2016). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Pamungkas, M. R. A., & Ispriyarso, B. (2020). Kajian Paradigmatik Terhadap Konsep Diskresi Pejabat Pemerintahan Di Indonesia. *Humani (Hukum Masyarakat Madani)*, 10, 112-127.
- Rois, N., Yani, T., Sari, P. M., Putri, D. A. N., & Mardiansyah, L. (2021). Implementation Of The Government's Discretion In Indonesia, Authority, And Responsibility In The Management Of Government. *Jurnal Dinamika*, 1, 69-80.
- Sadat, A. (2020). Discretion And Accountability Of Local Government In Administering Governance. *Journal Of Governance*, 5, 237-248.
- Syamsurizal, A. (2021, May 27). *Diskresi Pemerintah Dalam Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah*. Jdih Kabupaten Purwakarta.
- Yilmaz, S., & Guner, A. (2013). Local Government Discretion And Accountability In Turkey. *Public Administration And Development*, 33, 125-142.
- Yuhdi, M. (2013). Peranan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. *Likhitaprajna*, 15, 69-83.