

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka atau landasan teori adalah teori-teori yang relevan yang dapat digunakan untuk menjelaskan tentang variabel yang akan di teliti, sebagai dasar untuk memberi jawaban sementara terhadap rumusan masalah yang diajukan, serta instrumen penelitian. Jumlah teori yang digunakan tergantung pada jumlah variabel yang di teliti. Dalam bagian ini diuraikan landasan substantif (baik teoritis maupun metodologis) yang digunakan dalam penelitian. Teori, temuan dan bahan penelitian lain yang dipahami sebagai acuan, yang dijadikan landasan untuk menunjukkan ketetapan tentang tindakan yang akan dilakukan.¹ Uraian tersebut digunakan untuk menyusun kerangka berpikir maupun konsep pada penelitian ini.

A. Tinjauan Umum Tentang Transportasi Umum

Transportasi pada dasarnya merupakan sarana untuk memindahkan orang dan/ atau barang dari satu tempat ke tempat lain. Transportasi merupakan salah satu kebutuhan yang penting bagi kehidupan manusia karena berguna bagi kelancaran produktivitas dan mobilitas masyarakat terutama pada sektor perekonomian.² Transportasi dipilah menjadi dua jenis yaitu privat dan publik, transportasi publik dapat diartikan sebagai transportasi umum, baik orang maupun barang, dan pergerakannya dilakukan dengan moda tertentu dengan

¹ Dalman, 2014, *Menulis Karya Ilmiah*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 184.

² Ratna Puspitasari, 2016, "Evaluasi Kebijakan Penyelenggaraan Angkutan Umum di Surabaya", *Jurnal Dinamika Governance*, Vol. 6, No. 1.

cara membayar.³ Termasuk yang dimaksud dengan angkutan umum penumpang adalah angkutan kota seperti bus, minibus dan lain lain yang memiliki tujuan dengan besar biaya tarif tertentu sesuai yang telah ditetapkan oleh perusahaan angkutan maupun oleh pemerintah.

1. Angkutan Umum Penumpang

Secara teoritis pengangkutan mempunyai pengertian sebagai pengangkutan atau pembawaan baik barang maupun orang, sehingga angkutan umum penumpang adalah angkutan penumpang yang dilakukan dengan sistem sewa atau membayar.⁴

Tujuan dari angkutan umum yaitu untuk memindahkan orang atau barang dari tempat asalnya ke tempat yang dikehendaki sesuai dengan perjanjian dengan biaya yang disepakati. Perjanjian pengangkutan merupakan perjanjian timbal balik dengan pengangkut mengikatkan diri untuk menyelenggarakan pengangkutan barang dan/atau orang dengan tujuan tertentu, sedangkan pihak lainnya yaitu pengirim, penerima (barang) maupun penumpang memiliki kewajiban untuk menunaikan pembayaran biaya pengangkutan tersebut.⁵

Angkutan umum penumpang merupakan sarana angkutan yang bersifat massal yang berarti dapat digunakan oleh masyarakat secara luas.

³ Siti Aminah, 2018, "Transportasi Publik dan Aksesibilitas Masyarakat Perkotaan", *Jurnal Teknik Sipil Universitas Bandar Lampung*, Vol. 9, No. 1.

⁴ Abdulkadir Muhammad, 1991, *Hukum Pengangkutan Darat, Laut, dan Udara*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 19.

⁵ Sution Usman Adji, 1991, *Hukum Pengangkutan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 6.

Jenis-jenis angkutan umum berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yaitu⁶:

- a. Kendaraan bermotor adalah setiap kendaraan yang digerakan oleh peralatan mekanik berupa mesin selain kendaraan yang berjalan diatas rel.
- b. Kendaraan tidak bermotor adalah setiap kendaraan yang digerakan oleh tenaga manusia dan/atau hewan.
- c. Kendaraan bermotor umum adalah setiap kendaraan yang digunakan untuk angkutan barang dan/atau orang dengan dipungut bayaran.
- d. Perusahaan angkutan umum adalah badan hukum yang menyediakan jasa angkutan orang dan/atau barang dengan kendaraan bermotor umum.
- e. Pelayanan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum terdiri dari:
 - 1) Angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek, dan
 - 2) Angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum tidak dalam trayek.
- f. Perusahaan angkutan umum wajib memenuhi standar pelayanan minimal meliputi:
 - 1) Keamanan;
 - 2) Keselamatan;
 - 3) Kenyamanan;

⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Ham R.I, *Sekilas Mengenai Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, https://lsc.bphn.go.id/uploads/313881_leaflet_7.pdf, Diakses 5 Mei 2019 Pukul 16.53 WIB

- 4) Keterjangkauan;
- 5) Kesetaraan; dan
- 6) Keteraturan.

g. Perusahaan angkutan umum yang menyelenggarakan angkutan orang dan/atau barang wajib memiliki:

- 1) Izin penyelenggaraan angkutan orang dalam trayek;
- 2) Izin penyelenggaraan angkutan orang tidak dalam trayek; dan/atau
- 3) Izin penyelenggaraan angkutan barang khusus atau alat berat.
- 4) Kewajiban diatas tidak berlaku untuk pengangkutan orang sakit dengan menggunakan ambulans dan pengangkutan jenazah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 15 Tahun 2019 Pasal 37 mengenai angkutan orang dengan kendaraan umum dalam trayek, terdiri dari:⁷

- a. Angkutan Lintas Batas Negara;
- b. Angkutan Antar Kota Antar Provinsi;
- c. Angkutan Antar Kota Dalam Provinsi;
- d. Angkutan Perkotaan; dan
- e. Angkutan Pedesaan.

Angkutan umum berperan melayani kepentingan mobilitas masyarakat dalam melakukan kegiatannya baik kegiatan sehari-hari yang berjarak pendek (angkutan perkotaan/ pedesaan) maupun jarak jauh (angkutan antar kota dalam provinsi dan antar kota antar provinsi). Aspek lain peranan

⁷ Penjelasan Pasal 37 Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 15 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Dalam Trayek .

angkutan umum yaitu pengendalian lalu lintas, penghematan energi, dan pengembangan wilayah.⁸

2. Trayek Angkutan Umum

Setiap angkutan umum memiliki rute maupun tujuan baik didalam kota, antar kota, antar provinsi maupun antar negara yang disebut dengan trayek. Rute biasanya merupakan lintasan tetap dari angkutan umum yang melewati beberapa daerah, dimana angkutan umum secara rutin melayani penumpang dan dilain pihak calon penumpang menggunakan angkutan pada rute tersebut. Rute angkutan umum biasanya ditempatkan di lokasi dimana memang diperkirakan memang ada calon penumpang yang akan dilayani dalam suatu kota, pada umumnya rute yang melayani masyarakat.⁹

Trayek atau rute angkutan umum didefinisikan sebagai tempat-tempat dimana angkutan umum secara tetap melayani penumpang yaitu dengan menaikan dan menurunkannya. Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan menjelaskan bahwa trayek adalah lintasan kendaraan bermotor umum untuk pelayanan jasa angkutan orang dengan mobil penumpang atau mobil bus yang mempunyai asal dan tujuan perjalanan tetap, lintasan tetap, dan jenis kendaraan tetap serta berjadwal atau tidak berjadwal.

⁸ Ronando Ferdiansyah, 2009, “ Kemungkinan Peralihan Penggunaan Moda Angkutan Pribadi ke Moda Angkutan Umum Perjalanan Depok-Jakarta”, *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Vol. 20, No. 3.

⁹ Warpani, 2002, Dalam Jurnal Muhammad Syaiful Ruamona, James Timboeleng, Hendrick Karongkong, 2017, “Analisis Pelayanan Transportasi Angkutan Kota di Kota Ternate”. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota Universitas Sam Ratulangi Manado*, Vol. 4, No.3.

3. Jaringan Trayek

Trayek merupakan rute lintasan pengoperasian jasa angkutan orang dengan mobil bus yang memiliki asal dan tujuan yang tetap, Jaringan trayek merupakan kumpulan trayek atau rute yang menjadi suatu kesatuan angkutan orang, penetapan jaringan trayek didasarkan pada beberapa faktor yaitu:¹⁰

a. Pola tata guna lahan

Pelayanan angkutan umum diusahakan mampu menyediakan aksesibilitas yang baik. Lintasan trayek angkutan umum diharuskan melewati tata guna tanah dengan potensi permintaan yang tinggi. Lokasi-lokasi yang berpotensi menjadi tujuan bepergian diusahakan menjadi prioritas pelayanan.

b. Pola pergerakan penumpang angkutan umum

Rute angkutan umum yang baik yaitu memiliki arah pergerakan sesuai dengan pergerakan penumpang sehingga tercipta pergerakan yang efisien. Trayek angkutan umum dirancang sesuai dengan pola pergerakan penduduk.

c. Kepadatan penduduk

Trayek angkutan umum di prioritaskan menjangkau wilayah dengan kepadatan penduduk yang tinggi, yang pada umumnya memiliki permintaan yang tinggi.

¹⁰ Penjelasan Serat Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Darat Nomor SK. 687/AJ.206/DRJD/2002, tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Angkutan Umum di Wilayah Perkotaan Dalam Trayek Tetap dan Teratur, Dalam Jurnal, Ana Febrianti dan Mashuri, 2012, "Studi Kebutuhan Angkutan Umum Penumpang Perkotaan Di Kota Palu", *Jurnal Rekayasa dan Manajemen Transportasi*, Vol. 2, No. 1.

d. Daerah pelayanan

Pelayanan angkutan umum diharuskan memperhatikan wilayah-wilayah potensial, serta menjangkau semua wilayah perkotaan yang ada. Hal ini sesuai dengan konsep pemerataan terhadap penyedia fasilitas angkutan umum.

e. Karakteristik jaringan

Karakteristik jaringan jalan yang meliputi konfigurasi, fungsi, lebar jalan, dan tipe operasional jalur akan menentukan pola pelayanan trayek sehingga operasional angkutan umum akan dipengaruhi oleh karakteristik jaringan jalan yang ada.

f. Hubungan antara trayek dan jenis angkutan

Hubungan antara trayek dengan jenis angkutan umum dan pelayanan berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Darat tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Angkutan Umum di Wilayah Perkotaan dalam Trayek Tetap dan Teratur Nomor SK.687/AJ.206/DRJD/2002 yaitu:¹¹

Tabel 2.1

Klasifikasi Trayek

Klasifikasi	Jenis Pelayanan	Jenis Angkutan	Kapasitas
Trayek			Penumpang

¹¹ Penjelasan Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Darat SK. 687/ AJ.206/DRJD/2002, tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Angkutan Umum di Wilayah Perkotaan Dalam Trayek Tetap dan Teratur, Dalam Jurnal, Ana Febrianti dan Mashuri, 2012, “Studi Kebutuhan Angkutan Umum Penumpang Perkotaan Di Kota Palu”, *Jurnal Rekayasadan Manajemen Transportasi*, Vol. 2 No. 1

			Setiap kendaraan
Utama	<ul style="list-style-type: none"> • Non Ekonomi • Ekonomi 	<ul style="list-style-type: none"> • Bus besar (Lantai ganda) • Bus besar (Lantai tunggal) • Bus sedang 	1.500-1.800 per hari 1.000-1200 per hari 500-600 per hari
Cabang	<ul style="list-style-type: none"> • Non Ekonomi • Ekonomi 	<ul style="list-style-type: none"> • Bus besar • Bus sedang • Bus kecil 	1.000-1.200 per hari 500-600 per hari 300-400 per hari
Ranting	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomi 	<ul style="list-style-type: none"> • Bus sedang • Bus kecil • Bus MPU (hanya roda empat) 	500-600 per hari 300-400 per hari 250-300 per hari

Langsung	• Non Ekonomi	• Bus besar	1.000-1.200 per hari
		• Bus sedang	500-600 per hari
		• Bus kecil	300-400 per hari

4. Penyelenggaraan Angkutan Orang Dalam Trayek

Penyelenggaraan sistem angkutan umum terdapat 3 (tiga) pihak yang terkait, yaitu pengguna (*user*), pengusaha (*operator*) dan pemerintah (*regulator*).¹²

a. Pengguna (*user*)

Merupakan pihak yang membuat keputusan perjalanan didalam suatu sistem angkutan umum, yang dipengaruhi oleh besarnya biaya (ongkos) yang harus mereka keluarkan untuk melakukan perjalanan.

b. Pengusaha (*Operator*)

Merupakan pihak yang berkonsentrasi dalam sistem operasi angkutan umum dan melaksanakan keputusan sehari-hari yang berkaitan dengan kondisi spesifik karakteristik pelayanan, seperti penjadwalan, penentuan plafon operasi dan perawatan armada.

c. Pemerintah (*Regulator*)

¹² M. Pujo Siswoyo, 2008, "Kebijakan dan Tantangan Pelayanan Angkutan Umum", *Jurnal Teknik Sipil dan Perencanaan*, Vol. 10, No. 2.

Merupakan pihak yang mengontrol interaksi antara pengusaha dan pengguna. Pemerintah memberikan kebijakan pada penyedia dan operasional sistem angkutan umum. Kebijakan pemerintah tersebut menjadi tolak ukur bagi tingkat pelayanan transportasi umum yang disediakan.

Negara bertanggung jawab atas lalu lintas dan angkutan jalan (LLAJ) serta pembinaannya dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi perencanaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan, penyediaan dan penyelenggaraan jasa layanan angkutan orang dalam trayek, pemerintah mengendalikan dengan menerbitkan izin. Pemerintah menerbitkan izin dalam rangka:¹³

- a. Memberikan jaminan bagi pengguna jasa angkutan untuk mendapatkan jasa angkutan yang sesuai dengan keinginan dan kebutuhannya.
- b. Memberikan perlindungan kepada penyedia jasa/ atau operator dengan menjaga keseimbangan antara penyedia angkutan dan permintaan angkutan, agar perusahaan dapat menjaga dan mengembangkan usahanya.

Pelayanan publik di sektor perhubungan darat khususnya di bidang pengangkutan terdapat:

- a. Izin penyelenggara angkutan orang dalam trayek.
- b. Izin penyelenggaraan angkutan orang tidak dalam trayek.

¹³ Dipo Wahjoeono Hariyono dan Wahyu Prawesthi, 2015, "Penyelenggaraan Amgkutan Orang Dengan Kendaraan Umum di Surabaya", *Jurnal Manajemen Transportasi dan Logistik*, Vol. 2, No. 2.

- c. Izin penyelenggaraan angkutan barang khusus dan/atau alat berat..
- d. Sertifikasi uji tipe kendaraan bermotor.
- e. Pengesahan rancang bangun dan rekayasa kendaraan bermotor.

Untuk melaksanakan kegiatan angkutan dalam trayek maka sebagaimana dimaksud didalam Pasal 78 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 perusahaan angkutan umum yang menyelenggarakan angkutan orang dalam trayek wajib memiliki izin penyelenggaraan angkutan orang dalam trayek. Pada Pasal 65 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 15 Tahun 2019, menjelaskan bahwa perusahaan angkutan umum wajib memiliki izin penyelenggaraan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek.

Pasal 69 ayat (1) huruf a dan b menjelaskan bahwa izin sebagaimana dimaksud didalam Pasal 65 ayat (1) terdiri atas surat keputusan izin penyelenggaraan angkutan dan kartu pengawasan. Pasal 70 ayat (1) huruf a,b,dan c menyebutkan bahwa surat izin penyelenggaraan angkutan sebagaimana dimaksud dalam pasal 69 ayat (1) huruf a meliputi:

- a. Surat keputusan izin sekurang-kurangnya memuat:
 - 1) Nomor surat keputusan;
 - 2) Jenis pelayanan;
 - 3) Nama perusahaan;
 - 4) Nomor induk perusahaan;
 - 5) Nama pimpinan perusahaan;
 - 6) Alamat perusahaan;

- 7) Masa berlaku izin;
 - 8) Jumlah kendaraan yang diizinkan; dan
- b. Lampiran surat keputusan izin berupa daftar kendaraan, sekurang-kurangnya memuat:
- 1) Nomor surat keputusan;
 - 2) Nama dan domisili perusahaan;
 - 3) Nomor kartu pengawasan;
 - 4) Tanda nomor kendaraan bermotor;
 - 5) Merek kendaraan;
 - 6) Tahun Pembuatan;
 - 7) Daya angkut orang;
 - 8) Asal, tujuan, dan lintasan trayek;
 - 9) Kode trayek yang dilayani;
 - 10) Nomor rangka kendaraan bermotor;
 - 11) Nomor uji berkala kendaraan bermotor; dan
- c. Lampiran surat keputusan berupa jadwal perjalanan, yang sekurang-kurangnya memuat:
- 1) Nomor surat keputusan;
 - 2) Nama dan domisili perusahaan angkutan umum;
 - 3) Jumlah kendaraan;
 - 4) Jumlah ritase;
 - 5) Kode trayek yang dilayani;
 - 6) Lintasan trayek yang dilayani;

- 7) Terminal asal;
- 8) Terminal tujuan;
- 9) Terminal persinggahan; dan
- 10) Waktu tiba dan waktu berangkat.

d. Pasal 70 ayat (2) menjelaskan bahwa kartu pengawasan elektronik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf b paling sedikit memuat:

- 1) Nomor kartu;
- 2) Nomor induk kendaraan;
- 3) Nama perusahaan;
- 4) Masa berlaku kartu pengawasan;
- 5) Kode trayek;
- 6) Asal, lintas, dan tujuan;
- 7) Tanda nomor kendaraan bermotor;
- 8) Nomor rangka kendaraan bermotor;
- 9) Nomor uji kendaraan bermotor;
- 10) Daya angkut orang; dan
- 11) Daya angkut bagasi.

B. Tinjauan Umum Tentang Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Izin merupakan suatu instrumen perlindungan hukum atas penyelenggaraan kegiatan atau suatu kepemilikan. Menurut E Utrecht

“Bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal aja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*)”. Izin (*Vergunning*) merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan atau pembebasan dari suatu larangan.¹⁴

Adapun pengertian izin adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan suatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan kegiatan atau tindakan. Sehingga dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan.¹⁵

Definisi perizinan dibagi menjadi dua menurut N.M Spelt dan J.B.J.M ten Berge yaitu izin dalam arti sempit dan luas. Izin dalam arti luas merupakan salahsatu instrumen yang digunakan pemerintah sebagai sarana

¹⁴ Adrian Sutedi, 2017, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 167-168.

¹⁵ Ibid, hlm. 168.

yuridis untuk mengemudikan tingkah laku warga. Izin merupakan persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan memberi izin, maka penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut kepentingan umum yang mengharuskan pengawasan khusus atasnya.¹⁶

Sedangkan definisi izin secara sempit yaitu pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan buruk, tujuannya adalah mengatur tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.¹⁷

Izin merupakan persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari larangan umum tersebut. Sehingga izin merupakan instrumen pemerintahan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dalam mengatur kepentingan umum yang berisi tentang perkenaan.¹⁸

¹⁶ N.M. Spelt dan J.B.M. ten Berge, Dikutip dalam Adrian Sutedi, 2017, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta hlm. 171.

¹⁷ Ibid., hlm. 171.

¹⁸ Suwari Akhmaddhian, 2012, Dalam Jurnal M. Budi Mulyadi, 2018, "Pelayanan Perizinan Terpadu Dalam Meningkatkan Investasi Dan Pertumbuhan UMKM", *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, Vol. 4 No.1

Pada umumnya izin terdiri dari larangan, persetujuan yang merupakan dasar pengecualian dan ketentuan-ketentuan lain yang berhubungan dengan izin. Larangan dan wewenang dari suatu organisasi pemerintah untuk menyimpang dari larangan tersebut, untuk itu dalam pemberian izin harus ditetapkan dengan suatu peraturan perundang-undangan. Fungsi izin adalah sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi masyarakat agar mau mengikuti cara yang diajarkannya guna mencapai tujuan konkret.¹⁹

Izin merupakan perangkat hukum administrasi yang digunakan pemerintah dalam mengendalikan warganya. Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat yang adil dan makmur dapat terwujud, yang berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung didalam izin tersebut berfungsi sebagai pengendali.²⁰

Perizinan merupakan bentuk legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi untuk mengatur tingkah laku masyarakat.²¹

¹⁹ Hadjon, 1993, Dalam Jurnal Evy Urmilasari, Andi M. Rusli, A. Lukman Irawan, 2013, "Analisis Pelayanan Perizinan di Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal kota Makassar", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 6, No. 1.

²⁰ Junairso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, hlm. 217.

²¹ Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, hlm. 2.

Izin dapat diartikan sebagai dispensasi atau pembebasan dari suatu larangan sehingga pengertian izin dapat dibagi menjadi 2 (dua) yaitu izin dalam arti luas dan izin dalam arti sempit :²²

- a. Izin dalam arti luas yaitu semua yang menimbulkan akibat kurang lebih sama, yakni bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukan sesuatu yang mesti dilarang.
- b. Izin dalam arti sempit yaitu suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.

Sistem perizinan lahir karena adanya hubungan timbal balik antara masyarakat dengan penguasa. Pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat memiliki tugas mengatur dan mengurus, mengatur dalam hal kepatuhan masyarakat pada peraturan perundang-undangan mengenai perintah dan larangan. Sedangkan dalam hal mengurus, pemerintah memberikan sarana secara finansial dan personal. Izin merupakan norma penutup dari norma yuridis, karena izin terbit setelah didahului oleh peraturan-peraturan yang mendahuluinya, sehingga izin tersebut akan digunakan langsung oleh pihak yang bersangkutan (penerima izin) untuk melakukan aktivitas atau kegiatan.²³

2. Bentuk-bentuk Izin

Bentuk-bentuk izin yang umumnya terdapat didalam masyarakat meliputi:

²² *Ibid*, hlm. 2-3.

²³ Hadjon, 1993, Dalam Jurnal Nurwigati, 2010, "Peran Pemerintah Kota Yogyakarta dalam Meningkatkan Pelayanan Perizinan dan Mewujudkan Fungsi Izin sebagai Alat Pengendali Bagi Kegiatan Masyarakat Yang Membahayakan Lingkungan", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 17, No. 1.

a. Lisensi

Pengertian lisensi secara umum adalah memberikan izin (memberikan hak untuk melakukan aktivitas) setelah melakukan perjanjian, pada umumnya lisensi digunakan pada bidang industri seperti pemberian izin dari perusahaan yang telah memiliki *brand image* kepada perusahaan lain untuk membuat produknya.

b. Konsesi

Menurut H. D. van Wijk “*De concessie figuur wordt vooral gebruikt voor activiteiten van openbaar belang die de overheid niet zelf verricht maar overlaat aan particuliere ondernemingen*”²⁴ yang artinya bentuk konsesi terutama digunakan untuk berbagai aktivitas yang menyangkut kepentingan umum, yang tidak mampu dijalankan sendiri oleh pemerintah, lalu diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta. Pemberian konsesi meliputi berbagai bidang, baik pada bidang pendidikan, perhubungan, maupun bidang-bidang lainnya yang memiliki nilai ekonomis bagi masyarakat luas. Contohnya: konsesi yang diberikan pemerintah kepada perusahaan swasta seperti Damri, Pelni, dan GIA untuk menyelenggarakan jaringan-jaringan perhubungan umum di darat, laut, dan udara.²⁵

c. Dispensasi

Dispensasi menurut W.F. Prins merupakan tindakan pemerintah yang menyebabkan suatu peraturan perundang-undangan menjadi tidak

²⁴ H.D. van Wijk, 1995, Dikutip dalam Adrian Sutedi, 2017, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta hlm. 177.

²⁵ Ibid., hlm.178.

berlaku bagi suatu hal yang istimewa (*relaxatio legis*).²⁶ Dispensasi merupakan pernyataan dari pejabat administrasi yang berwenang, bahwa suatu ketentuan undang-undang tertentu tidak dapat berlaku terhadap kasus yang diajukan oleh seseorang. Dispensasi dimaksudkan sebagai pengecualian yang sungguh-sungguh atas larangan sebagai aturan umum, yang diperkenankan berhubungan erat dengan keadaan atau peristiwa secara khusus.²⁷

3. Unsur-unsur Perizinan

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa perizinan merupakan perbuatan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk diterapkan pada peristiwa konkret berdasarkan prosedur dan persyaratan. Dari pengertian tersebut maka perizinan memiliki beberapa unsur yaitu:²⁸

a. Instrumen Yuridis

Tugas pemerintah didalam negara hukum modern tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*). Dalam rangka melaksanakan tugas ini maka pemerintah di berikan wewenang dalam bidang pengaturan, fungsi dari pengaturan tersebut memunculkan instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa-peristiwa konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Izin dalam bentuk ketetapan tersebut bersifat konstitutif dan digunakan

²⁶ W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, 1983, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 72.

²⁷ Adrian Sutedi, *Op. Cit.* hlm. 178.

²⁸ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm. 201-202.

oleh pemerintah dalam menghadapi atau menetapkan pada peristiwa konkret.

b. Peraturan Perundang-undangan

Salah satu prinsip yang ada pada Negara hukum yaitu *welmatigheid van bestuur* atau pemerintahan yang berdasar pada peraturan perundang-undangan. Yang berarti setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pelayanan maupun pengaturan, harus berdasar pada peraturan perundang-undangan.

c. Organ Pemerintah

Organ pemerintah merupakan organ yang menjalankan urusan pemerintahan pada tingkat pusat maupun tingkat daerah, dan dari administrasi Negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi Negara terendah (Lurah) memiliki kewenangan memberikan izin.

d. Peristiwa Konkret

Izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret. Peristiwa konkret yang berarti peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Kewenangan pemerintah dalam menetapkan izin pada peristiwa konkret didasarkan pada aspek yuridis perizinan yaitu:²⁹

²⁹ Rachmani Puspita Dewi, 2005, *Hukum Perizinan*, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Bandung, hlm. 25.

- 1) Larangan untuk melakukan aktivitas tanpa izin. Pelanggaran atas larangan tersebut dikaitkan dengan sanksi administrasi, sanksi pidana dan sanksi perdata.
- 2) Wewenang untuk pemberi izin.

e. Proses dan Prosedur

Proses dan prosedur perizinan dapat meliputi prosedur pelayanan perizinan, proses penyelesaian perizinan yang merupakan proses internal yang dilakukan oleh petugas/aparat. Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang telah ditentukan oleh pemerintah selaku pemberi izin. Pemohon izin harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan tersebut berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin dan instansi pemberi izin. Proses perizinan membutuhkan adanya pengetahuan tidak hanya sebatas pada aspek legal dari proses perizinan, tetapi juga mempertimbangkan dampak yang akan ditimbulkan dari izin tersebut baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang.³⁰

f. Persyaratan

Persyaratan merupakan unsur yang harus dipenuhi oleh pemohon dalam memperoleh izin. Persyaratan perizinan tersebut dapat berupa dokumen kelengkapan maupun surat-surat. Menurut Soehino, syarat-syarat di dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif,

³⁰ Adrian Sutedi, *Op.cit.* hlm. 185-186.

karena ditentukan oleh suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, yang berarti dalam hal pemberian izin tersebut ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenakan sanksi. Bersifat kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan perbuatan tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.³¹ Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan tersebut dilakukan oleh pemerintah. Meskipun demikian pemerintah tidak dapat membuat atau menentukan prosedur atau persyaratan menurut kehendaknya sendiri secara arbitrer (sewenang-wenang), tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menjadi dasar perizinan tersebut.³²

4. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Perizinan memiliki fungsi yaitu sebagai penertib dan sebagai pengatur. Fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin tempat-tempat usaha, bangunan, dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga mewujudkan ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat. Sebagai fungsi mengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya. Sedangkan tujuan dari perizinan dapat dilihat dari 2 (dua) sisi yaitu dari sisi pemerintah dan dari sisi masyarakat.

a. Sisi pemerintah

Dari sisi pemerintah tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut:

³¹ Soehino, 1984, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 97.

³² Adrian Sutedi, *Op.cit.* hlm. 187.

- 1) Untuk melaksanakan peraturan

Apakah ketentuan-ketentuan yang termuat didalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.

- 2) Sebagai sumber pendapatan daerah

Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu. Semakin banyak pula pendapatan dibidang retribusi maka dapat digunakan untuk membiayai pembangunan.

b. Sisi Masyarakat

Dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk adanya kepastian hukum
- 2) Untuk adanya kepastian hak
- 3) Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas.

5. Hak dan Kewajiban

Hak dan kewajiban antara pemohon dan instansi pemberi izin harus tertuang didalam regulasi dan deregulasi perizinan di Indonesia. Hak dan kewajiban masyarakat (yang memohon izin) dan instansi pemberi layanan perizinan telah diatur didalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.³³ Hak-hak masyarakat yaitu:

³³ Adrian Sutedi, *Op.cit.* hlm. 193.

- a. Mendapatkan pelayanan perizinan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan;
- b. Mengetahui sistem, mekanisme, dan prosedur pelayanan;
- c. Mendapatkan tanggapan atas keluhan yang diajukan secara layak;
- d. Mendapatkan advokasi, perlindungan, dan pemenuhan pelayanan.

Kewajiban bagi masyarakat adalah:

- a. Mengawasi dan memberitahukan kepada instansi pemberi layanan perizinan untuk memperbaiki pelayanannya apabila pelayanannya yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku;
- b. Melaporkan penyimpangan pelaksanaan pelayanan kepada Ombudsman apabila penyelenggara tidak memperbaiki pelayanan;
- c. Mematuhi dan memenuhi persyaratan, sistem, dan mekanisme prosedur pelayanan perizinan;
- d. Menjaga dan turut memelihara berbagai sarana dan prasarana pelayanan umum;
- e. Berpartisipasi aktif dan mematuhi segala keputusan penyelenggara.

C. Tinjauan Umum Tentang Penegakan Hukum Perizinan

1. Pelanggaran Perizinan

Definisi pelanggaran menurut Moeljatno mengemukakan bahwa “pelanggaran adalah perbuatan yang bersifat melawan hukumnya baru dapat diketahui setelah ada peraturan perundang-undangan yang menentukan

demikian, sehingga pelanggaran identik dengan adanya peraturan perundang-undangan yang berlaku”.³⁴

Pelanggaran pada bidang perizinan memiliki bentuk yang bermacam-macam, pelanggaran pada umumnya secara definisi tercantum didalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasarnya merupakan sanksi administrasi yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran perizinan. Ada beberapa macam paksaan yaitu paksaan pemerintah (*bestuurdwang*), penarikan kembali keputusan yang menguntungkan, pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*), pengenaan denda administratif (*Administratief boete*).³⁵

Didalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak dijelaskan mengenai arti pelanggaran. Pelanggaran dapat dibedakan dengan kejahatan melalui sanksi yang diberikan. Sanksi yang diberikan bagi pelaku pelanggaran umumnya lebih ringan dari pelaku kejahatan. Pelanggaran adalah delik undang-undang (*wetsdelicten*) yaitu perbuatan yang sifat melawan hukumnya baru dapat diketahui setelah ada undang-undang yang mengaturnya.³⁶ Maka suatu tindakan dinyatakan sebagai pelanggaran apabila akibat dari perbuatan itu menimbulkan sifat melawan hukum yang telah ada aturan hukumnya atau telah ditetapkan undang-undang sebagai aturan baku.

³⁴ Moeljatno, 1979, *Asas Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 71.

³⁵ Ivan fauzani Raharja, 2014, “Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol .7, No.2

³⁶ Rusli Effendy dan Ny. Poppy Andi Lolo, 1989 dalam Jurnal Gusti Ngurah Alit Ardiyasa, 2016, “Kajian Kriminologis Mengenai Pelanggaran Lalu Lintas Yang Dilakukan Oleh Anak”, *Jurnal Legal opinion*, Vol. 4, No. 4.

2. Sanksi Administrasi

Sanksi Hukum Administrasi menurut beberapa sarjana hukum yaitu:

- a. J.B.J.M. ten Berge berpendapat bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi. Sanksi diperlukan guna menjamin penegakan hukum administrasi.
- b. P de Haan berpendapat bahwa didalam Hukum Administrasi Negara, penggunaan sanksi merupakan kewenangan Pemerintahan, kewenangan penggunaan sanksi tersebut berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis.
- c. J.J.Oosternbrink berpendapat bahwa sanksi administrasi merupakan sanksi yang muncul akibat adanya hubungan antara pemerintah dengan warga negara dan dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan) yang berarti bahwa sanksi tersebut secara langsung dapat dilaksanakan oleh administrasi sendiri.

Sanksi administrasi yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran perizinan yaitu Paksaan Pemerintah (*bestuurdwang*), Pengenaan Uang Paksa oleh Pemerintah (*dwangsom*), Pengenaan Denda Administratif (*administratief boete*) dan Penarikan Kembali Keputusan yang Menguntungkan.³⁷

a. Paksaan Pemerintah (Bestuurdwang)

Sanksi administrasi berupa paksaan pemerintah merupakan tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk

³⁷ Ivan Fauzani Raharja, 2014, *Loc. Cit.*

menghalang-halangi, memindahkan, mengosongkan, memperbaiki pada keadaan semula apa yang sedang dilakukan atau telah dilakukan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. pelaksanaan *bestuurdwang* wajib didahului dengan suatu peringatan tertulis atau peringatan yang mendahului *bestuurdwang* yang dituangkan dalam bentuk Ketetapan Tata Usaha Negara. Isi peringatan tertulis tersebut memuat hal-hal sebagai berikut:

1) Peringatan harus definitif

Surat peringatan harus secara jelas dan tegas tertulis tindakan pemerintah.

2) Peringatan harus ditujukan kepada orang yang tepat

Peringatan harus ditujukan kepada orang atau badan hukum yang sedang atau telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang ada pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3) Ketentuan yang dilanggar jelas

Didalam peringatan tersebut memuat secara jelas ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang sedang atau telah dilanggar.

4) Pelanggaran nyata harus digambarkan dengan jelas

Keadaan yang sedang atau telah dilanggar sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diungkapkan dan/atau diuraikan secara jelas.

5) Pemberian beban disertai alasan

Sebagai produk hukum pemerintah atau ketetapan tata usaha negara, maka surat peringatan harus diberi alasan yang jelas.

6) Pemberian beban jelas dan seimbang.

Sanksi dibebankan kepada pihak yang melanggar selayaknya disesuaikan dengan berat atau ringannya pelanggaran yang telah dilakukan. Demikian halnya yang terjadi pada pelanggaran di bidang perizinan maka sanksi yang merupakan beban tersebut harus seimbang dengan perbuatan terlarang yang telah dilakukan oleh seseorang atau badan hukum.

b. Penarikan Kembali Keputusan yang Menguntungkan

Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan baru yang berisi menarik kembali atau menyatakan tidak berlaku lagi ketetapan terdahulu. Akibat dari kesalahan si penerima Ketetapan Tata Usaha Negara maka Kaidah Hukum Administrasi Negara memberikan kemungkinan untuk mencabut Ketetapan Tata Usaha Negara yang menguntungkan sehingga pencabutannya merupakan sanksi baginya. Pencabutan Ketetapan Tata Usaha Negara sebagai sanksi terjadi jika si penerima atau yang bersangkutan tidak mematuhi batasan-batasan, syarat-syarat atau ketentuan perundang-undangan yang terkait pada izin tersebut.

c. Pengenaan Uang Paksaan (*Dwangsom*)

N.E. Algra berpendapat bahwa pengenaan uang paksa merupakan denda atau hukuman, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian. Menurut

hukum administrasi, pengenaan uang paksa tersebut dapat dikenakan kepada seseorang atau warga negara yang telah melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintahan.

d. Pengenaan Denda Administratif

P de Haan berpendapat bahwa pengenaan denda administratif berbeda dengan pengenaan uang paksa (*dwangsom*). Denda administratif tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma, yang ditujukan untuk menambah hukuman. Pemerintah tetap harus memperhatikan asas-asas hukum administrasi baik tertulis maupun tidak tertulis dalam pengenaan denda administratif.

3. Implementasi Peraturan

Implementasi merupakan suatu tindakan atau pelaksanaan dari rencana yang telah di susun secara matang dan terperinci, Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Menurut Guntur Setiawan, “Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana birokrasi yang efektif”.³⁸

Implementasi menurut Purwanto dan Sulistyastuti, “Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan

³⁸ Guntur Setiawan, 2004, *Implementasi dalam birokrasi Pembangunan*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 39.

mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri”.³⁹

Menurut Nurdin Usman, “Implementasi adalah kegiatan yang bermuara pada aktivitas, aksi, kegiatan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan”.⁴⁰ Van Meter Horn mendefinisikan implementasi secara lebih spesifik yaitu “tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah ataupun swasta yang diarahkan pada suatu tujuan yang telah digariskan.”⁴¹

Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan yang telah direncanakan melalui suatu perencanaan yang matang dan terencana oleh sebuah sumber pembuat kebijakan yang memiliki jaringan pelaksana birokrasi yang efektif. Implementasi pada dasarnya merupakan cara dalam mewujudkan suatu tujuan dari sebuah cita-cita yang dituangkan dalam bentuk kebijakan seperti undang-undang atau peraturan dengan melakukan kegiatan yang sesuai prosedur sehingga mendapatkan hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran dan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian kebijakan.

³⁹ Purwanto dan Sulistyastuti, 1991, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 21.

⁴⁰ Nurdin Usman, 2002, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Grasindo, Jakarta, hlm. 70.

⁴¹ Erwan Agus Purwanto, Dyah Ratih Sulis, 2012, *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*, Gava Media, Yogyakarta, hlm. 20.

Implementasi kebijakan adalah tahapan yang paling penting dalam proses kebijakan, bahkan jauh lebih penting daripada proses pembuatan kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan tindakan – tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah baik individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan.⁴²

Dalam pelaksanaannya implementasi membutuhkan jaringan birokrasi yang terstruktur secara hirarki sebagai pelaksana kebijakan yang telah dibuat, sehingga dapat memenuhi tujuan yang akan di capai dan tepat sasaran serta mampu mewujudkan tatanan yang efektif, serta efisien dalam mencapai tujuan. Keberhasilan kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan implementasinya dan harus mempertimbangkan berbagai faktor, baik nilai-nilai hidup yang berkembang di masyarakat serta perlu di pertimbangkan aspek komunikasi dan informasi sehingga tidak terjadi pemahaman yang berbeda antara isi kebijakan yang diberikan oleh pusat kepada daerah. Diperlukan pula dukungan sumberdaya maupun *stakeholder* yang terkait dengan proses implementasi kebijakan.

Kebijakan merupakan serangkaian keputusan yang saling berhubungan yang dirancang dan dibuat oleh aktor politik untuk mencapai tujuan dalam situasi tertentu, yakni situasi dimana keputusan-keputusan itu dibuat oleh penguasa secara politis, sehingga keputusan itu dapat berupa perundang-undangan.⁴³

⁴² Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, *Loc.Cit.*

⁴³ Riant Nugroho, 2008, *Public Policy*, PT. Elek Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta. hlm. 127.

Kebijakan (*policy*) adalah suatu instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government*, dalam arti hanya menyangkut aparatur negara, melainkan *governance* yang menyentuh bagi bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha maupun masyarakat madani (*civil society*), sehingga kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan tindakan yang secara langsung mengatur masyarakat atau warga negara. Kebijakan adalah hasil dari adanya sinergi, kompromi, atau kompetisi antara berbagai teori, gagasan dan ideologi serta kepentingan yang mewakili kepentingan sistem politik suatu negara.⁴⁴

Kebijakan yang tidak didukung oleh instrumen hukum akan sulit di terapkan dan sulit dijadikan panduan dalam pelaksanaannya. Sehingga hubungan kebijakan dengan hukum negara sangat erat karena hukum negara sebagai produk dari kebijakan. Kebijakan yang tertuang didalam peraturan perundang-undangan merupakan salah satu unsur dari negara hukum.

Menurut pendapat Socrates, bahwa hakikat hukum (peraturan perundang-undangan) merupakan keadilan. Hukum berfungsi untuk melayani kebutuhan keadilan didalam masyarakat. Hukum menunjuk pada suatu aturan hidup yang sesuai dengan cita-cita hidup bersama yaitu keadilan. Sedangkan Plato mencanangkan suatu tatanan dimana hanya kepentingan umum yang diutamakan, yaitu partisipasi semua orang dalam gagasan keadilan akan dicapai secara sempurna⁴⁵

⁴⁴ Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, *Hukum dan Kebijakan Publik*, op. cit, hlm. 24.

⁴⁵ Socrates, dalam J.J Von Schmid, 1958, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, PT.Pembangunan, Jakarta, hlm. 9.

Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia diatur didalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dijelaskan didalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang terdiri dari:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

4. Penerapan Peraturan Pemerintah (PP)

Dasar hukum Peraturan Pemerintah (PP) adalah Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Dengan demikian maka tidak ada Peraturan Pemerintah (PP) jika tidak ada Undang-Undang yang menjadi

induknya.⁴⁶ Menurut A. Hamid Attamimi bahwa setiap peraturan memiliki karakteristik, karakteristik dari Peraturan Pemerintah (PP) adalah:⁴⁷

- a. Peraturan Pemerintah (PP) tidak dapat lebih dulu dibentuk tanpa adanya Undang-Undang yang menjadi induknya;
- b. Peraturan Pemerintah (PP) tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila Undang-Undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana;
- c. Ketentuan yang ada pada Peraturan Pemerintah (PP) tidak dapat menambah menambah atau mengurangi ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan;
- d. Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan tidak memintanya secara tegas;
- e. Ketentuan-ketentuan yang ada pada Peraturan Pemerintah (PP) berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan.

Dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyebutkan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Ketentuan tersebut menjelaskan bahwa Peraturan Pemerintah (PP) hanya dapat ditetapkan oleh Presiden jika ada undang-undang induknya. Kewenangan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah merupakan salah satu wujud dari fungsi Presiden sebagai kepala Pemerintahan, sehingga dalam menjalankan

⁴⁶ I Gede Mahendra dan Made Nurmawati, 2017, *Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, hlm. 25.

⁴⁷ Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 99.

Undang-Undang, Presiden memiliki kekuasaan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah/ PP (*pouvoir reglementair*).⁴⁸ Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, dengan demikian maka Peraturan Pemerintah berisi peraturan lebih lanjut dari Undang-undang.⁴⁹

⁴⁸ I Gede Mahendra dan Made Nurmawati, 2017, *Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan*, Op.Cit. hlm. 54.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 54.