

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaedah yang mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang seharusnya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan. Hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara ini disebut juga politik hukum.

Politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk. Kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukum sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum. Menurut Satjipto Raharjo, Politik hukum adalah:

“ Sebagai aktivitas memilih dan cara yang dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar yaitu:

- a. Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada
- b. Cara-cara apa dan yang mana dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut
- c. Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah
- d. Dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>1</sup>

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Pelaksanaan hukum yang berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat juga terjadi karena pelanggaran hukum. Hukum yang dilanggar harus ditegakkan.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Satjipto Raharjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal 352-353

<sup>2</sup> Sudikno Mertokusumo, 1993, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Yogyakarta, hal 1.

Penegakan hukum terhadap pelanggaran hukum ini diberikan sanksi yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pemberian sanksi ini bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat sehingga tercapai kesejahteraan. Dalam hal menciptakan kesejahteraan, pemerintah memiliki kewajiban besar untuk memberikan pelayanan kepada setiap aktivitas masyarakat, oleh karena itu pemerintah harus lebih aktif dalam mengambil sikap.

Dalam mengambil sikap pelayanan terhadap masyarakat yang sesuai dengan kaedah dan norma yang berlaku di Indonesia sudah ada yang mengatur, yakni Hukum Administrasi Negara yang mana mengatur pelayanan publik di Indonesia. Karna Hukum Administrasi Negara itu sendiri adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara, dan melindungi negara itu sendiri.<sup>3</sup> Hukum administrasi negara bidang penyelenggaraan pelayanan publik harus lebih memenuhi harapan masyarakat. Suatu *ius constituendum*, yang memungkinkan terealisasinya Standar Pelayanan Publik, dalam kerangka penyelenggaraan hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik, yang lebih *responsive* dan partisipatif dan yang secara khusus sesuai dengan kondisi yang berkembang dalam masyarakat Indonesia.

Pelayanan publik dalam perkembangannya timbul dari adanya kewajiban sebagai sebuah proses penyelenggaraan kegiatan pemerintahan baik yang bersifat individual maupun kelompok. Dalam pemberian pelayanan tidak boleh terciptanya perlakuan yang berbeda sehingga menimbulkan diskriminasi pelayanan bagi masyarakat. Selain itu manajemen pelayanan perlu pula mendapat pembenahan melalui keterbukaan dan kemudahan prosedur, penetapan tarif yang jelas dan terjangkau, keprofesionalan aparatur dalam teknik pelayanan dan tersedianya sistem pengawasan terhadap pelaksanaan prosedur.

---

<sup>3</sup>Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo, Jakarta, hal 36.

Salah satu bentuk pelayanan publik adalah pemberian izin. Izin merupakan perbuatan Hukum Administrasi Negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perizinan. Proses perizinan ini harus dilakukan bagi masyarakat yang akan menjalankan usaha karena perizinan berkaitan dengan kepentingan masyarakat untuk menjalankan aktivitasnya agar mendapat persetujuan atau legalitas dari pejabat negara. Dalam pelaksanaan pemberian perizinan tidak boleh bertentangan dengan suatu perundang-undangan serta norma-norma didalam masyarakat.

Pelaksanaan pemberian perizinan merupakan pelaksanaan upaya yang mengatur kegiatan yang memiliki peluang menimbulkan gangguan pada kepentingan umum. Mekanisme pemberian perizinan ini melalui penerapan prosedur yang ketat dan ketentuan yang harus dipenuhi untuk menyelenggarakan suatu perizinan tersebut. Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki pemerintah, merupakan mekanisme pengendalian administratif terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.

Adapun pengaruh pemerintah pada masyarakat melalui tugas mengatur mempunyai makna bahwa pemerintah terlibat dalam penerbitan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan termasuk melahirkan sistem-sistem perizinan. Dengan demikian, izin sebagai salah satu instrumen pemerintahan yang berfungsi mengendalikan tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Sebagai contoh pemberian izin usaha angkutan.

Izin usaha angkutan ini ditujukan kepada kegiatan usaha angkutan penumpang umum dan atau angkutan barang yang dilakukan oleh BUMN, BUMN , koperasi dan perorangan.

Adapun jenis angkutan yang dikenal adalah :

- a. Angkutan antarkota.
- b. Angkutan kota.
- c. Angkutan taksi.



- d. Angkutan pariwisata
- e. Angkutan sewa.
- f. Angkutan khusus.
- g. Angkutan barang.

Salah satu jenis angkutan adalah angkutan Pariwisata, Angkutan Pariwisata Ini digunakan sebagai Jasa Transportasi Wisata. Berdasarkan Pasal 1 Angka 15 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : Km. 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum, menyatakan :

Angkutan Pariwisata adalah angkutan dengan menggunakan mobil bus umum yang dilengkapi dengan tanda-tanda khusus untuk keperluan pariwisata atau keperluan lain diluar pelayanan angkutan dalam trayek, seperti untuk keperluan keluarga dan sosial lainnya.

Jasa transportasi wisata merupakan salah bentuk usaha pariwisata. Usaha Pariwisata adalah usaha yang menyediakan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata. Hal ini diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata, yang menyatakan:

(1) Usaha pariwisata meliputi, antara lain:

- a. Daya tarik wisata;
- b. Kawasan pariwisata;
- c. Jasa transportasi wisata;
- d. Jasa perjalanan wisata;
- e. Jasa makanan dan minuman;
- f. Penyediaan akomodasi;
- g. Penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi;
- h. Penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran;
- i. Jasa informasi pariwisata;
- j. Jasa konsultan pariwisata;
- k. Jasa pramuwisata;
- l. Wisata tirta; dan
- m. Spa.

(2) Usaha pariwisata selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.

Jasa transportasi wisata yang diperlukan untuk meningkatkan pariwisata dikota Padang ini adalah bus pariwisata. Transportasi yang digunakan sebagai angkutan harus mendapat ijin

trayek dari dinas perhubungan, dimana pengusaha angkutan baik perorangan atau badan hukum harus mengajukan permohonan ijin trayek ke dinas perhubungan kemudian akan diproses oleh dinas perhubungan. Untuk memperoleh izin usaha angkutan, wajib memenuhi persyaratan:

- a. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP).
- b. Memiliki akte pendirian perusahaan bagi pemohon yang berbentuk badan usaha, akte pendirian koperasi bagi pemohon yang berbentuk koperasi, tanda jati diri bagi pemohon perorangan.
- c. Memiliki surat keterangan domisili perusahaan.
- d. Memiliki surat izin tempat usaha (SITU).
- e. Pernyataan kesanggupan untuk memiliki atau menguasai 5 (lima) kendaraan bermotor untuk pemohon yang berdomisili di pulau Jawa, Sumatera dan Bali.
- f. Pernyataan kesanggupan untuk menyediakan fasilitas penyimpanan kendaraan

Transportasi pariwisata ini disediakan oleh *vendor* dan disewa oleh Dinas Pariwisata Kota Padang, jadi untuk pengurusan izin sampai dengan Bus Pariwisata tersebut beroperasi ini disiapkan oleh *vendor* tersebut. Pelaksanaan penyediaan Bus Pariwisata oleh *vendor*, maka dibuatkan perjanjian kerjasama antara Dinas Pariwisata Kota Padang dengan *vendor* tersebut. Sehingga Dinas Pariwisata hanya mengoperasikan Bus Pariwisata ini wisatawan yang datang ke kota Padang. Pemberian Bus Pariwisata ini gratis yang merupakan kebijakan darai kepala Dinas Pariwisata Kota Padang .

Kepala Dinas Pariwisata mempunyai kebijakan untuk memajukan pariwisata di kota Padang. Hal ini telah diatur dalam Pasal 5 ayat (2) huruf a dan b Peraturan Walikota Nomor 83 Tahun 2019 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, menyatakan :

Untuk menyelenggarakan tugas sebagai mana yang dimaksud dalam ayat (1) kepala dinas mempunyai fungsi :

- a) Menyusun kebijakan teknis bidang pariwisata dan bidang kebudayaan berdasarkan peraturan perundang-undangan demi terwujudnya pariwisata dan kebudayaan daerah yang berkualitas melalui sistem kondusif.
- b) Merumuskan sasaran kebijakan teknis bidang pariwisata dan bidang kebudayaan berdasarkan peraturan perundang-undangan demi terwujudnya pariwisata dan kebudayaan daerah yang berkualitas, berhasil dan berdaya guna.

Tujuan dari kebijakan dari Kepala Dinas Pariwisata Kota Padang agar pembangunan pariwisata lebih maju dan banyaknya wisatawan yang datang ke kota Padang. Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik dan mengangkat persoalan ini kedalam penelitian dengan mengambil judul **“PROSES PERIZINAN BUS PARIWISATA GRATIS DI KOTA PADANG”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Pelaksanaan Pemberian Izin Bus Pariwisata Gratis di Kota Padang ?
2. Apa Kendala dalam Pemberian Izin Bus Pariwisata Gratis di Kota Padang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Suatu Penelitian harus mempunyai tujuan yang jelas sehingga dapat memberikan arah dalam pelaksanaan penelitian tersebut. Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Pemberian Izin Bus Pariwisata Gratis di Kota Padang
2. Untuk mengetahui Kendala dalam Pemberian Izin Bus Pariwisata Gratis di Kota Padang.

## **D. Manfaat Penelitian**



Manfaat penelitian yang ingin dicapai penulis dalam penulisan proposal ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis.

yaitu sebagai sumbangan pemikiran dan sebagai bahan referensi yang diharapkan dapat berguna bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya Ilmu Hukum Administrasi Negara yang berkaitan dengan pengurusan izin bus pariwisata di kota Padang.

2. Manfaat praktis.

Memberikan masukan pemikiran yuridis yaitu sebagai penambah wawasan untuk berfikir bagi penulis pribadi, dan yang memerlukannya, serta berguna untuk menambah sumber pustaka untuk data bagi penulis dan pihak yang memerlukannya.

### **E. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan kontruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.<sup>4</sup> Metode penelitian merupakan suatu realisasi dari rasa ingin tahu manusia dalam taraf keilmuan. Seseorang akan yakin bahwa ada sebab bagi setiap akibat dari gejala yang tampak dan dapat dicari penjelasan secara ilmiah. Oleh karena itu perlu bersikap objektif, karena kesimpulan yang diperoleh hanya akan dapat ditemukan bila dilandasi dengan bukti-bukti yang meyakinkan dan data dikumpulkan melalui prosedur yang jelas, sistematis dan terkontrol.<sup>5</sup>

1. Metode Pendekatan

---

<sup>4</sup>Soerjono Soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum Cetakan3* ,Universitas Indonesia, UI-Press, Jakarta, hal 42.

<sup>5</sup> Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hal.7.

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu suatu jenis penelitian tentang kaedah-kaedah hukum yang berlaku ditengah-tengah masyarakat dan penerapannya dalam kehidupan sehari-hari, yaitu dengan melihat secara langsung pelaksanaan pemberian izin bus pariwisata di Kota Padang.<sup>6</sup>

## 2. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif yaitu data yang berbentuk uraian-uraian kalimat yang tersusun secara sistematis menggambarkan hasil penelitian

## 3. Sumber Data dan Jenis Data

### 1. Sumber Data

#### a. Data Primer

Data ini didapatkan dengan cara melakukan penelitian langsung kelapangan guna mendapatkan dan mengumpulkan data mengenai hal-hal yang berhubungan perizinan bus gratis di Kota Padang.

#### b. Data Sekunder

Data yang sudah diolah dan diperoleh dari penelitian perpustakaan berupa dokumen resmi, buku-buku, jurnal, atau majalah serta hasil penelitian tertulis tentang perizinan dan bus pariwisata.

### 2. Jenis Data.

#### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat.<sup>7</sup> Bahan hukum primer yang digunakan adalah:

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hal 24.

<sup>7</sup>Soejono Soekanto dan Srimamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif* , Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal 13.



- 1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pariwisata.
  - 2) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu lintas Dan Angkutan Jalan.
  - 3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
  - 4) Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.
  - 5) Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 35 tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan.
  - 6) Peraturan Walikota Nomor 83 Tahun 2019 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pariwisata dan Kebudayaan.
  - 7) Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Padang.
- b. Bahan hukum sekunder
- Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yaitu berupa literatur-literatur.<sup>8</sup> Bahan perpustakaan yang berisikan tentang karya ilmiah dari kalangan hukum yang berupa hasil-hasil penelitian, serta karya ilmiah dari kalangan hukum tentang perizinan dan bus pariwisata.
- c. Bahan hukum tersier
- Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum skunder.<sup>9</sup>

### 3. Teknik pengumpulan data.

#### a. Studi Dokumen

---

<sup>8</sup>*Ibid.*

<sup>9</sup>*Ibid.*

Studi dokumen penulis lakukan untuk mengumpulkan bahan-bahan melalui kepastakaan dan literatur-literatur yang ada dan berkaitan dengan permasalahan penelitian yaitu perizinan bus gratis di Kota Padang.

b. Wawancara

Wawancara penulis lakukan untuk mendapatkan keterangan-keterangan lisan dengan mendatangi Kantor Dinas Perhubungan dan Dinas Pariwisata Kota Padang dengan Bapak Drs.Arifan selaku Kepala Dinas Pariwisata Kota Padang dan Bapak Agung Fajrianto selaku Direktur PT. Armada Bumi Minang.

4. Analisis Data

Dalam penulisan karya tulis ini penulis lakukan, penganalisaan data dilakukan secara kualitatif. Analisis kualitatif yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan angka-angka atau rumus statistik melainkan dengan menggunakan kata-kata atau uraian kalimat dengan melakukan penilaian berdasarkan peraturan perundang-undangan, teori atau pendapat ahli, dan logika hukum sehingga dapat ditarik kesimpulan yang sangat logis yang merupakan jawaban dari permasalahan.<sup>10</sup>



---

<sup>10</sup> Soejono dan Abdurrahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hal 27