

PENERAPAN PRINSIP LISENSI DALAM PEMBERIAN IZIN PENYELENGGARAAN LAYANAN PUBLIK

Sulistiowati*

Bagian Hukum Dagang, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
Jalan Sosio Justicia Nomor 1, Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281

Abstract

Good public service may be achieved by allowing the government to issue license for public service delivery. The government must establish a licensing mechanism that can select the appropriate provider of public service who can satisfy the minimum standard of service. This licensing régime is expected to guarantee the reliability and quality of public service provider. While permit system is a unilateral legal action, licensing is a mutual contractual action between parties. Hence, licensing would function as a controlling norm to warrant good public service in accordance with the minimum standard. The government must be consistent with its role as a patron, and it must entrust the delivery of public service to business establishments appointed as public service provider.

Keywords: *public service, performance, permit, license.*

Intisari

Semangat menyediakan layanan publik yang berkualitas diwujudkan melalui pemberian izin penyelenggaraan sektor layanan publik. Penyelenggaraan pelayanan publik pada sektor yang dapat dikerjasamakan perlu menerapkan mekanisme lisensi untuk memilih penyelenggara layanan umum yang sesuai dan mampu memenuhi standar pelayanan minimum. Rezim lisensi ini diharapkan mampu memberikan jaminan atas ketersediaan dan kualitas penyelenggara layanan umum. Berbeda dengan pemberian izin yang merupakan perbuatan hukum bersegi satu, lisensi ini bersifat kontraktual. Lisensi berfungsi sebagai norma pengendali untuk menjamin terselenggaranya layanan publik yang sesuai dengan standar pelayanan minimum. Pemerintah perlu menekankan pada peran sebagai pembina dan menyerahkan fungsi penyelenggaraan layanan publik kepada badan usaha yang menyelenggarakan layanan publik.

Kata Kunci: layanan publik, kinerja, izin, lisensi.

Pokok Muatan

A. Pendahuluan.....	432
B. Pembahasan	434
1. Kerangka Penyelenggaraan Layanan Publik	434
2. Pengertian <i>Licensing</i> dalam Penyelenggaraan Layanan Umum.....	437
3. Penerapan Prinsip Lisensi pada Peraturan Penyelenggaraan Layanan Publik	439
C. Penutup	441

* Alamat korespondensi: goudenlis@yahoo.com

A. Pendahuluan

Guna meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik, beberapa sektor pelayanan publik di Indonesia telah menerapkan prinsip-prinsip lisensi dalam mekanisme pemberian izin penyelenggaraan bagi badan usaha yang menyelenggarakan pelayanan publik pada sektor yang bersangkutan. Penerapan prinsip lisensi pada penyelenggaraan layanan telekomunikasi dilakukan melalui penerapan *modern licensing* dalam pemberian izin penyelenggaraan bagi badan usaha yang menjalankan *Universal Service Obligation* atau USO.

Sementara itu, penerapan prinsip lisensi pada sektor perhubungan darat dilakukan melalui pemilihan dan penetapan operator layanan publik dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan *busway* Transjakarta. Sistem yang diterapkan adalah perizinan atau lisensi berbasis kualitas pelayanan atau *quality licensing*. Pada sistem ini, operator yang mendapat izin/lisensi adalah badan usaha yang secara kualitas dinilai dapat memberikan pelayanan yang optimal.

Dalam sektor pelayanan publik yang dapat diselenggarakan melalui kerjasama dengan badan usaha penyelenggara, mekanisme perizinan merupakan salah satu instrumen yang bermanfaat untuk menyaring terpenuhinya kendala kuantitas dan kualitas suatu layanan publik. Hal ini menuntut adanya perubahan paradigma dalam mekanisme perizinan penyelenggaraan pelayanan umum, sehingga pemberian izin tidak hanya diberikan kepada ‘pihak yang mau saja’, tetapi diberikan kepada ‘pihak yang mau, sesuai dan mampu’.

Dalam tulisan ini, pengertian ‘pihak yang mau’ dimaknai sebagai pihak-pihak yang telah memenuhi syarat administratif yang dibutuhkan bagi penyelenggara layanan publik dalam proses pengajuan izin. Sebaliknya, ‘pihak yang mau dan mampu’ adalah pihak yang mampu menyediakan layanan umum yang sesuai dengan standar pelayanan minimum, sehingga memenuhi aspek kuantitas dan kualitas layanan umum.

Perubahan mekanisme perizinan dari ‘pihak yang mau saja’ kepada ‘pihak yang mau, mampu dan sesuai’ berimplikasi kepada dibutuhkannya perubahan mekanisme perizinan, dari pemberian izin kepada pihak penyelenggara layanan umum yang mengajukan diri menjadi penerapan rezim lisensi berdasarkan perjanjian antara pemerintah dan penyelenggara atas obyek yang diperjanjikan berupa terpenuhinya standar pelayanan minimum suatu layanan publik.

Penerapan prinsip-prinsip lisensi pada mekanisme perizinan penyelenggaraan layanan publik didasarkan pada kebutuhan bagi terpenuhinya standar pelayanan minimum suatu pelayanan publik. Prinsip lisensi ini bertujuan untuk menjamin ketersediaan dan keberlangsungan suatu layanan publik, serta kualitas layanan publik. Perjanjian kerjasama penyelenggaraan antara pemerintah sebagai pemegang kuasa atas penyelenggaraan publik melakukan perjanjian penyelenggaraan layanan publik dengan badan usaha merupakan instrumen yang digunakan untuk menjamin ketersediaan dan kualitas layanan publik yang memenuhi standar pelayanan minimum.

Berbagai peraturan perundang-undangan sektor layanan publik telah mengamanatkan pemerintah untuk menjamin terselenggaranya layanan umum yang memenuhi standar pelayanan minimum. Dalam pengertian tersebut, tanggungjawab pemerintah dalam penyelenggaraan umum ini menemui dua hambatan, yaitu kuantitas dan kualitas. Kendala kuantitas ditunjukkan oleh jaminan atas terselenggaranya layanan umum, sedangkan kendala kualitas ditunjukkan oleh layanan umum yang memenuhi standar pelayanan umum.

Sesuai dengan prinsip dasarnya, izin adalah pemberian hak atau wewenang kepada suatu pihak untuk melakukan suatu perbuatan hukum yang sebenarnya dilarang. Dalam kaitan dengan penyelenggaraan layanan publik, hal ini berarti pemerintah menjadi pemegang kuasa dan memiliki hak untuk menyelenggarakan suatu layanan

publik. Mekanisme perizinan menjadi instrumen pemindahan hak atau wewenang penyelenggaraan suatu layanan publik kepada pihak lain.

Sebaliknya, penerapan prinsip lisensi ini memiliki perbedaan mendasar dengan perizinan. Pemberian izin hanya diberikan kepada badan usaha penyelenggara layanan umum yang mengajukan izin. Sementara itu, lisensi didasarkan pada hubungan kontraktual antara pemerintah sebagai pemegang kuasa atas penyelenggaraan suatu layanan umum dengan badan usaha sebagai penyelenggara layanan umum sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan.

Penerapan prinsip lisensi dalam pemberian izin penyelenggaraan layanan publik berimplikasi kepada dibutuhkannya proses seleksi penyelenggara layanan publik yang dianggap mampu memenuhi standar pelayanan minimum yang ditetapkan oleh pembina sektor yang bersangkutan. Untuk itu, pemerintah atau pemerintah daerah harus memilih penyelenggara layanan umum yang dianggap sesuai dan mampu memenuhi standar pelayanan. Hal ini memiliki implikasi yuridis terhadap tata kelola pemerintahan. Implikasi yuridis ini menyangkut beberapa perubahan yang terkait pemberian lisensi penyelenggaraan layanan umum melalui mekanisme pengadaan barang dan jasa pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat, aspek kelembagaan, skema pengawasan dan pengendalian, maupun penerapan denda dan sanksi.

Selain itu, penerapan *licensing regime* dalam pemilihan penyelenggara layanan umum mensyaratkan perlunya *good governance* agar proses penyediaan layanan umum dapat efektif, efisien dan berkeadilan. Penerapan *good governance* ini meliputi seluruh rangkaian layanan umum, baik dalam proses pemilihan operator, proses penyediaan layanan, maupun mekanisme pengawasan dan pengendalian dalam penyediaan layanan umum. Prinsip-prinsip *good*

governance yang setidaknya harus dipenuhi adalah transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Dari aspek yuridis, penerapan *licensing regime* dalam pemilihan penyelenggara layanan publik berimplikasi kepada perubahan skema perizinan maupun hukum persaingan usaha dalam pengadaan jasa bagi penyedia layanan publik. Untuk itu, tulisan ini bertujuan untuk menelaah implikasi yuridis dari penerapan *quality licensing* dalam sektor pelayanan publik, khususnya menyangkut mekanisme perizinan di Indonesia.

Negara bertanggungjawab untuk memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif. Tanggungjawab negara tersebut timbul dengan pertimbangan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal ini disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan.¹

Dalam mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik yang efektif, efisien dan berkeadilan, penyelenggaraan pelayanan publik harus dilakukan secara berkesinambungan sejalan dengan perkembangan harapan publik terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik. Berdasarkan semangat di atas, pemerintah telah melakukan berbagai perbaikan dalam penyediaan layanan umum guna meningkatkan kinerja pelayanan publik. Perbaikan layanan publik ini

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

ditunjukkan oleh beberapa perubahan seperti pengaturan mengenai penganggaran yang berbasis pada output, kelembagaan, pengukuran kinerja, ataupun mekanisme perizinan. Perizinan dalam penyediaan layanan publik ini memiliki peran strategis untuk menjamin ketersediaan layanan publik yang berkualitas dan berkelanjutan.

Pada perspektif lain, penguasaan negara atas penyelenggaraan layanan publik tidak dapat dimaknai sebagai hak memiliki negara. Secara yuridis, hak menguasai negara dimaknai sebagai wewenang pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan layanan publik. Pemerintah sebagai representasi negara untuk menjamin terselenggaranya suatu layanan publik. Berdasarkan relasi di atas, pemerintah memiliki wewenang untuk memberikan izin kepada pihak lain untuk menyelenggarakan suatu layanan publik.

Penerapan prinsip-prinsip lisensi dalam mekanisme perizinan hakikatnya berimplikasi kepada dimasukkannya prinsip-prinsip hukum privat ke dalam hukum publik, yaitu adanya perjanjian kerjasama penyelenggaraan layanan umum yang didasarkan pada standar pelayanan antara pemerintah sebagai penyelenggara layanan publik dengan badan usaha sebagai penerima kerjasama. Tanggungjawab pelaksanaan kerjasama berada pada penerima kerjasama, sedangkan tanggungjawab penyelenggaraan secara menyeluruh berada pada penyelenggara.

B. Pembahasan

1. Kerangka Penyelenggaraan Layanan Publik

Pengertian pelayanan publik, sebagaimana terdapat pada Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik), adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan

administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sementara itu, Pasal 1 angka 2 menjabarkan pengertian penyelenggara pelayanan publik sebagai setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Penyelenggaraan layanan publik, sebagaimana terdapat pada konsideran UU Pelayanan-an Publik merupakan wujud dari:

- a) kewajiban negara untuk melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik;
- b) penyelenggaraan layanan publik ini menjadi bagian untuk membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik.
- c) upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggungjawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas.
- d) upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya.

Secara umum, terdapat tiga bentuk tanggungjawab pemerintah dalam menjamin ketersediaan

pelayanan atas jasa publik. Pasal 5 ayat (4) UU Pelayanan Publik menyatakan bahwa pelayanan atas jasa publik meliputi:²

- a. penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- b. penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- c. penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Dalam kaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik, UU Pelayanan Publik telah mengatur mengenai penetapan standar pelayanan. Pasal 20 ayat (1) UU Pelayanan Publik menyatakan bahwa penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan. Selanjutnya, Pasal 20 ayat (2) menyatakan bahwa dalam menyusun dan menetapkan standar

pelayanan, penyelenggara wajib mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait. Pasal 20 ayat (3) menyatakan bahwa penyelenggara berkewajiban menerapkan standar pelayanan serta pengikutsertaan masyarakat dan pihak terkait yang dilakukan dengan prinsip tidak diskriminatif, terkait langsung dengan jenis pelayanan, memiliki kompetensi dan mengutamakan musyawarah, serta memperhatikan keberagaman. Pengertian standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

UU Pelayanan Publik memungkinkan penyelenggaraan pelayanan publik untuk dijalankan melalui kerjasama penyelenggara dengan pihak lain. Pasal 13 ayat (1) menyatakan bahwa penyelenggara dapat melakukan kerjasama dalam bentuk penyerahan sebagian tugas penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak lain dengan ketentuan:

- a) perjanjian kerjasama penyelenggaraan pelayanan publik dituangkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dalam pelaksanaannya didasarkan pada standar pelayanan;
- b) penyelenggara berkewajiban menginformasikan perjanjian kerjasama kepada masyarakat;
- c) tanggungjawab pelaksanaan kerjasama berada pada penerima kerjasama, sedangkan tanggungjawab penyelenggaraan secara menyeluruh berada pada penyelenggara;

² Penjelasan Pasal 5 ayat (4) huruf c UU Pelayanan Publik menyatakan bahwa penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (4) dinyatakan bahwa misi negara adalah kebijakan untuk mengatasi permasalahan tertentu, kegiatan tertentu, atau mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak, sebagai contoh: (1) jasa pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin oleh rumah sakit swasta; (2) jasa penyelenggaraan pendidikan oleh pihak swasta harus mengikuti ketentuan penyelenggaraan pendidikan nasional; (3) jasa pelayanan angkutan bus antarkota atau dalam kota, rute dan tarifnya ditentukan oleh pemerintah; (4) jasa pelayanan angkutan udara kelas ekonomi, tarif batas atasnya ditetapkan oleh pemerintah; (5) jasa pendirian panti-panti sosial; dan (6.) jasa pelayanan keamanan.

- d) informasi tentang identitas pihak lain dan identitas penyelenggara sebagai penanggung jawab kegiatan harus dicantumkan oleh Penyelenggara pada tempat yang jelas dan mudah diketahui masyarakat; dan
- e) Penyelenggara dan pihak lain wajib mencantumkan alamat tempat mengadu dan sarana untuk menampung keluhan masyarakat yang mudah diakses, antara lain telepon, pesan layanan singkat (SMS), laman (*website*), pos-el (*e-mail*), dan kotak pengaduan.

Penjelasan Pasal 13 ayat (1) menjabarkan bahwa penyerahan sebagian tugas merupakan pemberian sebagian tugas kepada pihak lain dari seluruh tugas penyelenggaraan pelayanan, kecuali yang menurut undang-undang harus dilaksanakan sendiri oleh penyelenggara, misalnya pelayanan KTP, SIM, paspor, sertifikat tanah, dan pelayanan perizinan lain. Pihak lain adalah pihak di luar penyelenggara yang disertai atau diberi sebagian tugas oleh penyelenggara pelayanan. Pengertian kerjasama juga termasuk **penunjukan operator pelaksana** atau kontraktor yang diberi **hak menjalankan fungsi penyelenggara**, misalnya pengelolaan parkir dan air minum yang diserahkan kepada swasta.

Ketentuan dalam UU Pelayanan Publik di atas menunjukkan bahwa penyediaan layanan publik telah mengakomodasi prinsip mewiraswastakan pemerintah. Mewiraswastakan pemerintah atau *enterprising the government* adalah paradigma yang memberi arah yang tepat bagi keuangan sektor publik.³

Berbagai upaya peningkatan kualitas layanan publik ini berimplikasi kepada perubahan yang mendasar menyangkut beberapa aspek penyelenggaraan layanan umum. Misalnya adalah mekanisme penganggaran berbasis luaran (*output*) yang ditekankan oleh Undang-undang Nomor

17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang berhasil memberi landasan yang penting bagi peningkatan kualitas layanan publik. Orientasi pada luaran ini adalah praktik yang dianut secara luas oleh pemerintahan modern di berbagai negara. Dengan orientasi penganggaran ini, arah penggunaan dana pemerintah berubah: tidak lagi berorientasi pada masukan (*input*), tetapi pada *output*.⁴ Perubahan ini penting dalam rangka alokasi pemanfaatan sumber daya pemerintah mengingat tingkat kebutuhan anggaran penyelenggaraan layanan umum yang semakin tinggi, sementara sumber dana yang tersedia tetap terbatas.

Osborne dan Gaebler juga menyarankan agar pemerintah menyuntikkan semangat wirausaha ke dalam sistem administrasi publik. Dalam sistem ini, birokrasi publik lebih menggunakan cara *'steering'* (mengarahkan) ketimbang *'rowing'* (mendayung). Dalam peran ini pemerintah tidak langsung bekerja memberikan pelayanan publik, melainkan sedapat mungkin menyerahkan pelayanan publik kepada swasta ataupun masyarakat. Sedangkan peran negara sebagai fasilitator ataupun supervisor yang mengarahkan pelaksanaan pelayanan publik sesuai dengan misi dan visi lembaga.

Pendekatan ini berimplikasi kepada pemisahan peran pemerintah sebagai regulator dan penyelenggara layanan umum. Pemisahan peran pemerintah sebagai regulator dan penyelenggara layanan umum berimplikasi kepada upaya pemerintah untuk menitikberatkan perannya sebagai pembina suatu sektor tertentu. Pada saat bersamaan, pemerintah masih memiliki tanggungjawab untuk menjamin keberlangsungan suatu pelayanan umum. Untuk itu, pemerintah dapat mendelegasikan penyelenggaraan layanan umum kepada suatu badan usaha, baik badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, maupun badan usaha milik swasta.

³ Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, "Badan Layanan Umum", <http://pkblu.perbendaharaan.go.id/index.php>, diakses 27 November 2011.

⁴ *Ibid.*

Selanjutnya, pemerintah menghadapi tantangan untuk menjamin terselenggaranya layanan umum adalah menyediakan layanan umum yang berkualitas dan berkelanjutan. Hal ini mendorong berbagai sektor pelayanan publik untuk menerapkan skema pemberian lisensi yang menekankan kepada aspek kualitas, sehingga tidak lagi menekankan kepada pemberian izin berdasarkan kuantitas semata.

2. Pengertian *Licensing* dalam Penyelenggaraan Layanan Umum

Black's Law Dictionary mendefinisikan *license* sebagai "*The permission by competent authority to do an act which without such permission, would be illegal.*"⁵ Dalam konteks *property law*, Black's Law Dictionary menjabarkan penggunaan istilah lisensi yang dikaitkan dengan penggunaan atau pemanfaatan tanah berdasarkan pada izin yang diberikan oleh otoritas atau pihak yang berwenang. Per definisi, pengertian lisensi adalah pemberian izin oleh pemegang otoritas untuk melakukan suatu perbuatan hukum yang sebenarnya dilarang. Hal ini berarti bahwa pemegang otoritas memiliki kewenangan untuk mengalihkan lisensi merupakan satu-satunya pihak yang berhak melakukan suatu perbuatan hukum yang terkait dengan hal yang dilisensikan.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, lisensi adalah izin untuk melakukan sesuatu yang bersifat komersial serta mendatangkan keuntungan atau laba. Sementara itu, Amrah Nasution memaknai lisensi sebagai izin yang sebenarnya atau *de eigenlijke*. Hal ini didasarkan pada pengertian bahwa penetapan lisensi dijalankan di bawah pengawasan pemerintah untuk kepentingan penertiban atau mencegah hal-hal yang tidak diinginkan.⁶

Sementara itu, pengertian lisensi menurut

Gunawan Widjaya adalah dikaitkan dengan kewenangan dalam bentuk *privilege* untuk melakukan sesuatu oleh seseorang atau suatu pihak tertentu.⁷ Dalam pengertian ini, lisensi adalah suatu bentuk hak untuk melakukan satu atau serangkaian tindakan atau perbuatan yang diberikan oleh mereka yang berwenang dalam bentuk izin. Tanpa adanya izin tersebut, tindakan atau perbuatan tersebut merupakan tindakan terlarang, yang tidak sah, yang merupakan perbuatan melawan hukum.⁸

Dalam konteks penyelenggaraan layanan angkutan umum, layanan lisensi memberikan hak non-eksklusif bagi badan usaha penyelenggara untuk beroperasi. Di Amerika Selatan, sistem lisensi jamak digunakan. Dalam sistem transportasi, lisensi sering dikeluarkan untuk rute-rute tertentu dengan tarif yang ditetapkan oleh pusat. Di Bogota, lisensi diberikan kepada perusahaan yang pemegang sahamnya adalah operator-operator rute transportasi umum. Lisensi di Bogota diberikan tanpa memerhatikan jumlah kendaraan. Sistem yang serupa diterapkan di Buenos Aires, namun alih-alih perusahaan, lisensi dipegang oleh sebuah paguyuban penyedia rute transportasi umum. Sistem ini berperilaku lebih seperti waralaba, karena baik perusahaan maupun paguyuban cenderung memiliki hak eksklusif untuk beroperasi melalui rute tertentu, meskipun sebagai akibatnya banyak rute transportasi umum yang sering tumpang tindih.

Bentuk *quality licensing* digunakan sebagai upaya deregulasi. Operator yang memiliki lisensi cenderung bersikap responsif terhadap permintaan. Dalam beberapa kesempatan di mana sistem lisensi digunakan, misalnya sistem LTS di Lahore, sistem transportasi publik tumbuh menjadi sistem yang efisien dan responsif. Namun dalam praktik, skema-skema lisensi seperti ini sering mengalami hujatan dari berbagai kelompok, misalnya serikat

⁵ Bryan A. Garner (Ed.), 1999, *Black's Law Dictionary*, West Group, St. Paul, Minnesota.

⁶ Lebih lanjut lihat Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan*, Grasindo, Jakarta.

⁷ Widjaya Gunawan, 2004, *Lisensi atau Waralaba*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

⁸ *Ibid.*

atau paguyuban penyedia rute transportasi umum.

Walaupun upaya deregulasi atau lisensi dapat mewujudkan sistem transportasi publik yang lebih efisien, secara keseluruhan upaya ini bisa jadi tidak mampu mencapai efisiensi yang diharapkan. Di Inggris, penerapan deregulasi pada pasar rute bus berujung pada meningkatnya jarak yang ditempuh (kendaraan-kilometer). Biaya per kendaraan-kilometer telah menurun sebesar 47% dari 1985-1986, tetapi biaya per penumpang-kilometer hanya turun sebesar 3% karena menurunnya jumlah penumpang dan berlebihannya pasokan kendaraan. Di Santiago, deregulasi juga berujung kepada meningkatnya pasokan kendaraan, namun keadaan ini ditingkahi oleh kenaikan ongkos perjalanan tahunan sebesar 13% untuk transportasi mikrolet antara tahun 1980 dan 1987.⁹

Pada prinsipnya, izin merupakan perbuatan hukum publik bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah untuk menerapkan peraturan dalam suatu kasus konkrit yang didasarkan pada persyaratan dan prosedur yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰ Perbuatan itu dijalankan secara sepihak oleh pemerintah, bukan atas hasil persetujuan dua belah pihak dalam hal ini pemohon izin.¹¹ Pemerintah menentukan sendiri kehendaknya serta menyetujui bahwa penerima izin berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu dalam keadaan tertentu boleh menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.

Penjabaran di atas menjelaskan bahwa izin menunjukkan adanya tingkah laku yang dilarang, namun untuk dapat menembus larangan sehingga suatu perbuatan diperbolehkan, diperlukan adanya izin atau persetujuan. Mengingat hal tersebut, izin atau persetujuan dari pemerintah mutlak diperlukan dalam negara hukum yang demokratis,

karena pada hakikatnya izin memindahkan hak atau wewenang yang semula ada pada penguasa/pemberi izin kepada pemegang izin.

Selanjutnya, perizinan merupakan perbuatan hukum yang bersifat administrasi negara yang diberikan oleh pejabat atau instansi pemerintah yang berwenang dan diberikan dalam bentuk suatu penetapan atau *beschikking*. Perizinan ini merupakan penetapan atau keputusan yang bersifat positif berupa pengabulan atas sebagian atau seluruh permohonan, dan tergolong pada penetapan positif yang memberikan keuntungan kepada suatu instansi, badan, perusahaan, atau perorangan. Perizinan ini timbul dari strategi dan teknik yang dipergunakan oleh pemerintah untuk menguasai atau mengendalikan berbagai keadaan, yakni dengan melarang tanpa izin tertulis untuk melakukan kegiatan-kegiatan apapun yang hendak diatur atau dikendalikan oleh pemerintah. Persetujuan baru akan diperoleh apabila ketentuan-ketentuan yang merupakan syarat telah dipenuhi oleh pemohon izin.

Kewenangan pemerintah memperbolehkan atau melarang seseorang atau badan hukum harus ditetapkan dalam UU. Kewenangan ini merupakan wujud dari asas keabsahan atau legalitas dalam bertindak. Pengertian ini menunjukkan bahwa pengaturan tentang izin harus senantiasa jelas.

Sebagai salah satu bentuk ketetapan, persyaratan penerbitan izin secara kumulatif terdapat dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara.¹² Dari ketentuan itu dapat dirinci bahwa ketetapan izin harus memenuhi syarat:

- a) bersifat konkrit, individual dan final
- b) bersifat tertulis
- c) dikeluarkan oleh Pejabat/Badan TUN
- d) memuat tindakan hukum pemerintah yang menimbulkan akibat hukum bagi

⁹ diterjemahkan secara bebas dari Halcrow Fox, 2000, *Review of Urban Public Transport Competition: Draft Final Report May 2000*, Halcrow Group Limited, London, hlm. 62-63.

¹⁰ Sjachran Basah, "Sekilas Lintas Perizinan sebagai Ujung Tombak Instrumen Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan", *Majalah Padjadjaran No. 012*, Tahun 1993, UNPAD, Bandung.

¹¹ Keputusan itu dikatakan sepihak karena tergantung pada pihak pemerintah yang dapat menerima atau menolak. Huisman menyebutnya sebagai *eenzijdig, omdat de overheid tot die rechtshandeling eenzijdig besluit, dus zonder wilsovereenstemming met een anders*.

¹² Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

seseorang, berupa hak dan kewajiban berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketetapan izin bersifat konkret, karena keputusan yang ditetapkan itu tertentu atau dapat ditentukan, misal keputusan tatausaha negara (keputusan TUN) tentang izin penyelenggaraan. Izin penyelenggaraan juga bersifat individual sebab izin tersebut tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu, baik alamat maupun hal yang dituju. Jika yang dituju lebih dari seorang, maka siapa saja orang yang dituju harus disebutkan secara jelas. Sebagai keputusan TUN, izin dikatakan bersifat final karena sudah definitif dan langsung menimbulkan akibat hukum bagi seseorang. Persyaratan keharusan tertulis tidak lain dimaksudkan untuk memudahkan dalam proses pembuktian jika terjadi keberatan atas terbitnya keputusan pejabat pemerintah.

Melalui instrumen izin, pemerintah memiliki legalitas untuk melakukan perbuatan membatasi kebebasan individu atau menertibkan kehidupan masyarakat. Tindakan/perbuatan ini sesuai dengan tujuan penerbitan izin:

- a) untuk mengarahkan/mengendalikan (aturan) aktifitas tertentu;
- b) untuk mencegah bahaya yang dapat ditimbulkan oleh aktifitas tertentu;
- c) untuk melindungi obyek-obyek tertentu; dan
- d) untuk menyeleksi orang dan/atau aktifitas tertentu.

Oleh karena itu, setiap peraturan perizinan harus mencerminkan tujuan ini sebagai satu kesatuan.

Berdasarkan penjabaran di atas, terdapat perbedaan filosofis yang mendasari penerapan izin dan lisensi. Dalam kaitan penyelenggaraan layanan publik, izin ditujukan untuk mencari penyelenggara layanan publik yang mau, sedang-

kan lisensi ditujukan untuk melindungi kepentingan masyarakat dan fasilitasi kompetisi antar operator yang *'fit, able and willing'* yang menyediakan layanan umum yang bersangkutan.¹³

Kewenangan pemerintah untuk memberikan izin bagi penyelenggaraan layanan publik menunjukkan bahwa pemerintah menjadi satu-satunya pihak yang memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum yang dilarang. Salah satu peran pemerintah dalam pembinaan suatu sektor pelayanan publik adalah pemberian izin. Pada hakikatnya, izin merupakan pemindahan hak atau wewenang yang semula ada pada penguasa/pemberi izin kepada pemegang izin.

3. Penerapan Prinsip Lisensi pada Peraturan Penyelenggaraan Layanan Publik

Salah satu sektor pelayanan publik yang telah menerapkan prinsip lisensi adalah sektor transportasi darat. Pada beberapa lini layanannya, Kementerian Perhubungan cq. Perhubungan Darat telah menerapkan prinsip lisensi melalui penerapan *quality licensing*. Penerapan *quality licensing* ini merupakan pendekatan pemberian izin berdasarkan kualitas, sebagai koreksi dari pemberian izin trayek, dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan angkutan pepadu moda yang aman, nyaman dan terjadwal dengan tetap memperhatikan aspek keselamatan.

Dalam konteks transportasi umum, Halcrow Fox dalam *Review of Urban Public Transport Competition* mendefinisikan *quality licensing* sebagai suatu kondisi di mana pengoperasian layanan transportasi umum:¹⁴

*is allowed by anyone receiving a licence and complying with any conditions attached to it. These conditions may include vehicle specifications, environmental performance, maintenance standards, type of service to be operated (including stopping places), fares and trading practices.*¹⁵

¹³ Paul Fawcett, 2000, *Managing Passenger Logistics: The Comprehensive Guide to People and Transport*, Kogan Page Publishers, London.

¹⁴ Halcrow Fox, 2000, *Loc.cit.*

¹⁵ dalam bahasa Indonesia: "diperbolehkan untuk menerima lisensi untuk menyelenggarakan layanan sesuai dengan kondisi yang melekat padanya. Kondisi ini meliputi spesifikasi kendaraan, dampak terhadap lingkungan, standar pemeliharaan, jenis layanan yang akan dioperasikan (termasuk halte), ongkos, dan praktik pengusahaan.

Pengaturan mengenai penerapan *quality licensing* ini ditunjukkan salah satunya dalam Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Darat No. SK.2257/AJ.003/DRJD/2006 Tentang Ujicoba Penerapan Pemberian Izin Trayek Angkutan Pemasu Moda dengan Pendekatan Izin Berdasarkan Kualitas (*Quality Licensing*) pada Trayek Bandung Super Mall (BSM) – Bandara Soekarno Hatta (Perdirjen Hubdat 2006). Salah satu dasar pertimbangan mengenai penerapan *quality licensing* dalam konsideran Perdirjen Hubdat 2006 adalah sebagai berikut:¹⁶

- b). bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan angkutan pemasu moda yang aman, nyaman dan terjadwal dengan tetap memperhatikan aspek keselamatan, perlu ada pendekatan pemberian izin berdasarkan kualitas (*Quality Licensing*) dalam pemberian izin trayek;
- c). bahwa trayek Bandung Super Mall (BSM) – Bandara Soekarno Hatta dianggap cukup tepat untuk dijadikan sebagai uji coba penerapan pemberian izin berdasarkan kualitas (*Quality Licensing*).

Selanjutnya, pemilihan operator penyelenggara layanan umum dilakukan melalui proses seleksi. Ketentuan mengenai proses seleksi ini diatur pada Pasal 2, yang menyatakan bahwa ujicoba ini dilakukan oleh direktur dan panitia seleksi yang ditunjuk oleh Direktur Jenderal. Ketentuan ini menunjukkan implikasi yuridis dari perubahan skema perizinan dari pemberian izin semata menjadi *quality licensing*, sehingga peran pemerintah tidak hanya memberikan izin semata, tetapi juga bertanggungjawab untuk menjamin kualitas layanan umum melalui proses seleksi terhadap penyelenggara layanan umum tersebut.

Sektor telekomunikasi juga telah melakukan perubahan menyangkut penerapan mekanisme perizinan yang berbasis kualitas. Berbeda

dengan sektor perhubungan yang menggunakan terminologi *quality licensing*, sektor telekomunikasi menggunakan *modern licensing*. Penerapan *modern licensing* pada sektor telekomunikasi dilakukan pada pemberian izin penyelenggaraan kepada operator telekomunikasi.

Pengaturan mengenai *modern licensing* pada sektor telekomunikasi diatur melalui mekanisme izin penyelenggaraan atau *modern licensing*. Izin yang diterbitkan setelah pemegang izin prinsip dinyatakan lulus uji laik operasi. Izin penyelenggaraan berbentuk kontrak yang memuat hak dan kewajiban penyelenggara. Bagi penyelenggara yang masih memiliki izin format lama, akan segera akan dilakukan penyesuaian izin. Izin akan dievaluasi setiap 5 tahun sekali.¹⁷

Izin yang diterbitkan untuk memberikan kesempatan kepada penyelenggara untuk menyiapkan sarana dan prasarana selama waktu tertentu sesuai dengan jenis penyelenggaraan telekomunikasi. Masa berlaku izin adalah satu sampai tiga tahun dan dapat diperpanjang sesuai dengan jenis penyelenggaraan. Bila menggunakan frekuensi, penyelenggara tidak bisa menggunakan izin ini untuk memaksakan penetapan frekuensi yang mereka inginkan.¹⁸

Penerapan *quality licensing* memberikan manfaat berupa kepastian usaha dan membiasakan penyelenggara untuk memiliki rencana minimal pengembangan dan memiliki fokus pada pemenuhan pengembangan wilayah dan kinerja operasi. Selain itu, *quality licensing* membantu pemerintah untuk mengetahui rencana penyelenggara untuk pengembangan wilayah dan kinerja operasi dan memperoleh pelaporan yang lebih terstruktur. *Quality licensing* juga memberikan manfaat bagi masyarakat dengan memberikan jaminan kelangsungan pelayanan oleh penyelenggara dan jaminan informasi mengenai jenis layanan dan tarif layanan.

¹⁶ Angkutan pemasu moda adalah angkutan dari satu tempat ke tempat lain yang memadukan dua simpul transportasi dengan menggunakan bus umum yang terikat dalam trayek tetap dan teratur sebagai wujud keterpaduan antar moda transportasi.

¹⁷ Djamhari Sirat, "Paparan Modern Licensing Penyelenggara Jasa Telekomunikasi", *Presentasi*, Rapat Kerja Nasional II, 26 Juli 2004.

¹⁸ *Ibid.*

C. Penutup

Dalam memenuhi hak masyarakat atas layanan publik yang memenuhi standar pelayanan minimum, pemerintah menghadapi tantangan untuk memperbaiki kualitas penyediaan layanan publik secara berkelanjutan. Pada sektor-sektor layanan publik yang dapat dikerjasamakan, Pemerintah sebagai pemegang kuasa atas penyelenggaraan layanan publik perlu menekankan pada peran sebagai pembina dan menyerahkan fungsi penyelenggaraan layanan publik kepada badan usaha yang menyelenggarakan layanan publik. Untuk menjamin ketersediaan dan kualitas layanan publik, pemerintah melaksanakan pengawasan dan pengendalian atas penyelenggaraan layanan publik.

Pada dasarnya, berbagai sektor pelayanan publik telah mengakomodasi perubahan mekanisme penyediaan layanan umum. Salah satunya adalah perubahan mekanisme perizinan melalui penerapan lisensi dalam penyelenggaraan layanan umum. Dalam relasi kontraktual, pemberian lisensi didasarkan pada perjanjian antara pemilik lisensi dengan penyelenggara layanan umum terhadap suatu obyek pelayanan umum yang diperjanjikan dengan mengacu kepada

kemampuan penyelenggara untuk memenuhi standar pelayanan umum.

Berbeda dengan pemberian izin yang menekankan pada aspek ketersediaan layanan saja, pemberian lisensi dilakukan melalui mekanisme pemilihan badan usaha penyelenggara layanan umum yang dianggap sesuai dan mampu, yang dilanjutkan dengan perjanjian penyelenggaraan layanan umum antara pemerintah dengan penyelenggara layanan umum atas terpenuhinya standar pelayanan minimum.

Penyelenggaraan pelayanan publik pada sektor yang dapat dikerjasamakan perlu menerapkan mekanisme lisensi untuk memilih penyelenggara layanan umum yang sesuai dan mampu memenuhi standar pelayanan minimum. Urgensi penerapan rezim lisensi adalah jaminan atas ketersediaan dan kualitas penyelenggara layanan umum. Melalui perjanjian kerjasama, pemerintah dapat melakukan pengawasan dan pengendalian atas penyelenggaraan layanan publik untuk menilai kinerja penyelenggara, serta menerapkan mekanisme sanksi dan denda terhadap kesesuaian kinerja penyelenggara dengan standar pelayanan minimum.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Fawcett, Paul, 2000, *Managing Passenger Logistics: The Comprehensive Guide to People and Transport*, Kogan Page Publishers, London.
- Garner, Bryan A. (Ed.), 1999, *Black's Law Dictionary*, West Group, St. Paul, Minnesota.
- Gunawan, Widjaya, 2004, *Lisensi atau Waralaba*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Halcrow Fox, 2000, *Review of Urban Public Transport Competition: Draft Final Report May 2000*, Halcrow Group Limited, London.
- Pudyatmoko, Y. Sri, 2009, *Perizinan*, Grasindo, Jakarta.

B. Artikel Majalah

- Basah, Sjachran, "Sekilas Lintas Perizinan sebagai Ujung Tombak Instrumen Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan", *Majalah Padjadjaran No. 012*, Tahun 1993, UNPAD, Bandung.

C. Makalah

- Sirat, Djamhari, "Papan Modern Licensing Penyelenggara Jasa Telekomunikasi", *Presentasi*, Rapat Kerja Nasional II, 26 Juli 2004.

D. Internet

Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, “Badan Layanan Umum”, <http://pkblu.perbendaharaan.go.id/index.php>, diakses 27 November 2011.

E. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Darat No. SK.2257/AJ.003/DRJD/2006 Tentang Ujicoba Penerapan Pemberian Izin Trayek Angkutan Pemandu Moda dengan Pendekatan Izin Berdasarkan Kualitas (*Quality Licensing*) pada Trayek Bandung Super Mall (BSM) – Bandara Soekarno Hatta.