

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1.1. Pengertian Pengaturan

Pengaturan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah tatanan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur. Definisi pengaturan menurut Utrecht adalah suatu perintah atau larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan.¹

Menurut Hans Kelsen pengertian dari pengaturan adalah sebuah ketentuan sosial yang mengatur perilaku mutual antar manusia, yaitu sebuah ketentuan yang mengatur perilaku tertentu dan berkaitan dengan sebuah sistem norma.

Sedangkan menurut Leon Duguit, pengaturan adalah suatu perbuatan untuk mengatur tingkah laku para anggota masyarakat, daya gunanya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama, dan jika timbul pelanggaran dari pengaturan tersebut akan menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan

¹ E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar 1957), hlm 180.

pelanggaran itu. Plato mengatakan bahwa pengaturan adalah sebuah sistem peraturan – peraturan yang teratur yang tersusun baik, dibuat untuk mengikat masyarakat.²

Pendapat lain diungkapkan oleh Austin terkait dengan pengaturan yaitu sebuah sistem peraturan yang diadakan untuk memberi bimbingan kepada makhluk yang berakal oleh makhluk yang berakal yang berkuasa atasnya.

Menurut M.H Tirtaamidjata, S.H., pengaturan adalah semua aturan (norma) yang diarahkan dan harus dituruti dalam tingkah laku tindakan-tindakan dalam pergaulan hidup dengan ancaman adanya ganti kerugian jika melanggar system pengaturan itu.

Berdasarkan definisi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengaturan merupakan suatu tatanan yang dibuat untuk mengatur tingkah laku masyarakat dan harus ditaati oleh masyarakat itu sendiri, agar tercipta suatu ketertiban sosial.

Apabila pengaturan dikaitkan dengan perizinan maka pemerintah berwenang membuat suatu pengaturan untuk membuat instrument yuridis yang dapat menghadapi peristiwa individual konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan.

1.2. Pengertian Perizinan

² Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Perizinan*, Makalah Tidak Dipublikasikan, Jakarta, 1995, hlm. 8.

Agak sulit memberikan definisi izin. Hal ini dikemukakan oleh Sjachran Basah.³ Pendapat yang dikatakan Sjachran sepertinya sama dengan yang berlaku di negara Belanda, seperti yang dikemukakan Van Der Pot sangat sukar membuat definisi untuk menyatakan pengertian izin itu. Hal ini disebabkan antara pakar tidak dapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terhadap objek yang didefinisikannya. Sukar memberikan definisi, bahkan ditemukan definisi yang beragam.⁴

Izin adalah persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari larangan umum tersebut. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.⁵ Izin dalam istilah asing (Belanda) disebut *Vergunning*. Bentuk izin itu harus tertulis.

Secara lebih khusus, izin diartikan sebagai 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 sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.

³ Basah, Sjachran. *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi*. Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan. Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya. November 2010. Hal 1-2.

⁴ *Ibid* Basah, Sjachran. hal 52

⁵ Basah, Sjachran. 2000, *Pengantar Hukum Perizinan*, Jakarta: Rineka Cipta. hal 74

Selanjutnya, Utrecht memberikan pengertian *vergunning* yaitu bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing–masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*). Adapun pengertian perizinan menurut Adrian Sutedi adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. ⁶Perizinan 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 suatu tindakan atau kegiatan.

Sedangkan menurut Ten Betge izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang–undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan- ketentuan larangan–larangan perundang-undangan.⁷ Pendapat lain dikemukakan oleh M. Hadjon, konsep izin adalah suatu perbuatan yang dilakukan oleh warga Negara yang secara umumnya tidak dilarang, tetapi menurut peraturan perundang-undangan perbuatan/tindakan tersebut melanggar ketentuan larangan yang telah ditetapkan sehingga dalam pelaksanaannya memerlukan izin dari negara.

Menurut Ateng Syarifudin izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, atau *Als opheffing van een algemene verbodsregel in het concrete geval*, (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret).

⁶ Sutedi, Adrian. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika. 2010, hal 52

⁷ Y. Sri Pudyamoko, 2009, *Hukum Perizinan Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka, hal 61

Dari berbagai pendapat diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa perizinan merupakan suatu perbuatan warga negara terhadap suatu hal yang dalam keadaan tertentu menyimpang, namun telah mendapat persetujuan dari penguasa. Peneliti lebih cenderung pada pendapat dari Philipus M. Hadjon, yang menyatakan bahwa izin merupakan perbuatan/tindakan yang dilakukan warga negara yang secara umum tidak dilarang, tetapi menurut peraturan perundang-undangan perbuatan/ tindakan tersebut melanggar ketentuan larangan yang telah ditetapkan sehingga dalam pelaksanaannya memerlukan izin dari negara. Karena, setiap tindakan warga negara memerlukan pengawasan dari Negara sehingga dibutuhkannya izin, hal ini tidak berarti bahwa perbuatan yang salah yang harus memiliki izin, perbuatan yang diperbolehkan pun wajib memiliki izin. Hal ini menunjukkan eksistensi pemerintah dalam mengontrol tindakan warga negaranya.

Izin dalam arti sempit merupakan aktifitas- aktifitas pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang- undang untuk mencapai sesuatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan- keadaan yang buruk. Hal pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.

Konsepsi yang menjadi dasar filosofis dari pemberian izin adalah sebagai instrument pengawas terhadap perilaku masyarakat. Pemberian izin juga dapat diartikan dengan pembatasan terhadap potensi- potensi yang jumlahnya terbatas.

Secara umum, izin diasumsikan sebagai keputusan yang bersifat menguntungkan. Sehingga tidak begitu saja dapat ditarik kembali atau dirubah atas kerugian yang berkepentingan. Izin menurut pengertiannya dapat dibagi menjadi dua, yaitu :

1. Izin dalam arti sempit, yaitu izin saja;
2. Izin dalam arti luas, yaitu :
 - a. Izin merupakan persetujuan;
 - b. Dispensasi yaitu pembebasan;
 - c. Lisensi yang biasa digunakan dalam bidang perdagangan;
 - d. Konsesi merupakan perjanjian antara pemerintah dan swasta dalam bidang pertambangan untuk menyerahkan tugas- tugas pemerintah kepada pihak swasta yang menyangkut kepentingan umum.⁸

Kekuasaan merupakan hak jabatan, yang berbeda dengan kewenangan yang merupakan hak yang dijalankan dengan adanya tanggung jawab. Izin dalam istilah asing (Belanda) disebut *vergunning*. Bentuk izin itu harus tertulis. Tujuan izin yaitu untuk mempengaruhi masyarakat untuk mengikuti keinginan pemerintah :

1. Mengarahkan aktifitas tertentu (*sturen*);
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan;
3. Keinginan untuk melindungi objek tertentu;
4. Hendak membagi benda-benda yang sedikit;
5. Mengarahkan dengan menyeleksi orang- orang dan aktifitas-aktifitas.⁹

2.3. Bentuk, Isi, dan Sifat Izin

⁸ Effendi, Taufiq. 2004. *Tingkatkan Pelayanan Publik*. Jakarta: Suara Pembaruan, hal 81

⁹ Hartono, Sri Redjeki. 2003. *Aspek Keperdataan Pada Pelayanan Publik*. Jakarta: Rineka Cipta. hal 70

1. Bentuk dan isi perizinan

Izin selalu mengikuti peraturan yang mendasar. Sebagai suatu bukti dan dokumen hukum, maka izin akan selalu berbentuk tertulis. Dalam izin selalu dicantumkan pihak yang mengeluarkan izin, penerima izin, untuk apa izin diberikan beserta alasan- alasan pemberiannya.

Dalam hal perizinan memerlukan persyaratan tertentu, maka dalam izin tersebut dicantumkan pula syarat-syarat tersebut. Dalam izin yang dikeluarkan tersebut akan dicantumkan pula akibat hukum (*diktum*) dari izin. Diktum ini merupakan inti dari keputusan izin, yang berisi hak dan kewajiban pemegang izin.¹⁰

2. Sifat izin

Izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut.

1. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
2. Izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis serta hukum tidak tertulis dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya. Misalnya, izin yang bersifat terikat adalah IMB, izin HO, izin usaha industri, dan lain-lain.

¹⁰ Syafrudin, Ateng. 2009. Perizinan Untuk Berbagai Kegiatan. Jakarta: Gramedia Pustaka, hal 38

3. Izin yang bersifat menguntungkan, izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Dalam arti, yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Misalnya, SIM, SIUP, SITU, dan lain-lain.
4. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya, memberikan beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya. Misalnya, pemberian izin kepada perusahaan tertentu, bagi mereka yang tinggal disekitarnya merasa dirugikan maka izin tersebut merupakan suatu beban. Perbedaan antara izin yang bersifat menguntungkan dengan izin yang bersifat memberatkan adalah dalam hal penarikan kembali/pencabutan dan perubahannya.
5. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relative pendek. Misalnya, IMB, yang berlaku hanya pada saat untuk mendirikan bangunan dan berakhir setelah bangunan selesai didirikan.
6. Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relative lama, misalnya izin usaha industri dan izin yang berhubungan dengan lingkungan.
7. Izin yang bersifat pribadi, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin. Misalnya, izin mengemudi (SIM).
8. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat objek izin, misalnya izin HO, SITU, dan lain-lain.

2.4 . Pengertian dan Pengaturan Lembaga Pendidikan Privat.

Pada hakikatnya, yang dimaksud dengan pendidikan adalah pengaruh bimbingan, arahan dari orang dewasa kepada anak yang belum dewasa agar menjadi dewasa, mandiri, memiliki kepribadian yang utuh dan matang. Kepribadian yang dimaksud memiliki semua aspek yaitu cipta, rasa, dan karsa.

Dalam prosesnya, pendidikan dalam sebuah bangsa khususnya di Indonesia sudah mengalami perubahan dan kemajuan dari masa ke masa. Berpedoman pada tujuan yaitu untuk mencerdaskan bangsa dan memenuhi standar pendidikan yang berkualitas.

Perkembangan belajar siswa tidak selalu berjalan lancar dan memberikan hasil sesuai dengan yang diharapkan. Ada kalanya murid menghadapi berbagai kesulitan atau hambatan. Kesulitan atau hambatan dalam belajar ini dimanifestasikan dalam beberapa gejala masalah, seperti prestasi belajar rendah, kurang atau tidak ada motivasi belajar, belajar lambat, berkebiasaan kurang baik dalam belajar, sikap yang kurang baik terhadap pelajaran, guru ataupun sekolah.

Menurut Abu Ahmadi, bimbingan pendidikan privat adalah suatu proses pemberian bantuan secara terus – menerus dan sistematis kepada individu atau peserta didik dalam memecahkan masalah terkait dengan kegiatan belajar. Adapun bimbingan belajar privat menunjukkan usaha-usaha yang sistematis dan berencana membantu peserta didik secara perorangan, agar dapat mengatasi masalah yang dihadapi oleh peserta didik terkait dengan bidang akademiknya.

Menurut Ngainun Naim dalam bukunya *Dasar-Dasar Komunikasi Pendidikan* menyebutkan bahwa: “ Belajar merupakan suatu proses, karena secara formal belajar dapat dikomparasikan dengan proses organic manusia, seperti pencernaan dan pernapasan.”¹¹

Sedangkan menurut Benyamin S. Bloom yang dimaksud proses belajar mengajar adalah proses mengorganisasi tujuan, bahan, metode dan alat serta penilaian sehingga menumbuhkan kegiatan belajar pada diri peserta didik seoptimal mungkin menuju terjadinya perubahan tingkah laku sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Setiap kegiatan harus memiliki izin dari pemerintah maupun pemerintah daerah, hal ini bertujuan agar setiap kegiatan yang telah memiliki izin tersebut mendapat perlindungan sepenuhnya oleh pemerintah. Termasuk izin usaha pendirian lembaga pendidikan privat pun wajib memiliki izin.

Dalam perkembangannya, secara yuridis pengertian izin dan perizinan tertuang dalam Pasal 1 ayat (8) dan (9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Dalam Pasal 1 ayat (8) ditegaskan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha/ kegiatan tertentu.

Kemudian Pasal 1 ayat (9) menegaskan bahwa perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar

¹¹ Ngainun Naim. 2008. *Dasar-dasar Komunikasi Pendidikan*. Bandung: Graha Pustaka Utama, hal 89

usaha. Definisi perizinan juga didefinisikan sama dalam Pasal (1) ayat (8) dan ayat (9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah. Perizinan yang harus dipenuhi oleh Lembaga Pendidikan Privat minimal mempunyai surat izin operasi dari Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota setempat, surat izin gangguan (HO), Surat izin lokasi, surat persetujuan dari tetangga yang ditandatangani oleh RT/RW, Surat IMB, dan keterangan sah tentang status lembaga pendidikan dan atau akreditasi yang ditetapkan departemen pendidikan/ departemen lain yang berwenang.¹²

2.5. Proses dan Prosedur Perizinan Lembaga Pendidikan Privat

Proses dan prosedur perizinan dapat meliputi prosedur pelayanan perizinan, proses penyelesaian perizinan yang merupakan proses internal yang dilakukan oleh aparat/petugas. Dalam setiap tahapan pekerjaan tersebut, masing-masing pegawai dapat mengetahui peran masing-masing dalam proses penyelesaian perizinan. Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Selain itu pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan–persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda- berbeda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.

Dalam hal pelaksanaan perizinan, *lack of competencies* sangat mudah untuk dijelaskan. Pertama, proses perizinan memerlukan adanya pengetahuan tidak hanya sebatas pada aspek legal dari proses perizinan, tetapi lebih jauh dari aspek tersebut. Misalnya untuk memberikan izin, pihak

¹² Sianipar, J.PG. 2000. *Manajemen Pelayanan Masyarakat*. Jakarta: Lembaga

pelaksana juga harus mempertimbangkan dampak yang akan ditimbulkan dari izin tersebut baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

Lembaga Pendidikan Privat yang ingin mendirikan usaha kursusnya, harus melewati syarat-syarat administratif yang harus dipenuhi baik perorangan maupun badan usaha atau badan hukum, syarat yang diminta oleh Dinas Pendidikan Kota adalah sebagai berikut :

1. Profil Lembaga (Struktur, Visi, Misi, Program, dan Struktur Pengurus).
2. Melampirkan fotokopi KTP Pimpinan Lembaga.
3. Pas Foto Ukuran 3x4 cm (dua lembar).
4. Melampirkan fotokopi akta Notaris Lembaga.
5. Keterangan/Legalitas tempat Lembaga.
6. Rekomendasi dari UPT Dinas Pendidikan Kecamatan.
7. NPWP atas nama Lembaga

Semua persyaratan ini kemudian diserahkan melalui Kepala Bidang Pendidikan Non Formal dan Informal di Kota Bandar Lampung. Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pendidikan Kota Bandar Lampung terdapat 20 (dua puluh) Lembaga Pendidikan Privat di Kota Bandar Lampung yang memiliki status terdaftar namun belum memiliki izin, dua diantaranya sudah memiliki izin usaha pendirian Lembaga Pendidikan Privat, yaitu Lembaga Pendidikan Privat Setia dan Lembaga Pendidikan Privat Smart Education, sedangkan sisanya masih belum memiliki izin penyelenggaraan usaha privat (sumber: Dinas Pendidikan Kota Bandar Lampung).