

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Sinkronisasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), istilah "sinkron" diartikan sebagai sesuatu yang terjadi atau berlaku pada waktu yang sama, serentak, sejalan, sejajar, sesuai, atau selaras.¹ Dalam konteks penelitian ini, istilah "sinkronisasi" merujuk pada proses menyelaraskan berbagai elemen atau sistem agar bekerja secara serentak atau sesuai satu sama lain. Sinkronisasi melibatkan upaya untuk mencapai keselarasan antara berbagai peraturan, kebijakan, atau proses yang ada sehingga tidak terjadi ketidaksesuaian atau konflik di antara mereka. Proses ini penting untuk memastikan bahwa implementasi kebijakan atau peraturan dapat berjalan dengan efektif dan harmonis.

Sinkronisasi adalah penvelerasian dan penvelerasan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang sudah ada dan sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Sinkronisasi dilakukan dengan tujuan agar bahan-bahan yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), dan saling terkait. Semakin sederhana jenis pengaturan, semakin detail dan fungsional materi muatannya. Salah satu tujuan dari proses sinkronisasi adalah untuk membuat dasar

¹ Departemen Pendidikan Nasional. 2012. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi ke-4. Jakarta. Pusat Bahasa

untuk pengaturan suatu wilayah tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi mereka yang mengelola wilayah tersebut.²

Menurut Endang Sumiarni³, sinkronisasi mengacu pada penilaian kesesuaian atau keselarasan antara berbagai peraturan perundang-undangan secara vertikal, yang didasarkan pada sistematisasi hukum positif. Ini mencakup hubungan antara peraturan yang lebih tinggi dan peraturan yang lebih rendah. Proses sinkronisasi peraturan perundang-undangan sering kali menimbulkan konflik mengenai peraturan mana yang seharusnya diterapkan dalam situasi tertentu. Oleh karena itu, penting bagi penegak hukum untuk memperhatikan asas-asas yang mengatur berlakunya peraturan perundang-undangan untuk memastikan penerapan yang tepat.

Menurut Peter Mahmud Marzuki⁴, dalam pembahasan mengenai sinkronisasi peraturan perundang-undangan, terdapat prinsip hukum yang dikenal sebagai *lex superior derogat legi inferiori*. Prinsip ini menjelaskan bahwa jika terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkat hierarki yang lebih rendah dengan peraturan yang berada pada tingkat hierarkis yang lebih tinggi, maka peraturan yang lebih rendah harus disisihkan. Dengan kata lain, dalam situasi di mana terdapat ketidaksesuaian antara peraturan-peraturan yang berbeda, peraturan yang lebih tinggi derajatnya akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Hal ini penting untuk menjaga konsistensi dan keteraturan dalam sistem hukum,

² Dananggana Satriatama.(et.al.). 2020. *Upaya Sinkronisasi Dan Ketidaksinkronan Pengaturan Resi Gudang Di Jawa Timur*. Novum : Jurnal Hukum. Vol. 7. No. 2

³ Endang Sumiarni. *Op cit.* Hal. 5

⁴ Marzuki, Peter Mahmud. 2013. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group. Hal. 99

memastikan bahwa peraturan yang lebih tinggi memiliki kekuatan yang lebih besar dalam mengatur dan mengendalikan penerapan hukum di bawahnya.

Sinkronisasi bertujuan untuk mengidentifikasi apakah ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkatan lebih rendah dengan peraturan yang memiliki kedudukan lebih tinggi. Menurut Hukum Tata Negara, terdapat dua metode yang dapat digunakan dalam proses sinkronisasi peraturan perundang-undangan ini, yaitu:

a. Sinkronisasi Vertikal

Sinkronisasi vertikal dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang memiliki tingkatan berbeda dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hierarki ini diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal tersebut menyebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan meliputi:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat,
- (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
- (4) Peraturan Pemerintah,
- (5) Peraturan Presiden,
- (6) Peraturan Daerah Provinsi, dan
- (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Salah satu teori yang mendapatkan perhatian dan berkaitan dengan peraturan perundang-undangan adalah mengenai teori umum tentang

piramida perundang-undangan yang dikenal dengan nama Teori *Stufenbau* (*Stufenbau des recht theorie*) yang digagas oleh Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen, setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah kaidah (*stufenbau des rechts*) di puncak *stufenbau* terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut *grundnorm* atau *ursprungnorm*. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke *generallenorm* (kaidah umum), yang selanjutnya dipositifkan menjadi norma yang nyata (*concrettenorm*).⁵

Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).⁶

Selain harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan, dalam sinkronisasi vertikal, penting juga untuk memperhatikan urutan waktu dan nomor penetapan dari peraturan perundang-undangan terkait.

⁵ A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I – Pelita IV*. Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta. Hal. 287, lihat juga I Gde Pantja Astawa. 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung : PT. Alumni. Hal. 36

⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan(1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*. Yogyakarta : Kanisius. Hal. 41

b. Sinkronisasi Horizontal

Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji⁷, sinkronisasi horizontal bertujuan untuk mengevaluasi sejauh mana peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkat yang sama memiliki keserasian satu sama lain dalam mengatur bidang yang sama. Sinkronisasi horizontal ini memastikan bahwa peraturan yang sederajat tidak saling bertentangan dan dapat berfungsi secara harmonis dalam cakupan yang serupa.

Dilakukan dengan meninjau berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki kesetaraan tingkat dan mengatur bidang yang serupa atau berkaitan. Sinkronisasi horizontal juga harus mempertimbangkan urutan waktu, yakni sesuai dengan urutan waktu dietapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Prinsip kelima dari Lon Fuller⁸ menyatakan bahwa "Suatu sistem hukum tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang saling bertentangan," yang sejalan dengan konsep sinkronisasi aturan. Bambang Sunggono juga menjelaskan bahwa sinkronisasi aturan berarti mengkaji sejauh mana suatu peraturan hukum positif tertulis sudah sinkron atau selaras dengan peraturan lainnya. Menurut Bambang Sunggono,⁹ ada dua jenis pengkajian sinkronisasi aturan, yaitu:

a. Sinkronisasi Vertikal

⁷ Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. 2010. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta. RajaGrafindo Persada. Hal 72-74

⁸ Lon Fuller. 1969. *The Morality of Law*. Revised edition. New Haven: Yale University Press

⁹ Bambang Sunggono. 2006. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hal.

Mengkaji apakah suatu perundang-undangan sesuai dengan hirarki atau strata peraturan yang lebih tinggi.

b. Sinkronisasi Horisontal

Mengkaji kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkat yang sama dan mengatur bidang yang serupa.

Dalam penelitian ini, metode sinkronisasi vertikal digunakan karena terdapat ketidaksinkronan antara peraturan yang lebih rendah, yaitu Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Nomor 16 Tahun 2017, dengan peraturan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Sinkronisasi vertikal sangat penting untuk memastikan bahwa setiap peraturan yang berada di tingkat lebih rendah selaras dengan peraturan yang lebih tinggi dalam hierarki hukum, sehingga tercipta kepastian hukum yang harmonis dan tidak terjadi tumpang tindih atau konflik di antara peraturan-peraturan tersebut. Kesesuaian antara aturan yang berlaku pada tingkatan yang berbeda ini menjadi kunci agar implementasi transaksi nontunai di jalan tol dapat dilaksanakan dengan baik sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku.

B. Tinjauan Umum tentang Kebijakan

Pada dasarnya, kebijakan adalah keputusan strategis yang dirancang untuk mengatasi masalah tertentu, melaksanakan kegiatan tertentu, atau mencapai tujuan spesifik. Kebijakan ini diambil oleh lembaga pemerintah yang berwenang sebagai bagian dari penyelenggaraan pembangunan dan tugas pemerintahan negara. Secara

etimologis, kata "kebijakan" berasal dari istilah Inggris "*police*" yang mengacu pada pengelolaan kepentingan umum atau administrasi pemerintahan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai serangkaian konsep dan prinsip yang menjadi pedoman utama dalam perencanaan dan pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta tindakan dalam konteks pemerintahan atau organisasi. Kebijakan mencakup pernyataan tentang tujuan, prinsip, dan pedoman manajerial yang bertujuan untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan.¹⁰

Menurut Ermaya E. Suradinata, terdapat beberapa ciri utama dari sebuah kebijakan:

1. Kebijakan tersebut harus mencakup aspek yang terkait dengan hubungan tujuan antara organisasi atau lembaga yang bersangkutan.
2. Kebijakan harus dikomunikasikan dengan jelas kepada semua pihak yang terlibat, serta menjelaskan maksud dan tujuannya secara terbuka.
3. Kebijakan harus disusun dengan bahasa yang mudah dipahami agar semua pihak dapat memahami isi dan maksudnya.
4. Kebijakan perlu mencantumkan ketentuan mengenai batas waktu dan tindakan yang akan diambil di masa mendatang.
5. Jika perlu, kebijakan harus mencakup mekanisme untuk penyesuaian atau pembiasaan sesuai kebutuhan.

¹⁰ Wahyudi, S. 2020. *Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Implementasi dalam Pengelolaan Pemerintahan*. Jurnal Administrasi Publik. Vol. 22. No. 1. Hal. 45-60

6. Kebijakan harus rasional, dapat diimplementasikan, serta memberikan ruang bagi tindakan dan interpretasi oleh pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya.¹¹

Kebijakan berfungsi sebagai alat pemerintahan yang mencakup lebih dari sekadar aspek pemerintahan atau aparatur negara, melainkan juga mencakup aspek tata kelola yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya publik. Secara mendasar, kebijakan terdiri dari serangkaian keputusan dan tindakan yang mengatur pendistribusian serta pengelolaan sumber daya alam, keuangan, dan manusia untuk kepentingan publik, termasuk penduduk, masyarakat luas, dan warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari berbagai ide, teori, ideologi, dan kepentingan yang mencerminkan sistem politik suatu negara.¹²

Sebagian besar ahli mendefinisikan kebijakan publik sebagai keputusan atau peraturan yang diambil oleh pemerintah dengan tujuan untuk menghasilkan efek positif bagi kehidupan masyarakat. Konsep kebijakan publik mencakup berbagai tindakan yang diambil dalam sektor-sektor seperti fasilitas umum, transportasi, pendidikan, kesehatan, perumahan, dan kesejahteraan sosial. Beberapa contoh yang termasuk dalam kebijakan publik meliputi pengelolaan listrik, air, infrastruktur jalan, pendidikan, fasilitas kesehatan, perumahan rakyat, serta lembaga-lembaga untuk rehabilitasi sosial.¹³

¹¹ Rusdiana. 2015. *Kebijakan Pendidikan Dari Filosofi Ke Implementasi*. Bandung. Penerbit Pustaka Setia. Hal. 34

¹² Smith, J. E. (2021). *Public Policy and Governance: Theoretical Perspectives and Practical Applications*. Oxford: Oxford University Press.

¹³ M. Aris Yusuf. <https://www.gramedia.com/literasi/pengertian-kebijakan-publik/>, diakses pada tanggal 17 Februari 2024

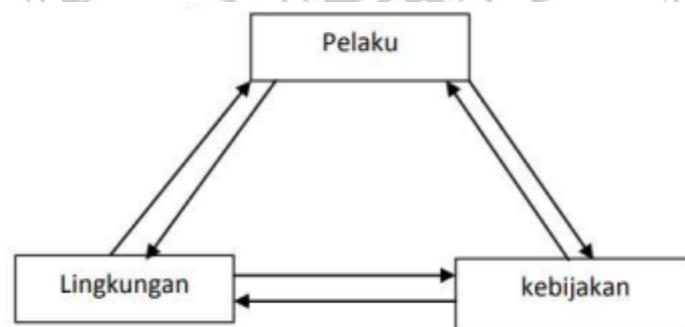
Setiap kebijakan yang akan disampaikan kepada publik perlu diiringi dengan strategi komunikasi yang tepat dan efektif. Pendekatan komunikasi ini akan bervariasi tergantung pada jenis kebijakan yang diterapkan. Beberapa jenis kebijakan meliputi:¹⁴

1. Kebijakan substantif merupakan mengatur berbagai tindakan yang harus diambil oleh masyarakat.
2. Kebijakan prosedural merupakan kebijakan tambahan yang merinci aturan yang terdapat dalam kebijakan substantif.
3. Kebijakan distributive merupakan fokus pada pembagian layanan atau manfaat kepada masyarakat, contohnya adalah kebijakan BPJS.
4. Kebijakan regulator berisi aturan atau pembatasan terhadap perilaku individu atau kelompok, seperti kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM).
5. Kebijakan redistributif yang Mengatur pembagian kekayaan, pendapatan, atau kepemilikan antara berbagai kelompok masyarakat, contohnya pajak.
6. Kebijakan material yang memberikan sumber daya konkret sebagai keuntungan kepada kelompok tertentu, seperti subsidi bahan bakar minyak (BBM).
7. Kebijakan simbiosis yang menawarkan manfaat tanpa paksaan kepada kelompok sasaran, misalnya kebijakan iuran televisi pada tahun 1962.

¹⁴ Pratama. A. 2021. *Kebijakan Publik dan Strategi Komunikasi: Teori dan Praktik*. Jurnal Administrasi Publik. Vol. 23. No. 2. Hal. 85-101

8. Kebijakan barang umum (*Public Goods*) yang mengatur pemberian barang atau layanan publik, seperti program Bantuan Langsung Tunai (BLT).
9. Kebijakan barang privat (*Private Goods*) yang mengatur penyediaan barang atau layanan untuk pasar bebas.

Kebijakan juga dapat dipahami sebagai sebuah sistem, yang terdiri dari berbagai elemen yang saling terhubung dan bergantung satu sama lain, diatur oleh aturan tertentu untuk membentuk sebuah kesatuan yang terintegrasi. Dunn menjelaskan bahwa sistem kebijakan mencakup interaksi dinamis antara tiga elemen utama: kebijakan publik, aktor kebijakan, dan konteks kebijakan. Interaksi antara ketiga komponen ini membentuk sistem kebijakan yang saling mempengaruhi satu sama lain, seperti yang digambarkan dalam ilustrasi berikut.



Gambar 1 **Tiga elemen system kebijakan menurut William Dunn dalam Ayuningtyas**

Ketiga elemen tersebut dikenal sebagai sistem kebijakan, yang merupakan struktur kelembagaan yang memainkan peran penting dalam implementasi kebijakan publik. Sistem ini mencakup aspek teknis, sosiopolitik, serta interaksi antara elemen-elemen kebijakan. William Dunn, seperti diuraikan dalam

Ayuningtyas, menjelaskan lebih lanjut tentang komponen sistem kebijakan publik sebagai berikut:¹⁵

1. Isi Kebijakan (*Policy Content*) merupakan kumpulan opsi keputusan mengenai berbagai urusan publik, termasuk keputusan untuk tidak melakukan tindakan. Kebijakan ini menangani berbagai isu publik seperti pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan.
2. Aktor atau Pemangku Kepentingan Kebijakan (*Policy Stakeholder*) Merujuk pada individu atau kelompok yang terlibat langsung dalam kebijakan dan dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh kebijakan tersebut. Ini termasuk warga, serikat pekerja, pedagang, jurnalis, partai politik, dan lembaga pemerintah.
3. Lingkungan Kebijakan (*Policy Environment*) adalah konteks di mana kebijakan dilaksanakan, yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh aktor serta kebijakan itu sendiri.

Sabatier mengidentifikasi dua pendekatan utama dalam fase implementasi kebijakan, yaitu model *top-down* dan model *bottom-up*. Dalam setiap proses pembuatan kebijakan, model elit, model proses, dan model inkremental sering kali mencerminkan pendekatan top-down, yang menekankan pengaruh dari level atas dalam pembuatan kebijakan. Sebaliknya, pendekatan bottom-up tercermin dalam

¹⁵ Muhammad Sawir. 2021. *Ilmu Administrasi Dan Analisis Kebijakan Publik Konseptual Dan Praktik*. Yogyakarta. Penerbit Deepublish. Hal. 133

model kelompok dan model kelembagaan, yang lebih fokus pada kontribusi dan pengaruh dari level bawah atau pelaksana kebijakan dalam implementasinya.¹⁶

Model yang dikembangkan oleh Donald van Metter dan Carl van Horn pada tahun 1975 menggambarkan bahwa proses implementasi kebijakan merupakan suatu konstruksi yang mengabstraksikan atau mencerminkan pelaksanaan kebijakan secara sistematis. Pendekatan ini menekankan bahwa implementasi kebijakan dirancang dengan sengaja untuk mencapai hasil yang optimal dalam pelaksanaan kebijakan publik, dengan mempertimbangkan interaksi berbagai variabel yang terlibat dalam proses tersebut.¹⁷

Model ini berasumsi bahwa pelaksanaan kebijakan mengikuti jalur linier yang dimulai dari keputusan politik atau kebijakan publik, kemudian berlanjut ke implementator, dan akhirnya mempengaruhi kinerja kebijakan publik. Ada enam faktor utama yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan publik, yaitu:

- a. Skala dan sasaran kebijakan
- b. Ketersediaan sumber daya
- c. Ciri-ciri pelaksana kebijakan
- d. Sikap dan kecenderungan (disposisi) pelaksana
- e. Interaksi dan komunikasi antar organisasi serta kegiatan pelaksana

¹⁶ Sabatier. P. A. 1986. *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research., A Critical Analysis and Suggested Synthesis*. Journal of Public Policy 6 (1). Hal. 21-28

¹⁷ Van Metter. D dan Van Horn. C. 1975. *A Model of the Policy Implementation Process*. Public Administration Review. Vol. 35. No. 3. Hal. 445-458

f. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik.

Model yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle pada tahun 1980, berjudul *Implementation is a Political and Administrative Process*, menjelaskan bahwa efektivitas implementasi kebijakan publik dapat dinilai berdasarkan pencapaian hasil akhir atau outcome dari kebijakan tersebut. Penilaian ini dapat dilakukan melalui dua aspek utama:¹⁸

- a. Proses implementasi itu sendiri, dengan mengevaluasi apakah pelaksanaan kebijakan berjalan sesuai rencana dan mengikuti tindakan yang ditetapkan dalam kebijakan.
- b. Pencapaian tujuan kebijakan, yang diukur dengan mempertimbangkan dua hal:
 - 1) Dampak atau efek kebijakan terhadap individu dan kelompok masyarakat,
 - 2) Tingkat perubahan yang terjadi serta sejauh mana kelompok sasaran menerima dan merespons perubahan tersebut.

Model yang dikembangkan oleh Daniel H. Mazmanian dan Paul A. Sabatier pada tahun 1983, yang berjudul *A Framework for Policy Implementation Analysis*, menekankan bahwa efektivitas implementasi kebijakan publik sangat bergantung pada kemampuan untuk mengenali berbagai variabel yang memengaruhi

¹⁸ Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung. Penerbit AIPI Bandung. Hal. 55

pencapaian tujuan kebijakan secara keseluruhan. Variabel-variabel tersebut meliputi:¹⁹

- a. Tingkat kesulitan masalah yang akan diatasi
- b. Ukuran dan jangkauan perubahan perilaku yang diharapkan
- c. Kesesuaian struktur kebijakan dalam mengatur proses implementasi
- d. Faktor-faktor eksternal yang tidak diatur oleh undang-undang tetapi mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Model yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye pada tahun 1992, yang dikenal sebagai *Model Implementasi Interaktif*, memandang proses implementasi kebijakan sebagai sesuatu yang bersifat dinamis. Dalam model ini, setiap pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan memiliki kesempatan untuk mengusulkan perubahan selama berbagai tahapan implementasi. Proses ini memungkinkan penyesuaian dilakukan ketika program tidak memenuhi ekspektasi para pemangku kepentingan. Dengan demikian, setiap tahap implementasi kebijakan dianalisis dan dievaluasi oleh berbagai pihak, sehingga kekuatan, kelemahan, dan potensi dari setiap fase pelaksanaan dapat diidentifikasi dan diperbaiki untuk mencapai hasil yang diinginkan.²⁰

¹⁹ *Ibid*, hal. 57-58

²⁰ I Nyoman Trisantoso. (et.al.). 2022. *Pelayanan Publik Berbasis Digital*. Sleman. Penerbit Deepublish. Hal. 81

Model yang dikembangkan oleh Charles O. Jones pada tahun 1996 menjelaskan bahwa dalam proses implementasi program atau kebijakan, ada tiga jenis aktivitas penting yang harus diperhatikan dengan cermat:²¹

- a. Organisasi meliputi pengaturan atau restrukturisasi sumber daya, unit, dan metode kerja untuk memastikan kebijakan dapat mencapai hasil atau dampak yang diinginkan.
- b. Interpretasi, pada proses ini melibatkan penerjemahan bahasa kebijakan menjadi rencana yang jelas, arahan yang dapat diterima, serta praktik yang dapat dilaksanakan.
- c. Penerapan yang berfokus pada pelaksanaan rutin dari layanan, pembayaran, atau kegiatan lain yang disesuaikan dengan tujuan kebijakan atau kebutuhan program.

Proses politik dapat dipahami dari cara pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai pihak dalam kebijakan, sementara proses administrasi dapat diamati melalui tindakan administratif yang dilakukan pada level program tertentu. Dalam konteks pelaksanaan kebijakan, model implementasi yang efektif adalah model interaktif. Model ini menekankan bahwa tahap pengambilan keputusan adalah komponen yang paling krusial, sementara tahap pelaksanaan kebijakan seringkali kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab dari kelompok tertentu.

²¹ *Ibid*, hal. 82

Menurut Korten, keberhasilan pelaksanaan suatu program sangat bergantung pada adanya kesesuaian antara tiga elemen kunci dalam implementasi. Pertama, ada perlu adanya keselarasan antara program dan kebutuhan penerima manfaat, yakni program harus sesuai dengan apa yang diperlukan oleh kelompok sasaran. Kedua, harus ada kesesuaian antara program dan kemampuan organisasi pelaksana, yaitu organisasi harus mampu memenuhi tuntutan yang ditetapkan oleh program. Ketiga, penting untuk memastikan kesesuaian antara kelompok sasaran dan organisasi pelaksana, yang berarti bahwa persyaratan yang ditetapkan oleh organisasi untuk mengakses hasil program harus sesuai dengan kemampuan kelompok sasaran untuk memenuhinya.²²

C. Tinjauan Umum tentang Perlindungan Konsumen

Kata "konsumen" berasal dari bahasa Inggris "*consumer*" dan dalam bahasa Belanda dikenal sebagai "*consument*". Secara harfiah, konsumen diartikan sebagai individu yang membutuhkan, mengeluarkan uang, atau menggunakan barang dan jasa dalam hal ini, konsumen berarti pengguna atau pembeli. Istilah yang serupa dengan konsumen adalah "pembeli" (Inggris: "*buyer*", Belanda: "koper"). Istilah "koper" ini juga muncul dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Namun, definisi hukum tentang konsumen tidak hanya mencakup pembeli saja. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, istilah "konsumen" tidak secara spesifik merujuk pada "pembeli".²³

²² Ariska. (et.al.). 2019. *Implementasi Program Pelayanan One Day Service dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Badan Pertanahan Nasional Kota*. Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP). Vol. 5. No. 3. Universitas Brawijaya. Hal. 330

²³ N.H.T. Siahaan. 2005. *Hukum Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*. Bogor. Penerbit Grafika Mardi Yuana. Cet. ke-1. Hal. 23.

Konsumen adalah individu yang melakukan pembelian barang atau jasa untuk kebutuhan pribadi mereka. Mereka memiliki kekuasaan penuh dalam memutuskan apakah akan melakukan pembelian atau tidak. Menurut Kotler dan Armstrong (2022), “konsumen adalah individu yang melakukan pembelian dari pihak lain. Dengan demikian, konsumen adalah orang yang memiliki kontrol atas keputusan pembelian dan yang menggunakan produk yang dibeli”.²⁴

Peraturan perundang-undangan yang mengatur perlindungan konsumen di Indonesia memberikan definisi yuridis tentang "konsumen" dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Menurut undang-undang tersebut, “Konsumen adalah setiap individu yang menggunakan barang dan/atau jasa yang tersedia di masyarakat untuk kepentingan pribadi, keluarga, orang lain, atau makhluk hidup lainnya, dan tidak untuk tujuan perdagangan”. Definisi ini menegaskan bahwa konsumen hanya mencakup pihak yang memanfaatkan barang atau jasa tanpa berniat menjual kembali atau memperdagangkan barang yang telah dibeli, sehingga mencegah masalah atau kerugian pada saat konsumen tersebut mencoba menjual kembali barang yang telah dibelinya.²⁵

Kemudian pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menjelaskan terkait perlindungan konsumen bahwa: “Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.” Rumusan pengertian perlindungan konsumen yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Perlindungan Konsumen

²⁴ Kotler, P dan Armstrong, G. 2022. *Principles of Marketing* (18th ed.). Pearson. Hal.15

²⁵ Sidharta, B. 2021. *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Sinar Grafika. Hal. 35

tersebut cukup memadai. Kalimat yang menyatakan “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum”, diharapkan sebagai benteng untuk meniadakan tindakan sewenang-wenang yang merugikan pelaku usaha hanya demi untuk kepentingan perlindungan konsumen.

Menurut Az. Nasution, hukum perlindungan konsumen mencakup prinsip-prinsip dan norma-norma yang dirancang untuk mengatur dan melindungi kepentingan konsumen. Hukum ini melibatkan kumpulan asas dan aturan hukum yang mengatur hubungan antara pihak-pihak yang terlibat dalam transaksi barang dan/atau jasa konsumen dalam kehidupan sehari-hari.²⁶

Ahmadi Miru mengemukakan bahwa perlindungan konsumen melibatkan segala usaha yang menjamin adanya kepastian hukum, yang bertujuan untuk mencegah praktik yang tidak adil yang bisa merugikan pelaku usaha demi kepentingan perlindungan konsumen. Oleh karena itu, penting untuk menegakkan perlindungan konsumen karena hal ini terkait dengan hak dan kewajiban baik konsumen maupun produsen.²⁷

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen asas perlindungan konsumen menyatakan, Perlindungan Konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen serta kepastian hukum. Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang ini menguraikan, perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan 5 (lima) asas yang relevan dalam pembangunan nasional yaitu :

²⁶ Shidarta. 2000. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta. Penerbit Grasindo. Hal. 9

²⁷ Miru. A. 2023. *Perlindungan Konsumen: Teori dan Implementasi Hukum di Indonesia*. Kencana. Hal.70

- a. Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.
- b. Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.
- c. Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materiil ataupun spritual.
- d. Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas kemanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan , pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.
- e. Asas kepastian hukum dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen,serta negara menjamin kepastian hukum.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen menegemukakan, Perlindungan konsumen bertujuan :

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri.
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemakaian barang dan/atau jasa.

- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen.
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi.
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha.
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.

Memahami hak-hak konsumen adalah kunci agar masyarakat dapat menjadi konsumen yang cerdas dan efektif dalam memperjuangkan hak-haknya ketika menghadapi pelanggaran dari pelaku usaha. Ada empat hak dasar konsumen yang perlu diketahui, yaitu:²⁸

1. Hak untuk Keamanan (*the right to safety*)

Konsumen berhak atas barang dan jasa yang aman digunakan, tanpa risiko yang membahayakan kesehatan fisik atau mental mereka. Produk yang ditawarkan harus melalui pengawasan ketat dari pemerintah untuk memastikan keselamatannya, terutama untuk produk yang berpotensi berisiko tinggi.

²⁸ Hendrawan. S. 2022. *Hak-Hak Konsumen dan Perlindungannya dalam Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Press. Hal. 45-50

2. Hak untuk Mendapatkan Informasi (*the right to be informed*)

Konsumen berhak mendapatkan informasi yang akurat mengenai produk, baik melalui penjelasan langsung, iklan, atau label pada kemasan. Informasi ini penting agar konsumen tidak salah paham tentang barang atau jasa yang mereka beli.

3. Hak untuk Memilih (*the right to choose*)

Konsumen memiliki hak untuk menentukan pilihan dalam membeli produk tanpa adanya tekanan atau paksaan dari pihak luar, memastikan kebebasan dalam keputusan pembelian.

4. Hak untuk Didengar (*the right to be heard*)

Hak ini terkait dengan hak untuk mendapatkan informasi. Konsumen harus memiliki saluran untuk menyuarakan keluhan atau kebutuhan mereka, baik kepada pelaku usaha maupun lembaga perlindungan konsumen, untuk memastikan bahwa hak-hak mereka diperhatikan.

Kemudian terkait dengan hak-hak konsumen dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dapat ditemukan pengaturannya di Bab III. tentang hak dan kewajiban, bagian pertama mengenai hak dan kewajiban konsumen pada pasal 4:²⁹

²⁹ Pasal 4 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan lainnya

Selain itu konsumen juga mempunyai kewajiban. Yang diatur dalam Pasal 5 Undang- Undang Perlindungan Konsumen, yaitu:

1. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;

2. Beriktikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
3. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
4. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut

Hak dan kewajiban di atas yang telah di atur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak menjadikan konsumen bisa bersikap dan bertindak sewenang-wenang kepada pelaku usaha dalam hal tuntutan ganti-rugi dan sebagainya.

D. Tinjauan Umum tentang Kartu Tol Elektronik

Kehidupan sehari-hari sangat bergantung pada uang, yang merupakan alat penting dalam hampir semua aktivitas. Uang diperlukan terutama ketika kita membeli barang atau jasa. Dulu, sistem pembayaran dilakukan melalui barter, di mana barang ditukarkan langsung untuk barang lain tanpa melibatkan uang. Barter, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), adalah metode perdagangan di mana barang ditukar langsung dengan barang lain.

Namun, seiring dengan kemajuan zaman, sistem barter telah digantikan oleh pembayaran tunai menggunakan mata uang nasional, yaitu rupiah. Dengan perkembangan gaya hidup dan kebutuhan masyarakat yang terus berubah, uang kini tidak hanya berupa uang logam dan uang kertas (uang kartal), tetapi juga mencakup uang giral seperti cek dan giro. Bank-bank telah cepat mengadopsi teknologi untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas layanan kepada pelanggan.

Uang adalah alat tukar yang sah, dikeluarkan oleh pemerintah suatu negara dalam bentuk kertas, logam, atau bahan lain, dengan desain dan gambar tertentu. Fungsinya meliputi:³⁰

1. Alat Tukar (*Medium of Exchange*): Uang digunakan untuk bertransaksi, membeli barang, atau jasa yang diinginkan oleh masyarakat.
2. Alat Penyimpanan Nilai (*Store of Value*): Uang dapat disimpan dalam bentuk tunai, deposito, atau tabungan, di mana nilai nominal yang lebih besar menunjukkan tingkat kekayaan yang lebih tinggi.
3. Satuan Hitung (*Unit of Account*): Uang memungkinkan masyarakat untuk menyamakan nilai berbagai barang atau jasa. Misalnya, harga empat unit HP BlackBerry yang setara dengan Rp 8 juta dapat dibandingkan dengan satu unit HP Samsung Notes III.
4. Standar Pembayaran Masa Depan: Uang digunakan untuk cicilan atau pembayaran masa depan. Contohnya, iklan di harian Kompas yang menawarkan mobil Chevrolet Spin dengan cicilan Rp 12 juta per bulan selama 12 bulan dengan bunga 0%.
5. Komoditas yang Diperdagangkan: Uang juga diperdagangkan. Misalnya, ketika nilai dolar AS terhadap rupiah meningkat pesat, pemilik rupiah mungkin akan mengonversinya ke dolar AS, mengantisipasi keuntungan dari fluktuasi nilai mata uang.

³⁰ Pramudito, R. 2023. *Peran Uang dalam Sistem Ekonomi Modern: Fungsi dan Dinamika*. Jurnal Ekonomi Terapan. Vol. 15 No. 3. Hal. 245-258

Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang, mata uang adalah uang yang dikeluarkan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Rupiah. Macam rupiah terdiri atas rupiah kertas dan rupiah logam. Dalam Pasal 5 Undang-Undang Mata Uang, rupiah memiliki ciri-ciri yang terdiri atas ciri umum dan ciri khusus. Ciri khusus rupiah bersifat terbuka, semi tertutup dan tertutup. Sedangkan ciri umumnya sebagai berikut: Rupiah kertas memiliki ciri-ciri umum, paling sedikit memuat:

- a. gambar lambang negara "Garuda Pancasila";
- b. frasa "Negara Kesatuan Republik Indonesia";
- c. sebutan pecahan dalam angka dan huruf sebagai nilai nominalnya;
- d. tanda tangan pihak Pemerintah dan Bank Indonesia;
- e. nomor seri pecahan;
- f. teks "DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA, NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA MENGELUARKAN RUPIAH SEBAGAI ALAT PEMBAYARAN YANG SAH DENGAN NILAI...";
- g. tahun emisi dan tahun cetak.

Ciri umum dari rupiah logam, yaitu memuat:

- a. gambar lambang negara "Garuda Pancasila";
- b. frasa "Republik Indonesia";
- c. sebutan pecahan dalam rangka sebagai nilai nominalnya; dan
- d. tahun emisi.

Di Indonesia, penggunaan kartu tol elektronik (*E-toll card*) dimulai pada Januari 2009. Pada fase awal peluncurannya, pembayaran tol menggunakan uang

elektronik hanya tersedia di tiga ruas tol, yaitu Tol Dalam Kota Jakarta, Tol Padalarang-Cileunyi, dan Tol Cikupa-Merak. Seiring berjalannya waktu, jumlah gerbang tol yang mendukung pembayaran melalui *E-toll* card semakin bertambah.³¹

Pada tahun 2017, *E-toll* card mulai dikenal lebih luas oleh masyarakat setelah muncul berita mengenai kewajiban pembayaran tol menggunakan sistem nontunai. Pada awalnya, kartu tol elektronik hanya dikeluarkan oleh Bank Mandiri bekerja sama dengan PT Jasa Marga. Namun, seiring waktu, bank-bank lain juga mulai bergabung dalam kerjasama dengan PT Jasa Marga untuk menerbitkan kartu tol elektronik.

Gerbang tol sebagai tempat pengumpul tol terdiri dari 2 jenis sistem yaitu sistem tertutup dan sistem terbuka. Pengumpul tol dengan sistem tertutup merupakan sistem pengumpulan tol yang kepada penggunaannya diwajibkan mengambil tanda masuk pada gerbang masuk dan membayar tol pada gerbang keluar. Sedangkan sistem terbuka merupakan sistem pengumpulan tol yang kepada penggunaannya diwajibkan membayar tol pada saat melewati gerbang masuk atau gerbang keluar.³²

Dalam sistem tertutup, prosedur transaksi dengan kartu *E-toll* di gerbang tol memudahkan pengguna jalan. Pengguna tidak perlu mengambil Kartu Tanda Masuk Elektronik (KTME) karena cukup dengan menempelkan kartu *E-toll* atau

³¹ Anonim, *E-Toll Card Bisa Dinikmati mulai Januari 2009*, melalui <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-1029212/e-toll-card-bisa-dinikmati-mulai-januari-2009>, diakses tanggal 19 Desember 2023

³² Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Tol

e-money pada pembaca mesin GTO di gerbang masuk. Saat keluar, pengguna hanya perlu menyerahkan kartu *E-toll* atau e-money yang sudah dipindai sebelumnya di gerbang masuk kepada petugas di gerbang keluar untuk menyelesaikan pembayaran tol. Dalam sistem ini, *E-toll card* dan e-money berfungsi sebagai Kartu Tanda Masuk Elektronik (KTME), yang menyimpan informasi mengenai asal gerbang tol dan golongan kendaraan, serta berfungsi sebagai alat pembayaran tol.³³

Dalam sistem gardu manual, yang melibatkan petugas, pengguna *e-toll card* atau *e-money* cukup menyerahkan kartu kepada kasir tol. Kasir akan memproses kartu melalui reader di gardu, dan saldo pada kartu akan otomatis berkurang sesuai tarif tol yang berlaku setelah transaksi selesai. Sebaliknya, dalam sistem gardu tol otomatis, yang tidak melibatkan petugas, pengguna menempelkan sendiri kartu *e-money* pada pembaca di mesin GTO. Dalam hal ini, saldo *e-money* akan langsung berkurang sesuai dengan tarif tol yang ditetapkan.³⁴

³³ Haris. M. 2022. *Sistem Pembayaran Tol Elektronik: Teori dan Praktik*. Bandung: Penerbit Universitas. Hal. 102-104

³⁴ Widiyanto. D. 2023. *Penggunaan Kartu E-Toll dalam Sistem Gerbang Tol Manual dan Otomatis: Studi Kasus di Jakarta*. Jurnal Manajemen Transportasi. Vol. 12. No. 2. Hal. 83-85