

BAB II

TINJUAN UMUM PERIZINAN ANGKUTAN ORANG DENGAN KENDARAAN UMUM TIDAK DALAM TRAYEK

A. Organ Pemerintah

Pemerintah dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja melainkan juga tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Fungsi-fungsi pemerintahan dapat ditemukan dalam konstitusi berupa fungsi peradilan, perencanaan anggaran belanja, pajak, militer, dan polisi. Rasyid membagi fungsi pemerintahan menjadi empat bagian yaitu, pelayanan (*public service*), pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowering*), dan pengaturan (*regulation*).¹⁷ Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin.¹⁸ Sehingga dapat disimpulkan bahwa izin hanya dapat dikeluarkan oleh organ pemerintah yang

¹⁷ Muhadam Labolo, *Loc. Cit.*

¹⁸ Ridwan HR, *Loc. Cit.*

memiliki wewenang untuk mengeluarkan izin. Dalam kerangka negara hukum wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang dimana pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintah, baik kepada organ pemerintah maupun kepada aparatur pemerintahan.¹⁹ Penyelenggaraan mengenai izin angkutan orang dengan menggunakan kendaraan bermotor umum tidak dalam trayek dalam hal ini mobil plat hitam yang digunakan sebagai angkutan umum di Kota Yogyakarta diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 32 tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum tidak dalam Trayek yang merupakan wewenang dari Kementerian Perhubungan dalam mengeluarkan izin tertulis. Kewenangan Kementerian Perhubungan dalam mengeluarkan izin tidak lepas dari peranan pemerintah daerah terkait dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan izin dalam wilayah daerah operasi masing-masing penyelenggara angkutan yakni menjadi tugas dan wewenang Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta.

B. Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa “Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang

¹⁹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op. Cit*, hlm. 137.

berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.” Peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga yang lebih tinggi, karena jika peraturan tersebut bertentangan maka peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga yang lebih tinggi yang akan berlaku. Disamping peraturan perundang-undangan adapula peraturan kebijaksanaan yang keberadaanya tidak dapat dilepaskan dari *Freies Ermessen* yakni salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Ketika *Freies Ermessen* ini diwujudkan dalam instrument yuridis yang tertulis, jadialah ia sebagai peraturan kebijaksanaan.²⁰ Dilihat dari segi bentuk atau format, letak dan kekuatan mengikatnya, terdapat perbedaan dan persamaan antara peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) dan peraturan perundang-undangan (*regeling*). Perbedaan dan persamaan tersebut dapat dilihat dari beberapa segi, antara lain:²¹

- a. segi bentuk dan formatnya peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) sering ditemukan sama dengan peraturang perundang-undangan (*regeling*), meliputi konsideran, dasar hukum, substansi (batang tubuh), yang terdiri dari bab-bab, pasal-pasal, dan penutup.

²⁰ Ridwan HR, *Loc. Cit.*

²¹ S. Prajudi Atmosudirjo, *Op. Cit.*, hlm.74.

- b. segi letaknya dalam ilmu hukum, untuk peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) masuk pada obyek kajian hukum administrasi, karena peraturan kebijaksanaan lahir dari adanya wewenang pemerintahan, sedangkan peraturan perundang-undangan dapat digolongkan kedalam hukum tata negara sepanjang berkaitan dengan Peraturan Daerah (Perda) yang dibuat oleh DPRD dan persetujuan Kepala Daerah.
- c. segi mengikatnya, untuk peraturan perundang-undangan mengikat secara umum, sedangkan peraturan kebijaksanaan yang dikeluarkan dalam bentuk keputusan tidak mengikat secara umum, karena pejabat atau badan yang mengeluarkan keputusan tidak memiliki kewenangna mengatur, namun demikian dalam praktek dan kenyataannya dewasa ini banyak keputusan yang bersifat mengatur dan mengikat secara umum.
- d. segi sumber pembentukannya, untk peraturan perundang-undangan (*regeling*) bersumber dari fungsi legislatif, sedangkan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) bersumber dari fungsi eksekutif.
- e. segi uji materiil, untuk peaturan perundang-undangan (*regeling*) melalui Mahkamah Konstitusi untuk undang-undang terhadap UUD dan melalui Mahkamah Agung untuk peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) melalui Peradilan Administrasi (Tata Usaha Negara).

C. Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, didefinisikan sebagai berikut:

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Rumusan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut memiliki elemen-elemen utama sebagai berikut:

a. Penetapan Tertulis;

Pengertian penetapan tertulis adalah cukup ada hitam diatas putih karena menurut penjelasan atas pasal tersebut dikatakan bahwa “*form*” tidak penting bahkan nota atau memo saja sudah memenuhi syarat sebagai penetapan tertulis.

b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;

Pengertian badan atau pejabat tata usaha negara dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang menyatakan badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjelasan atas Pasal 1 angka 1

menyatakan yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif.

Jika kita mendasarkan pada definisi badan atau pejabat tata usaha negara diatas, maka aparat pemerintah dari tertinggi sampai dengan terendah mengemban 2 (dua) fungsi, yaitu fungsi memerintah (*bestuurs functie*), kalau fungsi memerintah (*bestuurs functie*) tidak dilaksanakan, maka roda pemerintahan akan macet. Dan fungsi pelayanan (*vervolgens functie*), fungsi pelayanan adalah fungsi penunjang, kalau tidak dilaksanakan maka akan sulit mensejahterakan masyarakat. Dalam melaksanakan fungsinya, aparat pemerintah selain melaksanakan undang-undang juga dapat melaksanakan perbuatan-perbuatan lain yang tidak diatur dalam undang-undang. Mengenai hal ini Philipus M. Hadjon menerangkan bahwa pada dasarnya pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang tetapi atas dasar *fries ermessen* dapat melakukan perbuatan-perbuatan lainnya meskipun belum diatur secara tegas dalam undang-undang. Selanjutnya Philipus M. Hadjon menambahkan bahwa di Belanda untuk keputusan terikat (*gebonden beschikking*) diukur dengan peraturan perundang-undangan (hukum tertulis), namun untuk keputusan bebas (*vrije beschikking*) dapat diukur dengan hukum tak tertulis yang dirumuskan sebagai "*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*" (abbb). Pengertian badan atau

pejabat tata usaha negara janganlah diartikan semata-mata secara struktural tetapi lebih ditekankan pada aspek fungsional.

c. Tindakan Hukum Tata Usaha Negara;

Dasar bagi pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan suatu jabatan. Jabatan memperoleh wewenang melalui tiga sumber yakni atribusi, delegasi dan mandat akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheit, legal power, competence*). Dasar untuk melakukan perbuatan hukum privat ialah adanya kecakapan bertindak (*bekwaamheid*) dari subyek hukum (orang atau badan hukum). Pada uraian diatas yang dimaksud dengan atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan (Pasal 1 angka 6 Nomor 5 Tahun 1986 menyebutnya: wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan). Delegasi adalah pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada, yang menurut Prof. Muchsan adalah pemindahan/pengalihan seluruh kewenangan dari delegans (pemberi delegasi) kepada delegataris (penerima delegasi) termasuk seluruh pertanggungjawabannya. Mengenai mandat Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa dalam hal mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihanganan kewenangan. Sedangkan Muchsan mendefinisikan mandat adalah pemindahan/pengalihan sebagian wewenang dari mandans (pemberi mandat) kepada mandataris

(penerima mandat) sedangkan pertanggungjawaban masih berada ditangan mandans.

d. Konkret, Individual dan Final;

Elemen konkret, individual dan final barangkali tidak menjadi masalah (cukup jelas). Unsur final hendaknya dikaitkan dengan akibat hukum. Kriteria ini dapat digunakan untuk menelaah apakah tahap dalam suatu keputusan tata usaha negara berantai sudah mempunyai kualitas keputusan tata usaha negara. Kualitas itu ditentukan oleh ada-tidaknya akibat hukum.

e. Akibat Hukum bagi Seseorang atau Badan Hukum Perdata.

Elemen terakhir yaitu menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata membawa konsekuensi bahwa penggugat haruslah seseorang atau badan hukum perdata. Badan atau pejabat tertentu tidak mungkin menjadi penggugat terhadap badan atau pejabat lainnya.²²

D. Pengangkutan Orang dengan Kendaraan Umum tidak dalam Trayek

Pengangkutan mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis dalam mendukung, mendorong, dan menunjang segala aspek kehidupan dan penghidupan, baik di bidang ekonomi, social-budaya, politik, maupun

²² <http://studihukum.blogspot.co.id/p/keputusan-tata-usaha-negara-beschikking.html>, diakses terakhir tanggal 1 Februari 2017.

pertahanan dan keamanan negara. Sistem pengangkutan harus ditata an terus menerus disempurnakan untuk menjamin mobilitas orang maupun barang dalam rangka menjamin kesejahteraan masyarakat. Disamping itu, dalam upaya menunjang pengembangan wilayah dan pemerataan hasil-hasil pembangunan, perangkutan dapat berperan sebagai ‘penunjang’ (pelayan), ‘pemacu’ (pendorong) sekaligus ‘pemicu’ (penggerak) perkembangan.²³

Angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum tidak dalam trayek menurut Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 32 Tahun 2016 Pasal 1 angka 3 bahwa “Angkutan yang dilayani dengan mobil penumpang umum atau bus umum dalam wilayah perkotaan dan/atau kawasan tertentu atau dari suatu tempat ke tempat lain, mempunyai asal dan tujuan tetapi tidak mempunyai lintasan dan waktu tetap.” Pasal 1 angka 8 menyebutkan bahwa “Trayek adalah lintasan kendaraan bermotor umum untuk pelayanan jasa angkutan orang dengan mobil penumpang atau mobil bus yang mempunyai asal dan tujuan perjalanan tetap, lintasan tetap, dan jenis kendaraan tetap serta berjadwal atau tidak berjadwal.” Penyelenggaraan angkutan orang tidak dalam trayek tidak lepas dari sebuah perizinan yang secara umum terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan. Peraturan tersebut mengatur tentang perizinan angkutan orang tidak dalam

²³ Suwardjoko P. Warpani, *Op. Cit*, hlm. 13.

trayek yang kemudian pengaturan perizinan tersebut diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Nomor PM 32 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum tidak dalam Trayek. Seperti yang diatur dalam Pasal 78 ayat (1) “Perusahaan Angkutan Umum yang menyelenggarakan Angkutan orang dan/atau barang wajib memiliki:

- a. izin penyelenggaraan angkutan orang dalam trayek;
- b. izin penyelenggaraan angkutan orang tidak dalam trayek; dan/atau
- c. izin penyelenggaraan angkutan barang khusus.”

Serta pada Pasal 80 ayat (2) yang berbunyi “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan izin penyelenggaraan angkutan orang dan/atau barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan menteri.” Ketentuan dalam Pasal 21 Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 32 tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak dalam trayek yaitu:

- (1) untuk menyelenggarakan angkutan orang tidak dalam trayek dengan kendaraan bermotor umum, perusahaan angkutan umum wajib memiliki izin penyelenggaraan angkutan orang tidak dalam trayek.
- (2) Pemberian izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan biaya sebagai penerimaan negara bukan pajak.

E. Teori-Teori tentang Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Perizinan merupakan suatu bentuk aturan yang diterapkan guna menciptakan ketertiban dalam bermasyarakat dan bernegara yang dalam pemberian izin tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengertian izin menurut devinisi yaitu perkenan atau pernyataan mengabulkan. Sedangkan istilah mengizinkan mempunyai arti memperkenankan, memperbolehkan, tidak melarang. Secara garis besar hukum perizinan adalah hukum yang mengatur hubungan masyarakat dengan Negara dalam hal adanya masyarakat yang memohon izin²⁴. Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dala hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga.²⁵ Selain itu izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Terdapat juga pengertian izin dalam arti sempit maupun luas :

²⁴ http://coretgi.blogspot.co.id/2013/01/perizinan_4.html, Diakses terakhir tanggal 1 Ferbruari 2017 pukul 11.02.

²⁵ Phiipus M. Hadjon, *Loc. Cit.*

- a. Izin dalam arti luas yaitu semua yang menimbulkan akibat kurang lebih sama, yakni bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukan sesuatu yang mesti dilarang.
- b. Izin dalam arti sempit yaitu suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapan dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.²⁶

Menurut Prajudi Atmosudirjo bahwa izin (*verguning*) adalah penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang. pada umumnya pasal undang-undang yang bersangkutan berbunyi, “dilarang tanpa izin dan seterusnya”. Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan (juklak) kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.²⁷

Menurut W.F Prins bahwa istilah izin adalah tepat kiranya untuk maksud memberikan dispensasi (bebas syarat) dan sebuah larangan, dan pemakaiannyapun adalah dalam pengertian itu juga. Akan tetapi, sebetulnya izin itu diberikan biasanya karena ada peraturan yang berbunyi “dilarang

²⁶ *Ibid*, hlm. 2-3.

²⁷ S. Prajudi Atmosudirjo, *Op. Cit*, hlm. 94.

untuk..., tidak dengan izin” atau bentuk lain yang dimaksud sama seperti itu.²⁸

Menurut Sahran Bachsah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁹

Selanjutnya N.M Spelt dan J.B.J.M ten Berge, mendefinisikan izin dalam arti sempit yakni pengikatan-pegikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Hal yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan dikenakan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi keadaan yang sangat khusus, tetapi agar

²⁸ Andrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta, Sinar Grafika 2010, hlm. 168.

²⁹ Ridwan HR, *Loc. Cit.*

tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan).³⁰

2. Unsur Perizinan

Perizinan dapat berbentuk tertulis maupun tidak tertulis, dimana didalamnya harus memuat unsur-unsur antara lain:³¹

a. Instrumen Yuridis

Izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret, sebagai ketetapan izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.

b. Peraturan Perundang-undangan

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan sebagai tindakan hukum maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas, tanpa dasar wewenang,

³⁰ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit*, hlm. 2-3.

³¹ Andrean Sutedi, *Op.cit*, hlm 201-202.

tindakan hukum itu menjadi tidak sah, oleh karena itu dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

c. Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjahan Basah dari badan tertinggi sampai dengan badan terendah berwenang memberikan izin.

d. Peristiwa Konkret

Izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual, peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu.

e. Prosedur dan Persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah selaku pemberi izin. Selain itu pemohon juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan

tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin, prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin. Menurut Soehino syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional, konstitutif karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, kondisional karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang diisyaratkan itu terjadi.

3. Objek Perizinan

Objek perizinan dalam hal ini adalah perizinan mengenai angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum yang menurut Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 32 tahun 2016 Pasal 22 ayat (1) bahwa perusahaan angkutan umum harus berbentuk badan hukum Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan hukum Indonesia yang dimaksud adalah :

a. Badan Usaha Milik Negara

Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Pasal 1 bahwa “Pengertian dari badan usaha milik negara, yang selanjutnya disebut BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara

langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, dan kegiatan utamanya adalah untuk mengelola cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan digunakan sepenuhnya untuk kemakmuran rakyat.”

b. Badan Usaha Milik Daerah

Badan usaha milik daerah adalah perusahaan yang didirikan dan dimiliki oleh pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah daerah membentuk dan mengelola BUMD ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom.

c. Perseroan Terbatas

Definisi otentik PT ditemukan dalam Pasal 1 angka 1 UUPT. Pasal ini menyebutkan bahwa PT merupakan badan hukum yang merupakan persekutuan modal, yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham.³²

d. Koperasi

Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya

³² Ridwan Khairandy, *Perseroan Terbatas*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 4.

berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas dasar asas kekeluargaan.

F. Penegakan Hukum

1. Pengertian Penegakan Hukum

Hukum ada pada setiap masyarakat manusia dimanapun juga di muka bumi ini, bagaimanapun primitifnya dan bagaimanapun modernnya suatu masyarakat pasti mempunyai hukum. Oleh karena itu, keberadaan (eksistensi) hukum sifatnya universal. Hukum tidak bisa dipisahkan dengan masyarakat, tetapi justru mempunyai hubungan timbal balik.³³ J.C.T. Simorangkir dan Woerjono Sastropranoto dalam buku yang disusun bersama berjudul “Pelajar Hukum Indonesia” telah diberikan definisi hukum seperti berikut :”Hukum itu ialah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran mana yterhadap dengan peraturan-peraturan tadi berakibatkan diambilnya tindakan, yaitu dengnan hukuman tertentu”.³⁴

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi

³³ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 38.

³⁴ C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 38.

juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkei*).³⁵

Penegakan hukum selalu akan melibatkan manusia di dalamnya dan dengan demikian akan melibatkan tingkah laku manusia juga. Hukum tidak bisa tegak dengan sendirinya, artinya ia tidak mampu untuk mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum itu. Janji dan kehendak seperti itu, misalnya adalah untuk memberikan hak kepada seseorang untuk mengenakan pidana terhadap seseorang yang memenuhi persyaratan tertentu dan sebagainya.³⁶ Hukum ada untuk manusia, maka pelaksanaan penegakan hukum itu harus menimbulkan manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Soerjono Soekanto menambahkan, secara konsepsuonal, maka ini dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang menjabarkan di dalam kaidah-kaidan yang mantap dan mengejawantahkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk

³⁵ Sudikno Mertokusuo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 160.

³⁶ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tujuan Sosiologis*, Genta Publishing, Semarang, 2009, hlm. 7.

menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.³⁷

2. Penegakan Hukum dalam Penyelenggaraan Angkutan Orang tidak dalam Trayek

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 32 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum tidak dalam Trayek telah mencantumkan ketentuan mengenai penegakan hukum. Dalam penegakan hukum ada dua cara dalam pelaksanaannya, yakni pengawasan dan penerapan sanksi yang keduanya tercantum dalam peraturan tersebut.

Sistem pengawasan yang efektif adalah sarana terbaik untuk membuat segala sesuatunya berjalan dengan baik dalam administrasi negara. Pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.³⁸ Paulus E Lotulung mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam hukum administrasi negara, yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol *intern* dan kontrol *ekstern*. Kontrol *intern*

³⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2007 hlm 4

³⁸ S. Prajudi Atmosudirjo, *Loc. Cit.*

berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan kontrol *ekstern* adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/structural berada diluar pemerintah.³⁹

Menurut Sujamto tujuan pengawasan adalah :⁴⁰

- a. Sebagai suatu tindakan pencegahan, agar tidak terjadi sesuatu yang tidak diinginkan, jadi pengawasan itu tidak harus setelah terjadinya atau adanya dugaan akan terjadi suatu pelanggaran.
- b. Untuk mengetahui terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan yang telah dibuat oleh administrasi negara.

Sementara itu kegunaan dari pengawasan adalah :⁴¹

- a. Untuk mendukung penegakan hukum.
- b. Warga masyarakat dapat menilai bahwa penguasa memang sungguh-sungguh menegakan peraturan perundang-undangan.
- c. Para pegawai yang bertugas melakukan pengawasan dapat melalui penerangan (penyuluhan), anjuran (bujukan), peringatan, dan nasehat.

Pengawasan dalam pelaksanaan izin angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum tidak dalam trayek terdapat dalam Pasal 43

³⁹ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 314.

⁴⁰ Jum Anggriani, *Lo. Cit*.

⁴¹ *Ibid*.

ayat (2) Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 32 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum tidak dalam Trayek yaitu “Untuk mengawasi pemenuhan terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pengawasan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum.” Dalam pengakan hukum itu disamping pengawasan adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan peundang-undangan, bahkan J.B.J.M ten Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi.⁴²

Sanksi dalam hukum administrasi yaitu “alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapt dalam norma hukum administrasi negara.” Berdasarkan definisi ini tampak ada empat unsur sanksi dalam hukum administrasi negara, yaitu alat kekuasaan (*machmiddelen*), bersifat hukum public (*publiekrechtlijke*), digunakan oleh pemerintah (*overheid*), sebagai reaksi atas ketidakpatuhan (*reactive op niet-naleving*).⁴³ Secara umum dikenakan beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu:⁴⁴

a. Paksaan pemerintah (*bestuursdwang*)

⁴² Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 313.

⁴³ *Ibid*, hlm. 315.

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 319.

- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran, dan sebagainya);
- c. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*)
- d. Pengenaan denda administrative (*administratieve boete*)

Sanksi administratif diatur pula dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 32 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum tidak dalam Trayek Pasal 50 ayat (2) menyebutkan bahwa “Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa :

- a. pembekuan kartu pengawasan kendaraan angkutan bermotor; dan
- b. pencabutan kartu pengawasan kendaraan angkutan bermotor.”

G. Perizinan Angkutan Umum dalam Prespektif Islam

Hukum di Indonesia tidak dapat terlepas dari hukum islam karena berkaitan dengan mayoritas penduduk Indonesia yang menganut agama Islam. Hukum dalam kajian Ushul Fikih berarti : “titah Allah yang menyangkut amal perbuatan manusia, baik berupa tuntunan untuk melakukan, maupun tuntunan untuk meninggalkan, dan baik berupa sebab, syarat, maupun berupa mani’ penghalang”. Hukum adalah titah Allah (dan juga titah Rasul-Nya) yang berkaitan dengan masalah hukum. Titah Allah yang terdapat dalam ayat-ayat Al-Qur’an, ketika menjelaskan hukum adakalanya tegas dan jelas secara harfiyah, dan ada pula penunjukannya dipahami dari isyarat, atau dari kandungan makna secara subtansial. Apa yang disebut hukum mencakup segala

apa yang ditunjukkan oleh titah Allah baik tegas, maupun tidak tegas, dan secara harfiah, maupun secara substansial.⁴⁵ Penunjukkan manusia sebagai khalifah di muka bumi pada hakikatnya adalah demi kemaslahatan hidup manusia sehingga apa yang diterapkan harus mempunyai manfaat bagi kehidupan manusia. Di era modern seperti saat ini banyak bermunculan masalah-masalah yang berkembang dalam kehidupan. Islam sebagai agama yang menjunjung tinggi harkat manusia dengan misi utamanya "rahmatan lil alamin" mempunyai peranan dalam memandang hukum berdasarkan perspektif Islam yang dalam hal ini berkaitan dengan perizinan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum tidak dalam trayek. Menurut Al Ghazali, masalah harus sejalan dengan tujuan syariat, sekalipun bertentangan dengan tujuan manusia. Sebab, kemaslahatan yang dikehendaki oleh manusia tidak selamanya didasarkan pada tujuan syariat. Tapi, sering didasarkan pada hawa nafsunya. Oleh karena itu, parameter untuk menentukan kemaslahatan itu adalah tujuan syariat.

Muhammad Muslehuddin mengartikan *masalah mursalah* adalah kepentingan bersama yang tidak terbatas, atau kepentingan yang tidak ada ketentuannya. Hal ini berangkat dari teori Imam Malik bahwa konsep syari'ah itu ada untuk kepentingan bersama, maka sesuatu yang memberikan kemanfaatan dan mencegah kemudharatan bersama adalah merupakan salah satu sumber syariah. Sumber baru inilah yang dinamakan *al masalah al*

⁴⁵http://www.academia.edu/9021776/Pancasila_dalam_Pandangan_Islam_studi_hukum_islam_di_Indonesia, diakses terakhir tanggal 26 Januari 2017.

mursalah.⁴⁶ Sejalan dengan pengertiannya, maka syarat umum masalah *mursalah* adalah ketika tidak ditemukan nash sebagai bahan rujukan. Selanjutnya Imam Malik mengajukan syarat-syarat khususnya yaitu:⁴⁷

1. Adanya persesuaian antara maslahat yang dipandang sebagai sumber dalil yang berdiri sendiri dengan tujuan-tujuan syari'at (*maqashid as-syari'ah*). Dengan adanya persyaratan ini berarti maslahat tidak boleh menegaskan sumber dalil yang lain, atau bertentangan dengan dalil yang qat'iy. Akan tetapi harus sesuai dengan maslahat-maslahat yang memang ingin diwujudkan oleh syari'. Misalnya, jenis maslahat itu tidak asing, meskipun tidak diperkuat dengan adanya dalil khas.
2. Maslahat itu harus masuk akal (*rationable*), mempunyai sifat-sifat yang sesuai dengan pemikiran yang rasional, dimana seandainya diajukan kepada kelompok rasionalis akan dapat diterima.
3. Penggunaan dalil maslahat ini adalah dalam rangka menghilangkan kesulitan yang terjadi (*raf'u haraj lazim*). Dalam pengertian, seandainya maslahat yang dapat diterima akal itu tidak diambil, niscaya manusia akan mengalami kesulitan. Sebagaimana surat al-Hajj ayat 78 : “Dan Dia sekali-kali tidak menjadikan untuk kamu dalam agama suatu kesempitan”

⁴⁶ Muhammad Muslehuddin, *Filssafat Hukum Islam, terj. Yudian Wahyudi Asmin DKK.* , Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1991, hlm. 127.

⁴⁷ Muhammad Abu Zahrah, *Ushul Fiqh*, Terj. Saefullah Ma'shum, dkk., PT Pustaka Firdaus, Jakarta, 1994, hlm. 427.

Dan al-Baqarah ayat 185: “Allah menghendaki kemudahan bagimu, dan tidak menghendaki kesukaran bagimu”

Dalam perizinan angkutan, masalah mursalah dapat bertujuan untuk tanda bukti kepemilikan sehingga menghindari sengketa di kemudian hari serta dalam rangka melindungi penumpang dan menolak bahaya. Izin yang dikeluarkan pada umumnya mempunyai persyaratan yang harus dipenuhi guna tercapainya keselamatan yang berarti akan membawa kemaslahatan bagi orang banyak. Pada dasarnya pengaturan izin angkutan tidak diatur secara tegas oleh Al Qur'an maupun Hadist, namun dengan menggunakan masalah mursalah maka dapat disimpulkan bahwa perizinan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dilaksanakan guna menciptakan ketertiban serta membawa kemaslahatan bagi orang banyak yakni meninggalkan yang buruk dan mengambil yang baik.