

IMPLEMENTASI KEWAJIBAN PENYEDIA JASA ANGKUTAN UMUM BERBENTUK BADAN HUKUM DI KOTA SURABAYA

R. Aufar Dhani Hikmawan

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum Universitas Negeri Surabaya, aufar.h09@gmail.com

Indri Fogar Susilowati, S.H., M.H.

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya, indrifogars@yahoo.co.id

Abstrak

Angkutan umum secara umum dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu angkutan umum dalam trayek dan tidak dalam trayek. Penyediaan jasa angkutan umum dalam trayek dan tidak dalam trayek wajib untuk berbentuk badan hukum Indonesia. Kewajiban penyediaan jasa angkutan umum untuk berbentuk badan hukum diatur dalam Pasal 139 ayat 4 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dan Pasal 79 Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan. Pada prakteknya, pelaksanaan terhadap kewajiban penyediaan jasa angkutan umum untuk berbentuk badan hukum mengalami kendala. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis pelaksanaan kewajiban angkutan umum mikrolet berbentuk badan hukum oleh penyedia jasa angkutan umum mikrolet di Surabaya dan untuk menganalisis kendala yang dialami Dinas Perhubungan Kota Surabaya dalam pelaksanaan pengawasan dan penertiban angkutan umum yang belum berbadan hukum di Kota Surabaya. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Jenis data yang digunakan terdiri dari data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui wawancara dengan informan yang memiliki keterkaitan dalam permasalahan ini. Teknik analisis data yang digunakan adalah dengan metode kualitatif. Hasil pembahasan dalam skripsi ini menunjukkan bahwa penyedia jasa angkutan umum mikrolet dalam kota di Surabaya secara keseluruhan belum berbentuk badan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 ayat 4 Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dan Pasal 79 Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan dan masih berbentuk badan usaha perorangan. Pada pelaksanaannya, Dinas Perhubungan Kota Surabaya memiliki berbagai kendala berupa penolakan terhadap pelaksanaan ketentuan yang telah ditegaskan dalam Pasal 139 ayat 4 UULLAJ dan Pasal 79 PPAJ. Penolakan tersebut disebabkan adanya balik nama kendaraan, kesulitan menjual kendaraan, dan apabila koperasi pailit akan berakibat pada kendaraan itu sendiri. Upaya yang dapat dilakukan Dinas Perhubungan Kota Surabaya dapat berupa upaya preventif dan upaya represif.

Kata Kunci: Implementasi, Penyedia Jasa, Angkutan Umum, Mikrolet, Badan Hukum.

Abstract

Public transport generally consist of in the route public transport and out of the route public transport. Both of public transports must be registered as Indonesian legal entity. It has been regulated in Article 139 paragraph 4 of Law Number 22 Year 2009 concerning Road Traffic and Transportation and Article 79 of Government Regulation Number 74 Year 2014 concerning Road Network. In fact, this effort has a variety of obstacles. The objectives of this research are to analyze the implementation of obligation of mikrolet public transport in Surabaya and to analyze the obstacles found by Surabaya Transportation Department in supervising and regulating public transport which are not legal entity yet in Surabaya. This research is the empirical law research. The data consist of primary and secondary data. Collecting the data is conducted by doing interview with informants related to this problem. The technique of data analysis used is qualitative method. The result of this research show that the overall urban transport providers of mikrolet in Surabaya are not legal entity yet as referred to in Article 139 paragraph 4 of Law Number 22 Year 2009 concerning Road Traffic and Transportation and Article 79 of Government Regulation Number 74 Year 2014 concerning Road Network. In reality, Surabaya Transportation Department has got a variety of obstacles such as resistance towards the implementation of all regulation stated in Article 139 paragraph 4 of Law Number 22 Year 2009 concerning Road Traffic and Transportation and Article 79 of Government Regulation Number 74 Year 2014 concerning Road Network. The rejection is caused by ownership transfer of vehicle, problem of vehicle sales if it is on behalf of legal entity, and if the cooperation is bankrupt, it will result in the vehicle itself. The efforts made by the Surabaya Transportation Department can be a preventif and repressive effort.

Keywords: Implementation, Service Providers, Mikrolet, Legal Entity.

PENDAHULUAN

Pengangkutan merupakan sarana penting bagi perekonomian berkaitan dengan dunia perniagaan berupa pergerakan distribusi barang dan jasa serta bertujuan untuk mencapai manfaat perekonomian bagi masyarakat untuk perkembangan wilayah perkotaan maupun pedesaan.

Angkutan menurut Sutjon Usman Adji, *dkk* memiliki pengertian yaitu, “perpindahan tempat, baik mengenai benda - benda maupun orang-orang, karena perpindahan itu mutlak diperlukan untuk mencapai dan meninggalkan manfaat serta efisiensi”.¹ Pada Pasal 1 ayat 3 Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (selanjutnya dapat disebut sebagai “UULLAJ”) menjelaskan pengertian angkutan yakni, “perpindahan orang dan/atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan Kendaraan di Ruang Lalu Lintas Jalan”.

Abdulkadir Muhammad menjelaskan bahwa dalam konsep pengangkutan terdapat beberapa aspek tersirat di dalam pengangkutan. Aspek - aspek tersebut meliputi pengangkutan sebagai kegiatan usaha jasa pengangkutan yang berbentuk badan usaha yang berbadan hukum yang menggunakan pengangkut mekanik sebagai alatnya (*business*), pengangkutan sebagai perjanjian (*agreement*), dan pengangkutan sebagai proses penerapan (*applying process*).²

Pengangkutan di Indonesia sendiri melingkupi 3 jenis yaitu, pengangkutan darat dengan kendaraan umum dan kereta api, pengangkutan perairan dengan kapal, dan pengangkutan udara dengan pesawat udara³. Pengangkutan darat sendiri berdasarkan UULLAJ dan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan (selanjutnya disebut sebagai “PPAJ”) dapat dikategorikan menjadi 2 jenis berupa angkutan orang dan barang. Moda angkutan dapat dikelompokkan menjadi dua jenis yaitu angkutan umum dan angkutan pribadi.

Angkutan umum sendiri hanya dapat dilakukan oleh kendaraan bermotor umum sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 138 ayat 3 UULLAJ yang menyebutkan bahwa, “angkutan umum orang dan/atau barang hanya dilakukan dengan kendaraan bermotor umum”. Pelayanan Angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum berdasarkan Pasal 21 PPAJ terdiri dari “angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek

dan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum tidak dalam trayek”.

Angkutan umum dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek dan tidak dalam trayek dapat juga disebut sebagai angkutan umum paratransit dan transit. Angkutan umum paratransit merupakan sistem angkutan umum yang dioperasikan dengan tidak ada jadwal dan rute yang pasti dan dapat berhenti, sedangkan angkutan umum transit adalah sistem angkutan umum dengan jadwal dan rute yang tetap dan pasti yang diperuntukkan bagi semua orang yang telah membayar tarif seperti angkot atau mikrolet dan mobil bus.⁴

Data pada tahun 2016 dari Dinas Perhubungan Kota Surabaya menyebutkan bahwa berkaitan dengan jumlah angkutan umum khususnya di Surabaya, jumlah angkutan umum dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek Kota Surabaya mencapai 4.905 unit kendaraan bermotor dengan rincian mikrolet sebanyak 4.631 unit dan angkutan perbatasan (bus kota) sebanyak 274 unit. Pada prakteknya, tatanan angkutan umum khususnya mikrolet di Surabaya masih didominasi oleh layanan berbasis kepemilikan perorangan atau keluarga dan belum berbentuk badan hukum Indonesia.⁵ Berdasarkan ketentuan pada pasal 139 ayat 4 UULLAJ yang menegaskan bahwa, “Penyediaan jasa angkutan umum dilaksanakan oleh BUMN, BUMD, dan/atau badan hukum lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Hal tersebut dapat dijelaskan bahwa keseluruhan penyedia jasa angkutan umum tak terkecuali mikrolet wajib untuk berbentuk badan hukum.

Pada prakteknya, terdapat hambatan - hambatan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan peraturan perundang - undangan di bidang penataan angkutan umum yang dapat diidentifikasi diantaranya:

- a. Kondisi umum yang berlaku saat ini, kepemilikan dan pengoperasian angkot yang masih didominasi secara perseorangan, dapat mengakibatkan pengelolaan angkot seringkali tidak dapat dilakukan secara profesional. Faktor penyebab pengelolaan pelayanan yang tidak maksimal dikarenakan para pemilik kendaraan umumnya tidak memiliki Sumber Daya Manusia yang memadai dalam rangka pengelolaan bisnis angkutannya secara profesional;
- b. Terdapat permasalahan trayek angkutan kota dan pembentukan sistem transit yang tidak terintegrasi; dan

¹ Sutjon Usman Adji, *dkk*, 1991, *Hukum Pengangkutan di Indonesia*, Jakarta: PT Rinka Cipta, hlm. 1.

² Abdulkadir Muhammad, 2013, *Hukum Pengangkutan Niaga*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm. 1.

³ *Ibid.*, hlm. 7.

⁴ Anas Tahir, 2005, “Angkutan Massal sebagai Alternatif Mengatasi Persoalan Kemacetan Lalu Lintas Kota Surabaya”, *Jurnal SMARTek*, Vol. 3 (3): hlm. 170.

⁵ ADY, 2017, “Pemilik Angkutan Kota didorong Berkoperasi”, Dalam *Kompas*, 17 Februari, Surabaya.

- c. Adanya ketidakefisienan biaya operasional kendaraan (BOK) yang dikarenakan usia kendaraan angkutan perkotaan yang sudah tua. Dampak negatif yang ditimbulkan dari kendaraan yang berusia tua salah satunya berkaitan dengan polusi udara akibat gas buang yang dihasilkan oleh kendaraan tersebut.⁶

Pemerintah Daerah Kota Surabaya sendiri melalui Dinas Perhubungan Kota Surabaya bersama Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kota Surabaya telah berupaya untuk mendorong pihak penyedia jasa angkutan umum khususnya mikrolet agar pemilik angkutan umum mikrolet dalam menjalankan kegiatan usahanya di bidang angkutan umum berbentuk badan usaha yang berbadan hukum sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Usaha yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Surabaya melalui Dinas Perhubungan Kota Surabaya bersama Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kota Surabaya untuk membuat pengusaha angkutan umum dalam menjalankan kegiatan usahanya di bawah naungan badan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 ayat 4 UULLAJ dan berdasarkan Pasal 79 PPAJ mengalami berbagai macam bentuk kendala yang terjadi di lapangan.

Penelitian ini meneliti tentang Implementasi Kewajiban Penyedia Jasa Angkutan Umum Mikrolet Berbentuk Badan Hukum di Kota Surabaya. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti bagaimana pelaksanaan kewajiban angkutan umum mikrolet berbentuk badan hukum oleh penyedia jasa angkutan umum mikrolet di Kota Surabaya dan kendala apa saja yang diterima Dinas Perhubungan Kota Surabaya dalam pelaksanaan pengawasan dan penertiban angkutan umum yang belum berbadan hukum di Kota Surabaya.

Fungsi dan tujuan angkutan berbentuk badan hukum sendiri adalah untuk menjadikan operator angkutan umum dapat bergerak lebih efektif, efisien, dan menjadikan tata kelola usahanya menjadi lebih terstruktur dan profesional dengan ditunjang beberapa insentif dari pemerintah.

Adapun kriteria angkutan umum berdasarkan UULLAJ dan PPAJ selain terdapat kriteria angkutan umum hanya dapat dilaksakan oleh kendaraan bermotor umum dan memiliki dua jenis pelayanan angkutan umum yaitu angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek dan tidak dalam trayek, berdasarkan Pasal 139 ayat 4 UULLAJ menegaskan bahwa Penyediaan jasa angkutan umum dilaksanakan oleh BUMN, BUMD,

dan/atau badan hukum lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Badan hukum lain yang dimaksud adalah berupa dalam Pasal 79 PPAJ ayat 2 yang menyebutkan bahwa "Badan Hukum Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbentuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Perseroan Terbatas, dan Koperasi".

METODE

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris sendiri adalah penelitian yang dilakukan dengan metode perolehan data primer, yaitu perolehan data secara langsung dari masyarakat.⁷ Objek kajian dalam penelitian empiris berkaitan dengan perilaku masyarakat. Perilaku masyarakat yang dimaksud adalah perilaku yang timbul sebagai akibat dari adanya interaksi dengan sistem norma yang ada.⁸ Penelitian ini ditujukan untuk menganalisis pelaksanaan kewajiban angkutan umum mikrolet berbentuk badan hukum oleh penyedia jasa angkutan umum mikrolet di Surabaya dan untuk menganalisis kendala yang dialami Dinas Perhubungan Kota Surabaya dalam pelaksanaan pengawasan dan penertiban angkutan umum yang belum berbadan hukum di Kota Surabaya.

Lokasi penelitian ini berlokasi di Surabaya, tepatnya kantor Dinas Perhubungan Kota Surabaya, kantor DPC Organda Surabaya, dan kantor Komunitas Angkutan Kota Surabaya (KAKS). Data dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer dalam penelitian ini adalah data yang dihasilkan dari hasil wawancara yang berkaitan dengan pelaksanaan kewajiban penyedia jasa angkutan umum mikrolet berbadan hukum di Kota Surabaya. Didalam penelitian ini dipergunakan pula data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui wawancara dengan informan yaitu Kepala Bidang Angkutan Dinas Perhubungan Kota Surabaya, Staf Bidang Angkutan Dinas Perhubungan Kota Surabaya, Ketua Dewan Pimpinan Cabang Organda Surabaya, dan Ketua KAKS.

Teknik analisa data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara analisis secara deskriptif-analitis, yaitu pemaparan yang dijelaskan oleh informan baik tulis maupun lisan, sesuai dengan keadaan nyata dan secara menyeluruh dalam rangka untuk dapat menguraikan deskripsi dari data yang diperoleh dan menghubungkan

⁶ GIZ-SUTIP, dkk, 2015, *Toolkit Untuk Mobilitas Perkotaan di Indonesia Langkah Jitu Pembinaan Angkutan Perkotaan*, Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, hlm. 12.

⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 154.

⁸ *Ibid.*, hlm. 51.

satu sama lain untuk mendapatkan suatu kesimpulan yang umum dari hasil penelitiannya.

PEMBAHASAN

Kantor Dinas Perhubungan Kota Surabaya terletak di Jalan Dukuh Menanggal Nomor 1 Kelurahan Dukuh Menanggal, Kecamatan Gayungan, Kota Surabaya, Provinsi Jawa Timur. Berdasarkan Pasal 2 ayat Peraturan Walikota Surabaya Nomor 60 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Perhubungan Kota Surabaya (selanjutnya disebut sebagai Perwali Dishub) dapat dijelaskan bahwa “Dinas Perhubungan merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan di bidang perhubungan”. Pasal 2 ayat 2 Perwali Dishub menambahkan bahwa “Dinas Perhubungan dipimpin oleh Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah”.

Dinas Perhubungan Kota Surabaya merupakan hasil gabungan dari tiga dinas yang ada pada masa sebelum otonomi daerah yaitu Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Dinas Terminal, dan Dinas Parkir. Adanya Otonomi Daerah berdasarkan Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom menjadikan Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Dinas Terminal, dan Dinas Parkir digabung menjadi satu dengan nama Dinas Perhubungan Kota Surabaya.

Dinas Perhubungan Kota Surabaya memiliki kewenangan dalam hal pembinaan meliputi perencanaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan lalu lintas dan angkutan jalan tingkat Kabupaten/Kota. Berkaitan dengan kewenangan Dinas Perhubungan Kota Surabaya dalam hal pembinaan meliputi perencanaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan lalu lintas dan angkutan jalan tingkat Kabupaten/Kota dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a) Perencanaan
Kewenangan Dinas Perhubungan berkaitan dengan perencanaan yang dimaksud meliputi peyusunan perencanaan jaringan trayek, perencanaan program dan petunjuk teknis di bidang angkutan jalan, rel, perairan, dan udara, perencanaan rencana program dan petunjuk teknis di bidang sarana dan prasarana transportasi, perencanaan penetapan rencana umum transportasi jalan kota,

perencanaan jaringan trayek dan perencanaan lainnya.⁹

- b) Pengaturan
Kewenangan pengaturan Dinas Perhubungan Kota Surabaya dapat meliputi pengaturan mengenai pelaksanaan pemrosesan teknis perizinan sesuai bidangnya, menyiapkan perumusan bahan penetapan tarif angkutan jalan (mikrolet dan bus kota) dalam kota, pelaksanaan perumusan bahan penetapan tarif penumpang kereta api, dan pengaturan - pengaturan lainnya yang berdasarkan pada Perwali Dishub.
- c) Pengendalian
Pengendalian yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya berdasarkan Pasal 11 ayat 2 huruf 1 Perwali Dishub dapat berupa pemberian arahan, bimbingan, pelatihan, bantuan teknis, maupun melaksanakan sosialisasi terhadap pihak - pihak yang memiliki keterkaitan dengan ketentuan dalam peraturan perundang - undangan yang berlaku. Contoh pelaksanaan sosialisasi yang telah dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya adalah berkaitan dengan munculnya ketentuan kewajiban penyedia jasa angkutan umum berbentuk badan hukum.
- d) Pengawasan
Kewenangan pengawasan oleh Dinas Perhubungan tetap berdasarkan ketentuan yang telah diatur dalam Perwali Dishub. Kewenangan pengawasan oleh Dinas Perhubungan tidak hanya terbatas pada angkutan umum, namun juga berlaku pada sektor kegiatan operasional. Dinas Perhubungan memiliki fungsi melaksanakan dan menyiapkan bahan pengawasan di bidang angkutan jalan. Kegiatan pengawasan dilakukan secara periodik maupun insidental oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya.

Pelaksanaan Kewajiban Penyedia Jasa Angkutan Umum Mikrolet Berbentuk Badan Hukum di Kota Surabaya

Tujuan penyelenggaraan angkutan umum sendiri berdasarkan Pasal 138 ayat 1 UULLAJ dapat dijelaskan bahwa, “angkutan umum diselenggarakan dalam upaya memenuhi kebutuhan angkutan yang selamat, aman, nyaman, dan terjangkau”. Penyelenggaraan penyediaan jasa angkutan umum dalam rangka memenuhi kebutuhan angkutan umum masyarakat berdasarkan Pasal 139 ayat 4

⁹ Hasil wawancara dengan Informan Kabid Angkutan Dinas Perhubungan Kota Surabaya.

UULLAJ terdapat ketentuan yang menegaskan bahwa, “Penyediaan jasa angkutan umum dilaksanakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan/atau badan hukum lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Penyelenggaraan angkutan umum di Surabaya sendiri dapat dibagi menjadi dua jenis yaitu penyelenggaraan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek dan tidak dalam trayek. Penyelenggaraan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek yang dimaksud meliputi mikrolet dan bus kota. Pelaksanaan penyelenggaraan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek khususnya mikrolet dalam kota berupa jumlah mikrolet dalam kota Surabaya, data status badan usaha penyedia jasa angkutan umum mikrolet dalam kota Surabaya, dan jumlah penyedia jasa mikrolet berbadan hukum dapat disimpulkan sebagai berikut:

Tabel 3.3
Kesimpulan Data Mikrolet Kota
Surabaya Tahun 2016

No	Keterangan	Jumlah
1	Total Mikrolet dalam Kota	4.631
2	Total Trayek Mikrolet dalam Kota	55
3	Total Penyedia Jasa Mikrolet Berbentuk Badan Usaha Perseorangan	4.631
4	Total Penyedia Jasa Mikrolet Berbadan Hukum	0

Sumber: Dinas Perhubungan Kota Surabaya. 2016.

Data yang diperoleh dari Dinas Perhubungan Kota Surabaya tersebut menunjukkan jumlah keseluruhan angkutan umum dalam kota berupa mikrolet mencapai 4.631 unit kendaraan umum. Berdasarkan jumlah tersebut, penyedia jasa angkutan umum mikrolet dalam kota belum ada yang berbentuk badan hukum. Kewajiban penyedia jasa angkutan umum untuk berbentuk badan hukum bukan hanya harus dilakukan oleh penyedia jasa mikrolet, namun berdasarkan ketentuan dalam Pasal 139 ayat 4 UULLAJ menegaskan bahwa “Penyediaan jasa angkutan umum dilaksanakan oleh BUMN, BUMD, dan/atau badan hukum lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan”.

Pada prakteknya, pelaksanaan kewajiban penyedia jasa angkutan umum tak terkecuali mikrolet untuk berbentuk badan hukum Kota Surabaya khususnya belum dilaksanakan seluruhnya oleh pihak penyedia jasa angkutan umum mikrolet.¹⁰

Dinas Perhubungan Kota Surabaya telah melaksanakan upaya pengendalian angkutan umum agar berbentuk badan hukum berupa pelaksanaan sosialisasi

kewajiban penyediaan jasa angkutan umum mikrolet berbadan hukum di Surabaya.

Hasil dari pelaksanaan sosialisasi yang telah diadakan oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya terhadap ketentuan kewajiban penyediaan jasa angkutan umum mikrolet berbadan hukum di Surabaya menurut Bapak Franki dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pihak Dinas Perhubungan Kota Surabaya menginginkan penyedia jasa angkutan umum untuk memenuhi ketentuan Pasal 139 ayat 4 UULLAJ dan juga sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 79 PPAJ bahwa penyedia jasa angkutan umum wajib berbentuk badan hukum Indonesia. Badan hukum yang dimaksud adalah BUMN, BUMD, PT, dan Koperasi. Pihak Dinas Perhubungan Kota Surabaya memutuskan bahwa badan hukum yang dianggap paling tepat untuk penyedia jasa mikrolet di Surabaya adalah berbentuk badan hukum koperasi. Hal tersebut dikarenakan koperasi adalah perkumpulan orang - orang maupun badan hukum yang memiliki kepentingan dan tujuan yang sama yang kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi dan berdasarkan asas kekeluargaan.
2. Penyedia jasa angkutan umum khususnya mikrolet dalam kota di Surabaya keberatan dan tidak menyetujui terhadap ketentuan kewajiban berbentuk badan hukum bagi penyedia jasa angkutan umum tak terkecuali mikrolet di Kota Surabaya. Alasan ketidaksetujuan pihak penyedia jasa angkutan umum mikrolet untuk berbentuk badan hukum di Kota Surabaya adalah berkaitan dengan 3 hal yaitu pihak penyedia jasa angkutan umum mikrolet tidak ingin adanya pengalihan aset berupa kendaraan mikrolet dari kepemilikan perorangan menjadi kepemilikan badan hukum, harga penjualan kendaraan bermotor dengan atas nama badan hukum koperasi akan menurun, sehingga sulit untuk dilakukan penjualan kembali jika pihak penyedia jasa mikrolet ingin menjual kendaraannya, dan jika terjadi hal yang tidak diinginkan dalam koperasi, maka akan berakibat juga pada kendaraan mikroletnya.¹¹

Bapak Sonhaji sebagai ketua DPC Organda Kota Surabaya juga memberikan penjelasan terkait dengan penolakan yang dilakukan oleh penyedia jasa mikrolet di

¹⁰ Hasil wawancara dengan Staf Dinas Perhubungan Kota Surabaya Bidang Angkutan Franki.

¹¹ *Ibid.*

Kota Surabaya untuk berbentuk badan hukum yaitu terdiri dari beberapa alasan sebagai berikut:

- 1) Balik nama kendaraan bermotor
Wajibnya penyedia jasa angkutan umum untuk berbentuk badan hukum mengakibatkan adanya pemisahan harta kekayaan badan hukum dengan harta kekayaan dari pemilik dan pengurusnya. Pihak penyedia jasa tidak ingin mengalihkan asetnya berupa kendaraan mikrolet dari kepemilikan perorangan menjadi kepemilikan badan hukum.
- 2) Kendala penjualan kendaraan
Maksud dari kendala penjualan kendaraan adalah pihak penyedia jasa mikrolet merasa akan kesulitan apabila kendaraannya ingin dijual kembali. Hal tersebut dikarenakan dengan beralihnya dari kepemilikan perseorangan untuk beralih menjadi badan hukum akan sulit untuk menjual kendaraannya.
- 3) Penguasaan aset kendaraan
Pihak penyedia jasa angkutan mikrolet merasa apabila legalitas kepemilikan kendaraan beralih menjadi atas nama badan hukum misalnya koperasi yang kemudian dalam badan hukum koperasi terjadi hal - hal yang tidak diinginkan seperti dinyatakan pailit, penyedia jasa angkutan mikrolet tidak memiliki kuasa atas hak kendaraan yang dimilikinya.

Ketua Komunitas Angkutan Kota Surabaya (KAKS) Bapak Yanto yang juga merupakan ketua pengurus penyedia jasa mikrolet kode trayek V dengan rute trayek Joyoboyo - Tambak Rejo (PP) menjelaskan bahwa penyedia jasa mikrolet dalam Kota di Surabaya sangat keberatan dan tidak setuju dengan adanya kewajiban pelaksanaan penyedia jasa angkutan umum mikrolet berbentuk badan hukum sesuai dengan Pasal 139 ayat 4 UULLAJ dan Pasal 79 PPAJ.¹² Alasan keberatan yang dimaksud adalah berkaitan dengan pelaksanaan balik nama kendaraan, kendala penjualan kembali apabila adanya peralihan dari kepemilikan perseorangan untuk beralih menjadi badan hukum akan sulit untuk menjual kendaraannya, dan apabila terjadi pailit pada badan hukum, penyedia jasa angkutan mikrolet tidak memiliki kuasa atas hak kendaraan yang dimilikinya.¹³

Pihak penyedia jasa angkutan umum mikrolet dalam kota di Surabaya menginginkan agar dalam pelaksanaan

kewajiban angkutan umum dengan berbentuk badan hukum tidak merugikan dan memberatkan pihak mereka yaitu penyedia jasa mikrolet. Pihak penyedia jasa mikrolet di Surabaya telah menjalankan kegiatan usaha angkutan umum mikrolet selama dalam kurun waktu 56 tahun. Mengingat bahwa mikrolet di Surabaya sudah ada sejak tahun 1961, maka adanya tekanan berupa perubahan dari berbentuk perorangan untuk berbentuk badan hukum dan syarat - syarat yang harus dilaksanakan membuat pihak penyedia jasa mikrolet merasa keberatan dan tidak menyetujui perubahan tersebut.¹⁴

Penyedia jasa angkutan umum khususnya di Surabaya baik dengan menggunakan kendaraan bermotor umum dalam trayek maupun tidak dalam trayek dalam ingin memperoleh izin pelayanan angkutan umum wajib memiliki izin terlebih dahulu. Izin yang dimaksud berdasarkan Pasal 2 ayat 1 Perwali 26/2009 dapat dijelaskan sebagai berikut:

" Jenis Pelayanan Izin terdiri dari:

- a. Izin Usaha Angkutan;
- b. Izin Trayek;
- c. Izin Operasi; dan
- d. Izin Insidental".

Berdasarkan pengaturan di dalam Perwali 26/2009 mengenai pemberian izin penyelenggaraan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek maupun tidak dalam trayek, dapat diketahui bahwa dalam salah satu syarat pengajuan permohonan izin usaha angkutan berdasarkan Pasal 4 ayat 2 huruf a angka 2 Perwali 26/2009 disebutkan bahwa "Fotokopi akta pendirian perusahaan bagi pemohon yang berbentuk badan usaha, akta pendirian koperasi bagi pemohon yang berbentuk koperasi, tanda jati diri bagi pemohon perorangan".

Pada Pasal 4 ayat 2 huruf a angka 2 tersebut menunjukkan pemohon pengajuan izin usaha angkutan dapat diajukan oleh badan usaha, koperasi, maupun perorangan. Pengajuan permohonan izin usaha angkutan yang dapat dilakukan oleh badan usaha tidak berbadan hukum dan perseorangan tidak sesuai dengan ketentuan yang ada didalam Pasal 139 ayat 4 UULLAJ dan Pasal 79 PPAJ.

Ketidaksesuaian Pasal 4 ayat 2 huruf a Perwali 26/2009 dengan ketentuan pasal 139 ayat 4 UULLAJ dan Pasal 79 PPAJ sebagai peraturan pelaksanaannya dapat menimbulkan disharmoni produk hukum atau tidak terwujudnya sebuah harmonisasi hukum yang baik. Disharmoni produk hukum terjadi dikarenakan antara peraturan perundang - undangan yang satu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya, baik secara vertikal maupun secara horizontal.

¹² Hasil wawancara Ketua Komunitas Angkutan Kota Surabaya Suyanto Bastar.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

Disharmoni secara vertikal yaitu terjadi apabila terdapat suatu pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Disharmoni secara horizontal yang dimaksud sendiri adalah terjadi apabila terdapat suatu pertentangan antara peraturan perundang - undangan yang sederajat dalam hierarki.¹⁵ Berdasarkan pengertian tersebut, dapat diartikan bahwa ketentuan dalam Pasal 4 Perwali 26/2009 tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya yaitu Pasal 139 ayat 4 UULLAJ dan Pasal 79 PPAJ, sehingga dapat menimbulkan disharmoni produk hukum secara vertikal. Peraturan yang kedudukannya lebih rendah dari pada kedudukan suatu peraturan lain, tidak boleh bertentangan dengan peraturan lain tersebut.

Berdasarkan hasil dari sosialisasi dan dengar pendapat yang diadakan oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya, pelaksanaan kewajiban penyedia jasa angkutan umum mikrolet untuk berbentuk badan hukum tidak disetujui atau ditolak oleh keseluruhan penyedia jasa angkutan umum khususnya mikrolet dalam kota di Surabaya. Permasalahannya yang dirasa memberatkan oleh pihak penyedia jasa angkutan umum mikrolet adalah adanya syarat - syarat yang harus dilaksanakan oleh penyedia jasa angkutan umum mikrolet apabila berbentuk badan hukum seperti balik nama kendaraan dari perorangan menjadi badan hukum.

Kewajiban penyedia jasa angkutan umum mikrolet untuk berbadan hukum merupakan amanat dari Pasal 139 ayat 4 UULLAJ dan sebagaimana juga telah ditegaskan dalam Pasal 79 PPAJ. Ketentuan terhadap wajibnya penyedia jasa angkutan umum mikrolet membuat keseluruhan penyedia jasa angkutan umum mikrolet dalam kota tidak melaksanakan kewajiban tersebut. Hal tersebut dibuktikan dengan data yang telah disampaikan oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya bahwa dari jumlah mikrolet sebanyak 4.631 unit, yang telah tergabung dalam badan hukum adalah sebesar 0%. Berdasarkan hasil tersebut, dapat diartikan bahwa keseluruhan penyedia jasa angkutan umum mikrolet dalam kota di Surabaya belum ada yang berbentuk badan hukum.

Pelaksanaan kewajiban penyedia jasa angkutan umum untuk berbadan hukum khususnya mikrolet merupakan hal yang berat untuk dilaksanakan oleh penyedia jasa angkutan umum mikrolet di Surabaya. Keberatan penyedia jasa mikrolet dalam kota di Surabaya sendiri berupa ketidakinginan kendaraannya untuk balik nama dari kepemilikan perseorangan menjadi atas nama badan

hukum, adanya kesulitan untuk melakukan penjualan kembali kendaraannya, dan pihak penyedia jasa angkutan mikrolet tidak ingin terjadi hal yang tidak diinginkan pada koperasi yang berakibat pada aset kendaraannya.

Kendala yang dialami Dinas Perhubungan Kota Surabaya dalam Pelaksanaan Pengawasan dan Penertiban Angkutan Umum yang Belum Berbadan Hukum di Kota Surabaya

Dinas Perhubungan Kota Surabaya telah melakukan upaya kegiatan berupa sosialisasi terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 139 ayat 4 UULLAJ dan Pasal 79 PPAJ yang dihadiri oleh pihak Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Kota Surabaya, Organda, SPTI, KAKS, Kepolisian, pakar hukum, dan Jasa Raharja. Pihak Dinas Perhubungan Kota Surabaya bersama Pihak Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Kota Surabaya telah mendorong penyedia jasa angkutan umum khususnya mikrolet untuk berbentuk badan hukum khususnya koperasi.

Pelaksanaan sosialisasi yang telah dilakukan oleh pihak Dinas Perhubungan Kota Surabaya tersebut menghasilkan penolakan maupun ketidaksetujuan dari pihak penyedia jasa angkutan umum khususnya mikrolet untuk berbentuk badan hukum. Poin penting yang menjadi permasalahan ketidakinginan penyedia jasa angkutan mikrolet untuk melaksanakan ketentuan kewajiban berbentuk badan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 ayat 4 UULLAJ dan Pasal 79 PPAJ diantaranya adalah penyedia jasa angkutan umum mikrolet tidak ingin mengalihkan asetnya berupa kendaraan mikrolet dari kepemilikan perorangan menjadi kepemilikan badan hukum. Hal tersebut dikarenakan pihak penyedia jasa angkutan beranggapan bahwa apabila terjadi hal - hal yang tidak diinginkan pada badan hukum misalnya koperasi, penyedia jasa angkutan umum mikrolet tidak akan memiliki kuasa atas hak kendaraan yang dimilikinya.

Pihak Dinas Perhubungan Kota Surabaya memiliki berbagai kendala dalam melaksanakan ketentuan atas wajibnya penyedia jasa angkutan umum mikrolet untuk berbentuk badan hukum khususnya penyedia jasa angkutan umum mikrolet sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 ayat 4 UULLAJ dan Pasal 79 PPAJ. Kendala yang dihadapi oleh pihak Dinas Perhubungan Kota Surabaya dalam melaksanakan pengawasan maupun penertiban ketentuan penyedia jasa angkutan umum berbadan hukum dapat dilihat dari beberapa indikator sebagai berikut:

- 1) Pelaksanaan pengawasan badan usaha berbadan hukum penyedia jasa angkutan umum mikrolet di Kota Surabaya

¹⁵ Hans Kelsen, 2009, *Pengantar Teori Hukum*, Bandung: Nusa Media, hlm. 105.

Dinas Perhubungan Kota Surabaya memiliki fungsi melaksanakan dan menyiapkan bahan pengawasan di bidang angkutan jalan (mikrolet dan bus kota). Objek pengawasan oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya juga meliputi terhadap ketentuan kewajiban penyedia jasa angkutan umum berbentuk badan hukum.

Permasalahan Dinas Perhubungan Kota Surabaya dalam hal pengawasan angkutan umum mikrolet berbadan hukum adalah dengan jumlah angkutan umum khususnya mikrolet di Kota Surabaya sebanyak 4.631 unit membuat pihak Dinas Perhubungan kesulitan untuk melakukan pengawasan terhadap orang per orang seperti saat ini mengingat jumlah petugas Dinas Perhubungan juga terbatas dalam melaksanakan pengawasan maupun penertiban. Pihak petugas Dinas Perhubungan Kota Surabaya bidang angkutan juga tidak dapat langsung melakukan penindakan di tempat ketika dalam pengawasan ditemukan bahwa penyedia jasa angkutan umum mikrolet masih berbentuk badan usaha perseorangan.

- 2) Pelaksanaan penertiban terhadap penyedia jasa angkutan umum mikrolet yang belum berbentuk badan hukum di Kota Surabaya

Upaya Dinas Perhubungan Kota Surabaya untuk melakukan penertiban terhadap penyedia jasa angkutan umum yang masih berbentuk badan usaha perseorangan mengalami kendala dalam pelaksanaannya. Hal tersebut disebabkan karena keseluruhan jumlah penyedia jasa angkutan umum mikrolet masih berbentuk perseorangan dan tidak ingin beralih berbentuk badan usaha berbadan hukum yang dikarenakan berbagai alasan penolakan yang telah dijelaskan sebelumnya.

Pelaksanaan penertiban apabila diketahui masih berbentuk perseorangan dan belum berbentuk badan hukum yang diketahui melalui STNK dan surat domisili keterangan domisili perusahaan, petugas Dinas Perhubungan tidak melakukan penindakan langsung di tempat. Hal tersebut disebabkan apabila dilakukan upaya penindakan dengan memberikan sanksi kepada pihak penyedia jasa angkutan umum mikrolet yang belum berbadan hukum membuat pihak penyedia jasa angkutan mikrolet melakukan penolakan dengan cara melakukan demo dan berhenti beroperasi seperti yang telah dijelaskan sebelumnya yang berakibat langsung pada aktifitas masyarakat

Surabaya yang membutuhkan angkutan umum mikrolet dalam kegiatan sehari - hari.

Penolakan yang dilakukan oleh mayoritas penyedia jasa angkutan umum mikrolet tersebut dilaksanakan dengan cara melakukan demo dan berhenti beroperasi secara massal. Acara demo dan berhentinya mikrolet untuk beroperasi oleh mayoritas penyedia jasa mikrolet Surabaya dapat berakibat kerugian pada masyarakat banyak khususnya masyarakat Surabaya yang butuh dengan kendaraan umum seperti mikrolet.¹⁶ Pihak Dinas Perhubungan Kota Surabaya menghindari terjadinya konflik tersebut mengingat berdasarkan Pasal 139 ayat 3 UULLAJ juga menegaskan bahwa “Pemerintah Daerah kabupaten/kota wajib menjamin tersedianya angkutan umum untuk jasa angkutan orang dan/atau barang dalam wilayah kabupaten/kota”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 139 ayat 3 UULLAJ dan dengan tujuan untuk tidak merugikan masyarakat Surabaya yang ingin memakai angkutan umum mikrolet, maka Dinas Perhubungan melakukan upaya persuasif mengingat tekanan dari keseluruhan penyedia jasa angkutan umum mikrolet dalam kota di Surabaya yang tidak ingin beralih berbentuk badan usaha berbadan hukum.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Penyedia jasa angkutan umum mikrolet dalam kota di Surabaya dalam faktanya secara keseluruhan belum berbentuk badan hukum dan masih berbentuk badan usaha perseorangan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 139 ayat 4 UULLAJ dan Pasal 79 PPAJ.
2. Pihak Dinas Perhubungan Kota Surabaya telah mendorong penyedia jasa angkutan umum mikrolet untuk berbentuk badan usaha berbadan hukum. Pada faktanya, Dinas Perhubungan Kota Surabaya memiliki berbagai kendala berupa penolakan terhadap pelaksanaannya. Penolakan tersebut dilakukan dengan cara melakukan demo dan berhenti beroperasi secara massal oleh mayoritas angkutan umum mikrolet dalam kota di Surabaya.

Saran

1. Pihak Dinas Perhubungan Kota Surabaya perlu untuk melakukan pengendalian secara berkelanjutan terhadap ketentuan kewajiban penyedia jasa angkutan secara umum berbentuk badan hukum yang diikuti dengan pelaksanaan kewajiban ketentuan tersebut di lapangan, sehingga pelaksanaan kewajiban penyedia jasa angkutan umum untuk berbentuk badan hukum tidak jalan di tempat.

¹⁶ *Ibid.*

2. Dinas Perhubungan Kota Surabaya seharusnya tetap melakukan upaya represif disamping tetap melaksanakan upaya persuasif dalam hal pelaksanaan kewajiban penyedia jasa angkutan umum khususnya mikrolet berbentuk badan hukum.

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 60 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Perhubungan Kota Surabaya (Berita Daerah Kota Surabaya Tahun 2016 Nomor 64).

DAFTAR PUSTAKA

ADY. 2017. "Pemilik Angkutan Kota didorong Berkoperasi", Dalam *Kompas*, 17 Februari, Surabaya.

Adji, Sutjon Usman. 1991. *Hukum Pengangkutan di Indonesia*, Jakarta: PT Rinka Cipta.

Fajar, Mukti dan Ahmad, Yulianto. 2015. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

GIZ-SUTIP, dkk. 2015. *Toolkit Untuk Mobilitas Perkotaan di Indonesia Langkah Jitu Pembenahan Angkutan Perkotaan*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Kelsen, Hans. 2009. *Pengantar Teori Hukum*. Bandung: Nusa Media.

Muhammad, Abdulkadir. 1991. *Hukum Pengangkutan Darat, Laut, dan Udara*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Tahir, Anas. 2005. "Angkutan Massal sebagai Alternatif Mengatasi Persoalan Kemacetan Lalu Lintas Kota Surabaya", Jurnal *SMARTek*, Vol. 3 (3): hlm. 170.

Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025).

Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 260, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5594).

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 26 Tahun 2009 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum (Berita Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 41) sebagaimana yang telah diubah kedua kalinya dengan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 15 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 26 Tahun 2009 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum (Berita Daerah Kota Surabaya Tahun 2012 Nomor 16);