

BAB II

TINJAUAN UMUM IMPLEMENTASI KEWAJIBAN SINGGAH DI TERMINAL BAGI BUS ANTARKOTA DALAM PROVINSI

A. Tinjauan Umum Tentang Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum

Pengertian angkutan menurut Undang Undang Lalu Lintas Dan Angkutan jalan yaitu perpindahan orang dan atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan di ruang lalu lintas jalan. Angkutan adalah kegiatan pemindahan orang dan/barang dari satu tempat (asal) ke tempat lain (tujuan) dengan menggunakan sarana (kendaraan). Kendaraan yang harus diperhatikan adalah keseimbangan antara kapasitas moda angkutan dengan jumlah barang maupun orang yang memerlukan angkutan. Penyediaan jasa pegangkutan umum dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan/atau badan hukum lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 139 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan).²²

Angkutan umum adalah pemindahan orang dan/atau barang dari suatu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan bermotor yang disediakan untuk dipergunakan untuk umum dengan dipungut bayaran. Angkutan pada dasarnya adalah sarana untuk memindahkan orang dan atau barang dari satu

²² Abdulkadir Muhammad, *Hukum Pengangkutan Niaga*, PT Citra Aditya Bakti, Bandar Lampung, 2013, hlm.44.

tempat ke tempat lain. Tujuannya membantu orang atau kelompok orang menjangkau berbagai tempat yang dikehendaki atau mengirimkan barang dari tempat asalnya ke tempat tujuannya dengan menggunakan sarana angkutan berupa kendaraan. Termasuk dalam pengertian angkutan umum penumpang adalah angkutan Kota (bus, minibus, kereta api, angkutan air, dan angkutan udara).

Pasal 140 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menyebutkan bahwa pelayanan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum terdiri atas:

- a. angkutan orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Dalam Trayek; dan
- b. angkutan orang dengan Kendaraan Bermotor Umum tidak dalam trayek.²³

Yang dimaksud dengan “trayek” adalah lintasan Kendaraan Bermotor Umum untuk pelayanan jasa angkutan, yang mempunyai asal dan tujuan perjalanan tetap, serta lintasan tetap, baik berjadwal maupun tidak berjadwal. Jenis pelayanan angkutan orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Dalam Trayek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 140 huruf a terdiri atas:

- a. Angkutan lintas batas negara;
- b. Angkutan Antarkota antarProvinsi;
- c. Angkutan Antarkota dalam Provinsi;
- d. Angkutan Perkotaan; atau
- e. Angkutan perdesaan.²⁴

²³ Pasal 140 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

²⁴ Pasal 142 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Angkutan lintas batas negara adalah angkutan dari satu Kota ke Kota lain yang melewati lintas batas negara dengan menggunakan mobil bus umum yang terikat dalam trayek. Angkutan Antarkota antarProvinsi adalah angkutan dari satu Kota ke Kota lain yang melalui daerah kabupaten/Kota yang melewati satu daerah Provinsi yang terikat dalam trayek. Angkutan Antarkota dalam Provinsi adalah angkutan dari satu Kota ke Kota lain antardaerah kabupaten/Kota dalam satu daerah Provinsi yang terikat dalam trayek. Angkutan Perkotaan adalah angkutan dari satu tempat ke tempat lain dalam kawasan Perkotaan yang terikat dalam trayek.

Kawasan Perkotaan yang dimaksud berupa:

- a. Kota sebagai daerah otonom;
- b. bagian daerah kabupaten yang memiliki ciri Perkotaan; atau
- c. kawasan yang berada dalam bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan langsung dan memiliki ciri Perkotaan.

Angkutan perdesaan adalah angkutan dari satu tempat ke tempat lain dalam satu daerah kabupaten yang tidak bersinggungan dengan trayek angkutan Perkotaan.

Kriteria pelayanan angkutan orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Dalam Trayek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 140 huruf a harus:

- a. memiliki rute tetap dan teratur;
- b. terjadwal, berawal, berakhir, dan menaikkan atau menurunkan penumpang di Terminal untuk angkutan Antarkota dan lintas batas negara; dan

c. menaikkan dan menurunkan penumpang pada tempat yang ditentukan untuk angkutan Perkotaan dan perdesaan.²⁵

Angkutan Umum Penumpang bersifat massal sehingga biaya angkut dapat dibebankan kepada lebih banyak orang atau penumpang yang menyebabkan biaya penumpang dapat ditekan serendah mungkin. Angkutan penumpang merupakan angkutan massal sehingga perlu ada kesamaan diantara para penumpang seperti kesamaan asal dan tujuan. Kesamaan ini dicapai dengan cara pengumpulan di terminal dan atau tempat perhentian tetapi kesamaan tujuan tidak selalu berarti kesamaan maksud. Angkutan umum massal memiliki trayek dan jadwal keberangkatan yang tetap sehingga pelayanan angkutan umum terhadap penumpang akan berjalan dengan baik sehingga dapat tercipta keseimbangan antara ketersediaan dan permintaan. Pemerintah mempunyai peran penting dan campur tangan khusus untuk mewujudkan kesimbangan antara ketersediaan dan permintaan guna mencapai pelayanan angkutan umum penumpang yang sesuai dengan Undang Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.²⁶

Pelayanan angkutan orang dengan kendaraan umum dalam trayek tetap dan teratur dilaksanakan dalam jaringan trayek, ketentuan tersebut dimaksudkan untuk mengendalikan pelayanan angkutan dengan kendaraan umum agar dapat dicapai keseimbangan antara kebutuhan jasa angkutan dengan penyediaan jasa angkutan, antara kapasitas jaringan transportasi jalan dengan kendaraan umum yang beroperasi, serta untuk menjamin kualitas pelayanan angkutan penumpang.

²⁵ Pasal 143 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

²⁶ Ginanjar Hutomo Bangun, *Perlindungan Hukum Bagi Pengguna Angkutan Umum*, 2012, hlm. 33.

Didalam jaringan trayek ditetapkan jenis, spesifikasi serta jumlah kendaraan yang diizinkan melayani setiap trayek.²⁷

B. Tinjauan Umum Undang Undang Nomor 22 Tahun 2009

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan telah ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 26 Mei 2009 yang kemudian disahkan oleh Presiden RI pada tanggal 22 Juni 2009. Undang-Undang ini adalah kelanjutan dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992.

Di dalam undang-undang No. 22 tahun 2009 di jelaskan bahwa tujuan yang hendak dicapai oleh Undang-Undang ini adalah: “terwujudnya pelayanan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang aman, selamat, tertib, lancar, dan terpadu dengan modal angkutan lain untuk mendorong perekonomian nasional, memajukan kesejahteraan umum, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, serta mampu menjunjung tinggi martabat bangsa, terwujudnya etika berlalu lintas dan budaya bangsa, dan terwujudnya penegakan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Undang-Undang No 22 tahun 2009 berlaku untuk membina dan menyelenggarakan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang aman, selamat, tertib, dan lancar melalui kegiatan gerak pindah Kendaraan, orang, dan/atau barang di Jalan; kegiatan yang menggunakan sarana, prasarana, dan fasilitas pendukung Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; dan kegiatan yang berkaitan dengan registrasi dan identifikasi Kendaraan Bermotor dan Pengemudi, pendidikan

²⁷ Rahayu Hartini, *Hukum Pengangkutan*, UMMPress, Malang, 2007, hlm.74.

berlalu lintas, Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas, serta penegakan hukum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Mencermati lebih dalam dari semangat yang telah disebutkan di atas, maka kita harus lebih dalam lagi melihat isi dari Pasal-Pasal yang ada di Undang-undang No 22 Tahun 2009. Dari sini kita akan tahu apakah semangat tersebut seirama dengan isi dari pengaturan-pengaturannya, atau justru berbeda. Selanjutnya kita dapat melihat bagaimana UU ini akan berjalan dimasyarakat serta bagaimana pemerintah sebagai penyelenggara negara dapat mengawasi serta melakukan penegakannya. Pelaksanaan Dalam Penanganan Kecelakaan Lalu Lintas sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa implementasi dari UU No 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya bukanlah merupakan sesuatu yang mudah dilaksanakan, baik oleh pihak penegak undang undang maupun oleh pihak masyarakat umum. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal. Selain faktor karena undang-undang ini kurang sosialisasinya di tengah tengah masyarakat umum sehingga terjadi sikap acuh tak acuh terhadap undang undang No 22 Tahun 2009 ini, juga oleh karena faktor budaya masyarakat serta sarana dan prasarana lalu lintas yang kurang memadai berupa rambu-rambu dan tempat-tempat pemberhentian. Semua ini menyebabkan terhambatnya pelaksanaan Undang-undang no 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya.

Dalam Pasal 126 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang isinya adalah sebagai berikut :

Pengemudi Kendaraan Bermotor Umum angkutan orang dilarang:

- a. Memberhentikan Kendaraan selain di tempat yang telah ditentukan;
- b. Mengetem selain di tempat yang telah ditentukan;
- c. Menurunkan Penumpang selain di tempat pemberhentian dan/atau di tempat tujuan tanpa alasan yang patut dan mendesak; dan/atau
- d. Melewati jaringan jalan selain yang ditentukan dalam izin trayek.²⁸

Pada pengangkutan jalan, tempat pemuatan dan penurunan penumpang dan/barang disebut terminal dan halte. Untuk menunjang kelancaran mobilitas orang ataupun arus barang dan untuk terlaksananya keterpaduan intra dan antarmoda secara lancar dan tertib, ditempat-tempat tertentu dapat dibangun dan diselenggarakan terminal dan halte. Pada hakikatnya terminal merupakan simpul dalam jaringan system pengangkutan jalan yang berfungsi pokok sebagai pelayanan umum, antara lain berupa tempat untuk naik turun penumpang atau bongkar muat barang, untuk pengendalian lalu lintas dan pengangkutan jalan, serta sebagai tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi.²⁹ Sedangkan halte adalah tempat pemberhentian kendaraan bermotor umum untuk menaik dan menurunkan penumpang.

Jika pasal 36 Undang-undang No 22 Tahun 2009 dikaitkan dengan Pasal 126 Undang-Undang No 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan maka memberhentikan kendaraan selain di tempat yang ditentukan, mengetem selain di tempat yang ditentukan, dan menurunkan penumpang selain di tempat pemberhentian merupakan larangan untuk pengemudi kendaraan bermotor umum, jika larangan itu berlaku maka sudah ada tempat yang

²⁸ Pasal 126 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

²⁹ Abdulkadir Muhammad, Op.Cit, hlm.17-18

tepat untuk digunakan untuk naik turun penumpang atau bongkar muat barang, untuk pengendalian lalu lintas dan pengangkutan jalan, serta sebagai tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi memberhentikan kendaraan bermotor umum yaitu di terminal. Jika pengemudi bertujuan memberhentikan kendaraannya untuk menaikan dan menurunkan penumpang. Halte merupakan sarana yang disediakan oleh pemerintah untuk digunakan sebagai tempat menaikan dan menurunkan penumpang, hal itu bertujuan agar pemberhentian kendaraan bermotor umum tidak mengganggu pengguna jalan lainnya dan memudahkan penumpang dan juga pengemudi.

Secara khusus, setiap jenis pengangkutan mempunyai tujuan yang khusus pula. Demikian juga pengangkutan jalan bertujuan untuk :

- a. Terwujudnya pelayanan lalu lintas dan pengangkutan jalan yang aman, tertib, selamat, lancer dan terpadu dengan moda pengangkutan lain untuk mendorong perekonomian nasional, memajukan kesejahteraan umum, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, serta mampu menjunjung tinggi martabat bangsa.
- b. Terwujudnya etika berlalu lintas dan budaya bangsa.
- c. Terwujudnya penegakan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.³⁰

Didalam pengertian umum yang diatur oleh Pasal 1 UU No. 22 Tahun 2009, tidak ditemukan adanya pengertian secara limitative tentang apa yang dimaksud dengan pelanggaran lalu lintas. Yang dimaksud dengan pelanggaran adalah perbuatan atau perkara melanggar. Atau dengan kata lain pelanggaran

³⁰ Ibid

adalah tindak pidana yang lebih ringan daripada kejahatan, sedangkan yang dimaksud dengan melanggar adalah melewati atau melalui dengan tidak sah, menubruk, menabrak, menyalahi, melawan. Jadi dapat disimpulkan bahwa definisi pelanggaran yaitu pelanggaran lalu lintas adalah suatu perbuatan atau perkara melewati, melalui dengan tidak sah, menabrak, menyalahi, melawan, yang berhubungan dengan arus bolak-balik, hilir mudik atau perjalanan di jalan, perhubungan antara satu tempat dengan tempat yang lain dengan menggunakan kendaraan bermotor.

Berikut ini adalah ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang mengatur tentang perbuatan-perbuatan yang dikategorikan sebagai pelanggaran lalu lintas terkait pengemudi angkutan umum, yaitu sebagai berikut :

Pasal 302:

Setiap orang yang mengemudikan kendaraan bermotor umum angkutan orang yang tidak berhenti selain di tempat yang telah ditentukan, mengerem, menurunkan penumpang selain di tempat pemberhentian atau melewati jaringan jalan selain yang ditentukan dalam izin trayek sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 126 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 bulan atau denda paling banyak Rp 250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah).

C. Tinjauan Umum Tentang Terminal

Pengertian terminal menurut Undang Undang Lalu Lintas Dan Angkutan jalan yaitu pangkalan kendaraan bermotor umum yang digunakan untuk mengatur kedatangan dan keberangkatan, menaikkan dan menurunkan orang dan/ atau barang, serta perpindahan moda angkutan. Menurut Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 31 Tahun 1995 tentang Terminal Transportasi Jalan menyatakan bahwa terminal penumpang adalah prasarana transportasi jalan untuk keperluan menurunkan dan menaikkan penumpang, perpindahan intra dan/ atau antar moda transportasi serta mengatur kedatangan dan pemberangkatan kendaraan umum.

Terdapat beberapa definisi terminal menurut Surat Keputusan Bersama adalah prasarana angkutan penumpang, tempat kendaraan untuk mengambil dan menurunkan penumpang, tempat pertukaran jenis angkutan yang terjadi sebagai akibat tuntutan efisiensi perangkutan. Terminal juga merupakan tempat pengendalian atau pengawasan dan pengendalian sistem perizinan arus penumpang dan barang. Dalam Surat Keputusan Bersama terminal merupakan prasarana angkutan yang merupakan bagian dari sistem jaringan jalan raya untuk melancarkan arus angkutan penumpang dan barang. Terminal juga merupakan tata ruang yang mempunyai peran yang penting bagi efisiensi kehidupan wilayah Kota.³¹

Terminal dibagi dalam beberapa kategori yang meliputi :

³¹ Sakti Adji Adisasmita, *Perencanaan Pembangunan Transportasi*, (Yogyakarta : Graha Ilmu, 2011). hlm. 119.

1. Terminal penumpang adalah sarana transportasi jalan untuk keperluan menurunkan dan menaikkan penumpang, perpindahan intra/atau moda transportasi serta mengatur kedatangan pemberangkatan kendaraan angkutan penumpang umum. Berdasarkan pelayanannya, dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 24 Tahun 2021 terminal dikategorikan ke dalam beberapa tipe sebagai berikut :

a. Tipe A, merupakan Terminal yang fungsi utamanya melayani kendaraan bermotor umum untuk angkutan lintas batas negara dan/ atau angkutan Antarkota antarProvinsi.

b. Tipe B, merupakan Terminal yang fungsi utamanya melayani kendaraan bermotor umum untuk angkutan Antarkota dalam Provinsi.

c. Tipe C, merupakan Terminal yang fungsi utamanya melayani kendaraan bermotor umum untuk angkutan Perkotaan atau perdesaan serta dapat dipadukan dengan Simpul moda lain.³²

2. Terminal barang adalah prasarana transportasi jalan untuk keperluan membongkar dan memuat barang serta perpindahan intra/atau moda transportasi angkutan barang.

3. Terminal petikemas adalah terminal dilakukan pengumpulan peti kemas dari hinterland atau pelabuhan lainnya untuk selanjutnya diangkut ke tempat tujuan ataupun terminal peti kemas yang lebih besar lagi.³³

³² Pasal 24 Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 24 Tahun 2021

³³ Direktorat Jendral Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum, *Pedoman Pengelolaan Terminal*, (Jakarta : 2010), hlm. 14.

Pedoman perencanaan terminal yang tercantum dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia No 24 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Terminal Penumpang Angkutan Jalan Pasal 2 meliputi :

- a. rencana lokasi dan kebutuhan Simpul Terminal Penumpang;
- b. penetapan Simpul dan Lokasi Terminal Penumpang; dan
- c. tipe dan kelas Terminal Penumpang.³⁴

Rencana lokasi dan kebutuhan Simpul Terminal Penumpang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a disusun berdasarkan rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Rencana lokasi dan kebutuhan Simpul Terminal Penumpang berlaku selama kurun waktu 20 (dua puluh) tahun dan dilakukan evaluasi secara berkala paling sedikit 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.

Penetapan Simpul Terminal Penumpang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b harus memperhatikan rencana lokasi dan kebutuhan Simpul Terminal Penumpang.

Simpul Terminal Penumpang terdiri atas:

- a. Simpul Terminal Penumpang tipe A;
- b. Simpul Terminal Penumpang tipe B; dan
- c. Simpul Terminal Penumpang tipe C.

Simpul Terminal Penumpang merupakan bagian dari Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sebagai perwujudan dari Rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

³⁴ Pasal 2 Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 24 Tahun 2021

1. Simpul Terminal Penumpang tipe A ditetapkan dengan memperhatikan:

- a. rencana tata ruang wilayah nasional;
- b. rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan nasional;
- c. rencana umum jaringan trayek;
- d. pengembangan Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan nasional; dan
- e. keterpaduan dan konektivitas dengan moda transportasi lainnya.

Simpul Terminal Penumpang tipe A ditetapkan dengan kriteria:

- a. berada pada pusat kegiatan nasional, pusat kegiatan wilayah, dan pusat kegiatan lokal;
- b. berada pada jaringan trayek angkutan lintas batas negara dan/ atau angkutan Antarkota antarProvinsi;
- c. terdapat pergerakan orang menurut asal tujuan lintas batas negara dan/ atau Antarkota antarProvinsi; dan
- d. berada pada lintas penyeberangan yang menghubungkan jaringan jalan nasional dan/atau jalur kereta api nasional atau antarProvinsi, bandar udara, dan pelabuhan sesuai dengan kebutuhan.

Simpul Terminal Penumpang tipe A yang berada pada lintas penyeberangan ditentukan berdasarkan kriteria:

- a. kajian teknis;
- b. rekomendasi dari penyelenggara pelabuhan; dan
- c. rencana induk pelabuhan.

2. Simpul Terminal Penumpang tipe B ditetapkan dengan memperhatikan:

- a. rencana tata ruang wilayah Provinsi;
- b. rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan nasional;
- c. rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Provinsi;
- d. rencana umum jaringan trayek;
- e. pengembangan jaringan trayek angkutan Antarkota dalam Provinsi; dan
- f. keterpaduan dan konektivitas dengan moda transportasi lainnya.

2. Simpul Terminal Penumpang tipe B ditetapkan berdasarkan kriteria:

- a. berada pada pusat kegiatan wilayah dan pusat kegiatan lokal;
- b. terdapat pergerakan orang menurut asal tujuan Antarkota dalam Provinsi; dan
- c. berada pada lokasi yang memungkinkan perpindahan moda transportasi sesuai kebutuhan.

3. Simpul Terminal Penumpang tipe C ditetapkan dengan memperhatikan:

- a. rencana tata ruang wilayah kabupaten/Kota;
- b. rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan nasional;
- c. rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Provinsi;
- d. rencana induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kabupaten/Kota;
- e. rencana umum jaringan trayek;
- f. pengembangan jaringan trayek angkutan Perkotaan dan/ atau perdesaan; dan
- g. keterpaduan dan konektivitas dengan moda transportasi lainnya.

Simpul Terminal Penumpang tipe C ditetapkan berdasarkan kriteria:

- a. berada pada pusat kegiatan lokal;
- b. terdapat pergerakan orang menurut asal tujuan dalam Kota; dan
- c. berada pada lokasi yang memungkinkan perpindahan moda transportasi sesuai dengan kebutuhan.

Pembangunan dan penyelenggaraan terminal di tempat tertentu berfungsi untuk menunjang kelancaran mobilitas penumpang ataupun arus barang dan untuk terlaksananya keterpaduan intra dan antarmoda secara lancar dan tertib. Pada terminal dapat dilakukan kegiatan usaha penunjang yang diusahakan oleh badan Hukum Indonesia atau warga negara Indonesia. Kegiatan usaha tersebut dapat berupa pertokoan, restoran, atau perkantoran. Hal ini dilakukan untuk memberi kesempatan kepada warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia berperan serta dalam kegiatan usaha penunjang terminal guna memberikan kemudahan kepada pengguna jasa.³⁵

Terminal ditempatkan pada awal dan akhir suatu trayek/rute dan bisa pula terdapat pada titik-titik perantara sepanjang trayek/rute tersebut. Terminal melayani kegiatan-kegiatan pemuatan barang yang diakumulasikan sebelum diangkut melalui terminal, terminal pada titik tujuan menyediakan sarana pergudangan supaya barang-barang yang dibongkar untuk selanjutnya disimpan dalam gudang yang disediakan, sampai alat transportasi lainnya

³⁵ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Pengangkutan Niaga*, PT Citra Aditya Bakti, Bandar Lampung, 2013, hlm 110.

datang mengambilnya. Hal ini dilakukan agar tidak menyebabkan keterlambatan dalam pemberangkatan transportasi.³⁶

Adapun fungsi terminal dibagi menjadi 3 unsur sebagai berikut :

1. Fungsi terminal bagi penumpang adalah untuk kenyamanan menunggu, kenyamanan perpindahan dari satu moda (kendaraan) ke moda (kendaraan) lain, tempat fasilitas informasi dan parkir kendaraan pribadi.
2. Fungsi terminal bagi pemerintah adalah dari segi perencanaan dan manajemen lalu lintas untuk menata lalu lintas dan angkutan serta menghindari dari kemacetan, sumber pungutan retribusi dan sebagai pengendalian kendaraan umum.
3. Fungsi terminal bagi operator/pengusaha adalah untuk mengatur operasi bus, fasilitas istirahat dan informasi dan sebagai fasilitas pangkalan.³⁷

Pengawasan pengoperasian terminal penumpang meliputi :

- a. Pemantauan pelaksanaan tarif.
- b. Pemeriksaan kartu pengawasan dan jadwal perjalanan.
- c. Pelaksanaan kendaraan yang secara jelas tidak memenuhi kalayakan jalan.
- d. Pemeriksaan batas kapasitas muatan yang diijinkan.
- e. Pemeriksaan pelayanan diberikan oleh penyedia jasa angkutan.
- f. Pencacatan dan pelaporan penyelenggaraan yang terjadi.
- g. Pemeriksaan kewajiban pengusaha angkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

³⁶ Sakti Adji Adisasmita, *Jaringan Transportasi Teori dan Analisis*, (Yogyakarta : Graha Ilmu, 2011), hlm. 61.

³⁷ Ibid, hlm. 161.

h. Pencatatan jumlah kendaraan dan penumpang yang datang dan berangkat.³⁸

Retribusi terminal adalah pembayaran atas pelayanan penyediaan parkir untuk kendaraan penumpang umum, tempat kegiatan usaha, dan fasilitas lain di lingkungan terminal yang dimiliki dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah. Obyek retribusi terminal merupakan jasa pelayanan dan pengguna fasilitas yang terdiri dari tempat parkir untuk kendaraan penumpang umum dan bis umum, sedangkan subyek retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati jasa pelayanan/fasilitas di dalam terminal. Pemungutan atas kendaraan-kendaraan tertentu atau yang disebut dengan retribusi dilakukan tidak atas permintaan dan tidak terhadap perseorangan melainkan dianggap bermanfaat bagi kelompok tertentu dari rakyat.

Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Pasal 131 dijelaskan bahwa objek retribusi terminal adalah pelayanan terminal yang disediakan pemerintah daerah kepada setiap pengguna jasa layanan terminal, pelayanan jasa yang disediakan berupa :

1. Pelayanan parkir kendaraan umum
2. Tempat kegiatan usaha
3. Fasilitas-fasilitas lain di lingkungan terminal yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah

Subjek retribusi terminal adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan terminal dari pemerintah daerah dalam

³⁸ Direktorat Jendral Cipta Karya Kementrian PekerjaanUmum, *Pedoman Pengelolaan Terminal*,(Jakarta : 2010), hlm. 19.

hal ini seluruh sopir yang memakai jasa usaha terminal meliputi sopir angkutan Kota dan sopir bis. Retribusi terminal dapat dikenakan oleh pengguna jasa layanan terminal yang ada di Kabupaten/Desa. Tata cara pemungutan retribusi terminal dilakukan dengan menggunakan SKRD (Surat Ketetapan Retribusi Daerah) atau dokumen lain yang dipersamakan, pemungutan retribusi tidak dapat diborong.

D. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemanjuran atau kemujaraban. Membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variable terkait yaitu karakteristik atau dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan.³⁹

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Berdasarkan teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto di atas yang menyatakan bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 faktor yaitu Faktor hukumnya sendiri (undang-undang), Faktor penegak hukum (pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum), Faktor

³⁹ Barda Nawawi Arief, 2013, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung : Citra Aditya , hlm. 67

sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, Faktor masyarakat (lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan), Faktor kebudayaan (sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup).

Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada faktor yang pertama mengenai hukum atau undang-undangnya adalah.⁴⁰

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada faktor kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Keandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut :⁴¹

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
2. Sampai mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.

⁴⁰ Soerjono Soekanto, Op.cit. hlm. 80

⁴¹ Ibid. hlm. 86

4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Pada faktor ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Prasarana tersebut secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah ada atau tidaknya prasarana, cukup atau kurangnya prasarana, baik atau buruknya prasarana yang telah ada.

Pada faktor yang keempat ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu:

1. Mengerti dan memahami aturan yang ada.
2. Penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan yang ada.
3. Penyebab masyarakat mematuhi aturan yang ada.

Sedangkan untuk faktor yang kelima yakni mengenai kebudayaan sebagai kebiasaan yang di lakukan masyarakat mengenai perlakuan terhadap adanya suatu aturan. Hal tersebut dapat di lihat ada atau tidaknya suatu perlakuan terhadap aturan yang di jadikan kebiasaan oleh masyarakat baik kebiasaan baik atau yang bertentangan dengan aturan.

E. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi. Kata "kepastian" berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.⁴²

Kepastian hukum adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.⁴³

⁴² Sidharta Arief, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, PT Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 8.

⁴³ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.59.

F. Teori Pengawasan

Dalam kamus besar Indonesia istilah “Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi”.⁴⁴

Menurut Sujamto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.⁴⁵ Pengertian pengawasan tersebut menekankan pada suatu proses pengawasan berjalan sistematis sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan.

Menurut Prayudi “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.⁴⁶

Pengawasan yang dilaksanakan mempunyai fungsi sesuai dengan tujuannya. Mengenai hal ini, Soerwarno Handayanigrat menyatakan empat hal yang terkait dengan fungsi pengawasan, yaitu:⁴⁷

1. mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaannya;
2. mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan;
3. untuk mencegah terjadinya penyimpangan, kelaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan;

⁴⁴ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm.2

⁴⁵ Sujamto, *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1990), hlm.17.

⁴⁶ Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), hlm.80.

⁴⁷ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah (Buku Ajaran)*, (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2009), hlm. 82

4. untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan-hambatan dan pemborosan.

Menurut Victor M. Situmorang pengawasan dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa jenis, yaitu:⁴⁸

1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung
 - a. Pengawasan langsung Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “on the spot” di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.
 - b. Pengawasan tidak langsung Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “on the spot”.

Menurut Maringan (2004 : 61) menyatakan tujuan pengawasan adalah :

1. Mencegah dan memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian dalam pelaksanaan tugas yang dilakukan.
2. Agar pelaksanaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.⁴⁹

⁴⁸ Victor M, Situmorang dan Yusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1993), hlm.21.

⁴⁹ Fariswadi, *Pelaksanaan Pngawasan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Di Kota Pekanbaru (Studi Pada Angkutan Travel Luar Kota dan Dalam Kota)*, Jom FISIP Volume 2 No. 2 Februari 2015