

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PENGANGKUTAN PENUMPANG BUS  
SECARA ILEGAL DI LUAR KAWASAN TERMINAL PERSPEKTIF**

**MASLAHAH**

**(Studi di Dinas Perhubungan Kota Malang)**

**SKRIPSI**

**OLEH:**

**ACHMAD FARHAN FAUZI**

**NIM. 220202110167**



**PROGRAM STUDI HUKUM EKONOMI SYARIAH**

**FAKULTAS SYARIAH**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM**

**MALANG**

**2025**

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PENGANGKUTAN PENUMPANG  
BUS SECARA ILEGAL DI LUAR KAWASAN TERMINAL PERSPEKTIF  
MASLAHAH**

**(Studi di Dinas Perhubungan Kota Malang)**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Strata Satu

Sarjana Hukum (S.H)

**OLEH:**

**ACHMAD FARHAN FAUZI**

**NIM. 220202110167**



**PROGRAM STUDI HUKUM EKONOMI SYARIAH**

**FAKULTAS SYARIAH**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM**

**MALANG**

**2025**

## **PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Demi Allah SWT

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan, penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul penelitian.

### **PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PENGANGKUTAN PENUMPANG BUS SECARA ILEGAL DI LUAR KAWASAN TERMINAL PERSPEKTIF MASLAHAH**

**(Studi di Dinas Perhubungan Kota Malang)**

Benar-benar merupakan karya ilmiah yang disusun sendiri, bukan duplikat atau memindah data milik orang lain, kecuali yang disebutkan refrensinya secara benar, jika di kemudian hari terbukti disusun orang lain, ada penjiplakan, duplikasi, atau memindah data orang lain, baik secara sebagian atau keseluruhan, maka skripsi dan gelar yang saya peroleh karenanya, batal demi hukum.

Malang, 19 April 2025

Penulis



Achmad Farhan Fauzi

NIM. 220202110167

## **HALAMAN PERSETUJUAN**

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara:

Nama                    Achmad Farhan Fauzi

NIM                    220202110167

Program Studi Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah Universitas Islam  
Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PENGANGKUTAN PENUMPANG  
BUS SECARA ILEGAL DI LUAR KAWASAN TERMINAL PERSPEKTIF  
MASLAHAH.**

**(Studi di Dinas Perhubungan Kota Malang)**

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi  
syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji Majelis Dewan Penguji.

Malang, 19 November 2025

Mengetahui,

Ketua Jurusan

Hukum Ekonomi Syariah



Dwi Hidayatul Firdaus, M.Si.

NIP. 198212252015031002

Dosen Pembimbing



Aditya Prastian Supriyadi, M.H

NIP. 199304292020121003

## HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan penguji skripsi saudara Achmad Farhan Fauzi NIM: 220202110167;  
Mahasiswa Jurusan Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah Universitas Islam  
Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PENGANGKUTAN PENUMPANG  
BUS SECARA ILEGAL DI LUAR KAWASAN TERMINAL PERSPEKTIF  
MASLAHAH.**

**(Studi di Dinas Perhubungan Kota Malang)**

Dinyatakan LULUS dalam sidang ujian skripsi yang dilaksanakan pada tanggal 5  
Desember 2025, dengan penguji:

### Dewan Penguji

1. Akhmad Farroh Hasan, S.Si  
NIP. 19860529201608011019
2. Prof. Dr. Abbas Arfan, Lc., M.H.  
NIP. 197212122006041004
3. Mahbub Ainur Rofiq, S.HI., M.H  
NIP. 198811302023211016

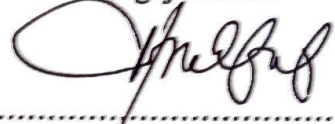
### Keterangan

  
(.....)

Ketua Penguji

  
(.....)

Penguji Utama

  
(.....)

Sekretaris

Malang, 16 Desember 2025

Dekan Fakultas Syariah



  
Prof. Dr. H. Umi Sumbulah, M.Ag  
NIP. 19701010198261998032002



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG  
**FAKULTAS SYARIAH**

Jl. Gajayana 50 Malang 65144 Telepon (0341) 559399, Faksimile (0341) 559399  
Website: <http://syariah.uin-malang.ac.id/>

**BUKTI KONSULTASI**

Nama : Achmad Farhan Fauzi  
NIM : 220202110167  
Fakultas/Jurusan : Syariah/Hukum Ekonomi Syariah  
Dosen Pembimbing : Aditya Prastian Supriyadi, M.H  
Judul : Penegakan Hukum Terhadap Pengangkutan Penumpang Bus Secara Ilegal di Luar Kawasan Terminal Perspektif Masalah (Studi di Dinas Perhubungan Kota Malang)

No	Hari/Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1	Senin/1 September 2025	Bimbingan Proposal Skripsi	人
2	Selasa/9 September 2025	Revisi latar belakang masalah, rumusan masalah, revisi kerangka teori	人
3	Selasa/25 September 2025	Perbaikan metode penelitian	人
4	Selasa/7 Oktober 2025	Acc Seminar Proposal	人
5	Selasa/4 November 2025	Konsultasi BAB IV	人
6	Senin/10 November 2025	Konsultasi hasil pembahasan	人
7	Selasa/11 November 2025	Acc BAB IV	人
8	Jumat/14 November 2025	Konsultasi BAB V	人
9	Senin/17 November 2025	Acc BAB V	人
10	Selasa/18 November 2025	Acc Abstrak dan Skripsi	人

Malang, 20 November 2025

Ketua Program Studi  
Hukum Ekonomi Syariah

Dwi Hidayatul Firdaus, M.Si.  
NIP. 198212252015031002

## **MOTTO**

*“Vortis Vortuna Aduvat”*

Keberuntungan Datang Pada Orang Yang Berani

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillahirabbil'alamin, puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat, kesehatan, dan kesempatan kepada penulis sehingga penelitian dengan judul: “Penegakan Hukum Terhadap Pengangkutan Penumpang Bus Secara Ilegal di Luar Kawasan Terminal Perspektif Masalah (Studi di Dinas Perhubungan Kota Malang)” dapat penulis selesaikan dengan baik. Shalawat dan salam kita haturkan kepada baginda Rasulullah Muhammad SAW yang telah memberikan uswatun hasanah kepada kita dalam menjalani kehidupan ini secara syar’i. Dengan mengikuti beliau, semoga kita tergolong orang-orang yang beriman dan mendapatkan syafaatnya di hari akhir kiamat. Amin.

Dengan segala pengajaran, bimbingan/pengarahan, serta bantuan layanan yang telah diberikan, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada tara kepada:

1. Prof. Dr. Hj. Ilfi Nur Diana, M. Si, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Prof. Dr. Hj. Umi Sumbulah, M. Ag., selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Dwi Firdaus Hidayatul Firdaus, M.SI., selaku Ketua Program Studi Hukum Ekonomi Syari’ah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Ibu Iffaty Nasyi’ah, M.H, selaku dosen wali selama menempuh kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.



Terima kasih penulis haturkan kepada beliau yang telah memberikan bimbingan, saran, serta motivasi selama menempuh perkuliahan.

5. Bapak Aditya Prastian Supriyadi, M.H, selaku Dosen Pembimbing skripsi penulis, penulis mengucapkan banyak terima kasih yang tak terhingga telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, arahan, saran ataupun masukan yang diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan sebaik-baiknya.
6. Segenap dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah memberikan ilmu kepada kami semua. Dengan niat yang ikhlas, semoga amal mereka semua menjadi bagian dari ibadah untuk mendapatkan ridha Allah SWT.
7. Seluruh staf dan karyawan Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, atas bantuan dan pelayanan yang diberikan selama penulis menyelesaikan studi hingga tersusunnya skripsi ini.
8. Kedua Orang Tuaku Tercinta Bapak Mohamad Imron dan Ibu Nurohmah, penulis persembahkan skripsi dan juga gelar sarjana hukum ini untukmu. Terima kasih telah menjadi support system terbaik bagi penulis ketika merasa lelah dan putus asa. Terima kasih untuk semua cinta, kasih sayang, kebahagiaan, waktu, tenaga, uang, nasihat, dan didikan selama ini. Terima kasih doa yang selalu bapak dan ibu panjatkan kepada Allah SAW untuk kelancaran semua urusan kehidupan penulis. Doakan penulis menjadi orang sukses dunia akhirat, berguna dan bermanfaat bagi semua orang. Hanya satu yang penulis inginkan yaitu sehatlah selalu dan tunggulah penulis hingga

sukses agar bisa membalas semua kebahagiaan yang telah engkau berikan selama ini. Doa penulis senantiasa tercurahkan untuk engkau kedua orang tuaku tercinta.


9. Teman-teman Posseidone Hukum Ekonomi Syariah 2022 UIN Malang, terima kasih untuk tiga setengah tahun ini, terima kasih telah menjadi teman sekaligus saudara yang sangat baik dan memberikan banyak pengalaman berharga. Doanya semoga kita bisa bertemu lagi lain waktu dengan keadaan sukses semua ya.
10. Teman-Teman Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang yang tidak dapat disebutkan satu per satu, atas semangat, kebersamaan, dan bantuan yang sangat berarti selama proses perkuliahan hingga penyusunan penelitian ini.
11. Teman-Teman Law Student Mootcourt (Lasmoot) Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah menjadi ruang belajar, berdiskusi, dan berkembang bagi penulis.
12. Teman-Teman seperjuangan sekamar di Pondok Pesantren Maq'ad Sidq, Rosyid, Hamdan, Iqbal yang selalu memberikan dukungan, motivasi, dan suasana persaudaraan selama proses penyusunan skripsi ini.
13. Kepala Dinas Perhubungan Kota Malang beserta stafnya dan seluruh narasumber yang bersedia menjadi objek penelitian dan wawancara penulis.
14. Terakhir, saya ingin mengucapkan terima kasih untuk diri saya sendiri yang telah berjuang hingga pada tahap ini, terima kasih sudah bertahan dan tidak

menyerah bahkan putus asa walaupun cobaan, musibah dan rintangan yang selalu menjadi batu kerikil untuk penulis.

Akhirnya, penulis berharap semoga karya ilmiah ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang yang dikaji. Penulis juga menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna, sehingga segala kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan demi penyempurnaan karya di masa mendatang.

Malang, 19 November 2025

Penulis,

---

Achmad Farhan Fauzi  
NIM. 220202110167

## **PEDOMAN TRANSLITERASI**

### **A. Umum**

Transliter adalah pemindah alihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia atau tulisan Latin, bukan terjemahan bahasa Arab ke bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam *footnote* maupun daftar pustaka, tetap menggunakan transliter ini.

Banyak pilihan dan ketentuan transliter yang dapat digunakan dalam penulisan karya tulis ilmiah, baik yang berstandar internasional, nasional, maupun ketentuan yang khusus digunakan penerbit tertentu. Transliterasi yang digunakan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang menggunakan EYD plus, yaitu transliter yang didasarkan atas Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, tanggal 22 januari 1987 No. 158/1987 dan 0543.b/U/1987, sebagaimana tertera dalam buku Pedoman Transliter Bahasa Arab *A Guide Arabic Transliteration*.

### **B. Konsonan**

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin dapat dilihat pada halaman berikut:

Arab	Indonesia	Arab	Indonesia
ا	`	ط	ṭ
ب	b	ظ	ẓ
ت	t	ع	‘
ث	th	غ	Gh
ج	j	ف	F
ح	ḥ	ق	Q
خ	kh	ك	K
د	d	ل	L
ذ	dh	م	M
ر	r	ن	N
ز	z	و	W
س	s	هـ	H
ش	sh	أ/ء	’
ص	ṣ	ي	Y
ض	ḍ		

Hamzah (ء) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apapun. Jika hamzah (ء) terletak di tengah atau di akhir, maka ditulis dengan tanda (’).

### C. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
اَ	Fathah	A	A
اِ	Kasrah	I	I
اُ	Ḍammah	U	U

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
أَيَّ	Fathah dan ya	Ai	A dan I
أَوْ	Fathah dan wau	Iu	A dan U

Contoh : كَيْفَ : Kaifa.

هَوْلَ : Haula.

#### D. Ta Marbūṭah

Transliterasi untuk ta marbūṭah ada dua, yaitu: ta marbūṭah yang hidup atau mendapat harakat fathah, kasrah, dan ḍammah, transliterasinya adalah (t). Sedangkan ta marbūṭah yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah (h).

Kalau pada kata yang berakhir dengan ta marbūṭah diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al- serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka ta marbūṭah itu ditransliterasikan dengan ha (h).

Contoh : رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ : raḍdah al-aṭfāl.  
 الْمَدِينَةُ الْفَاضِلَةُ : al-madīnah al-faḍīlah.  
 الْحِكْمَةُ : al-ḥikmah.

#### E. Syaddah (Tasydid)

Syaddah atau tasydīd yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda tasydīd ( ˆ ), dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda syaddah.

Contohnya: رَبَّنَا : rabbanā.  
 نَجَّيْنَا : najjainā.  
 الْحَقُّ : al-ḥaqq.  
 الْحَجُّ : al-ḥajj.  
 نُعَمُّ : nu’’ima.  
 عَدُوُّ : aduwwu’.

Jika huruf ى ber- tasydīd di akhir sebuah kata dan didahului oleh huruf berharakat kasrah ( ˆ ), maka ia ditransliterasi seperti huruf maddah (ī).

Contohnya: عَلِيٍّ : ‘Alī (bukan ‘Aliyy atau ‘Aly).  
 عَرَبِيٍّ : ‘Arabī (bukan ‘Arabiyy atau ‘Araby)

#### F. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf لا (alif lam ma‘arifah). Dalam pedoman transliterasi ini, kata sandang ditransliterasi seperti biasa, al-, baik ketika ia diikuti oleh huruf syamsiah maupun huruf

qamariah. Kata sandang tidak mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (-).

Contohnya: الشَّمْسُ : al-syamsu (bukan asy-syamsu).  
الزَّلْزَلَةُ : al-zalzalah (bukan az-zalzalah).  
الْفَلَسَفَةُ : al-falsafah.  
الْبِلَادُ : al-bilādu.

#### G. Hamzah

Aturan transliterasi huruf hamzah menjadi apostrof (') hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan akhir kata. Namun, bila hamzah terletak di awal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab ia berupa alif.

Contohnya: تَأْمُرُونَ : ta'murūna.  
النَّوْعُ : al-nau'.

#### H. Lafz Al-Jalalah (الله)

Kata “Allah” yang didahului partikel seperti huruf jarr dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai muḍāf ilaih (frasa nominal), ditransliterasi tanpa huruf hamzah.

Contohnya: دِينُ اللَّهِ : dīnullāh.

Adapun ta marbūṭah di akhir kata yang disandarkan kepada lafẓal-jalālāh, ditransliterasi dengan huruf (t).

Contohnya: هُمْ فِي رَحْمَةِ اللَّهِ : hum fi raḥmatillāh.



## **I. Huruf Kapital**

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf kapital (*All Caps*), dalam transliterasinya hurufhuruf tersebut dikenai ketentuan tentang penggunaan huruf kapital berdasarkan pedoman ejaan Bahasa Indonesia yang berlaku (EYD). Huruf kapital, misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan kalimat. Bila nama diri didahului oleh kata sandang (al-), maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya. Jika terletak pada awal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf kapital (Al). Ketentuan yang sama juga berlaku untuk huruf awal dari judul referensi yang didahului oleh kata sandang al-, baik ketika ia ditulis dalam teks maupun dalam catatan rujukan (CK, DP, CDK, dan DR).

Contoh: Wa mā Muḥammadun illā rasūl.

Inna awwala baitin wuḍi‘a linnāsi lallaẓī bi Bakkata mubārakan.

Syahru Ramaḍān al-laẓī unzila fih al-Qur’ān.

Al-Gazālī.

Al-Munqiz min al-Ḍalāl

## **J. Penulisan Kata Arab Yang Lazim Digunakan Dalam Bahasa Indonesia**

Kata, istilah atau kalimat Arab yang ditransliterasi adalah kata, istilah atau kalimat yang belum dibakukan dalam bahasa Indonesia. Kata, istilah atau kalimat yang sudah lazim dan menjadi bagian dari pembendaharaan bahasa Indonesia, atau sudah sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, tidak lagi ditulis menurut cara

transliterasi di atas. Misalnya kata Alquran (dari al-Qur'ān), sunnah, hadis, khusus dan umum. Namun, bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka mereka harus ditransliterasi secara utuh.

Contoh: Fī ẓilāl al-Qur'ān.

Al-Sunnah qabl al-tadwīn.

Al-'Ibārāt Fī 'Umūm al-Lafẓ lā bi khuṣūṣ al-sabab

## DAFTAR ISI

<b>PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vi</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xvii</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xx</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	10
E. Definisi Operasional.....	13
F. Sistematika Penulisan .....	14
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>18</b>
A. Penelitian Terdahulu .....	18
B. Kerangka Teori.....	26

1. Teori Penegakan Hukum .....	26
2. Masalah .....	35
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>41</b>
A. Jenis Penelitian.....	41
B. Pendekatan Penelitian .....	42
C. Lokasi Penelitian.....	46
D. Sumber Data.....	47
E. Metode Pengumpulan Data .....	49
F. Metode Pengolahan Data .....	50
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>54</b>
A. HASIL PENELITIAN.....	54
1. Profil Dinas Perhubungan Kota Malang .....	54
2. Hasil Wawancara.....	56
B. PEMBAHASAN .....	71
1. Penegakan Hukum oleh Dinas Perhubungan Kota Malang Terhadap Pengangkutan Penumpang Bus Secara Ilegal di Luar Kawasan Terminal Perspektif Hukum Positif.....	71
2. Penagakan Hukum oleh Dinas Perhubungan Kota Malang Terhadap Pengangkutan Penumpang Bus Secara Ilegal di Luar Kawasan Terminal Perspektif Masalah.....	89

<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>102</b>
A. Kesimpulan .....	102
B. Saran.....	103
<b>Daftar Pustaka.....</b>	<b>105</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN .....</b>	<b>111</b>
<b>DAFTAR PERTANYAAN .....</b>	<b>114</b>
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP .....</b>	<b>115</b>

## **ABSTRAK**

Achmad Farhan Fauzi, 220202110167, **Penegakan Hukum Terhadap Pengangkutan Penumpang Bus Secara Ilegal di Luar Kawasan Terminal Perspektif Masalah (Studi di Dinas Perhubungan Kota Malang)**, Skripsi, Program Studi Hukum Ekonomi Syariah, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Dosen Pembimbing: Aditya Prastian Supriyadi, S.H.,M.H

---

---

**Kata kunci: Penegakan Hukum, Penumpang, Terminal**

Maraknya praktik pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar kawasan terminal Kota Malang yang menimbulkan gangguan lalu lintas, serta menurunkan keselamatan penumpang. Fenomena ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 126 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang mewajibkan penggunaan terminal sebagai tempat resmi menaikkan dan menurunkan penumpang. Permasalahan yang dikaji meliputi bagaimana penegakan hukum terhadap praktik pengangkutan ilegal oleh Dinas Perhubungan Kota Malang ditinjau dari hukum positif dan dari perspektif masalah dalam hukum Islam.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengetahui efektivitas penegakan hukum yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Malang terhadap praktik pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar kawasan terminal berdasarkan ketentuan hukum positif dan teori masalah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis empiris. Pendekatan yang digunakan adalah sosiologis, yuridis, dan konseptual yang dilakukan dengan cara menganalisis aturan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum dan dianalisis terhadap kondisi di lapangan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penegakan hukum oleh Dinas Perhubungan Kota Malang belum optimal karena keterbatasan kewenangan, kurangnya koordinasi dengan kepolisian, serta rendahnya kesadaran hukum sopir dan penumpang. Praktik pengangkutan ilegal dipandang sebagai pelanggaran hukum administrasi yang menimbulkan mafsadah atau kerusakan sosial, karena mengancam keselamatan (hifz al-nafs), ketertiban (hifz al-nizam), dan keadilan ekonomi (hifz al-mal). Dalam perspektif masalah, penegakan hukum harus diarahkan untuk menciptakan kemanfaatan publik melalui penertiban, peningkatan fasilitas terminal, dan pembinaan masyarakat..

## ABSTRACT

Achmad Farhan Fauzi, 220202110167, **Law Enforcement Against Illegal Bus Passenger Transportation Outside Terminal Areas from the Perspective of Maslahah (A Study at the Malang City Transportation Department)**, Theses, Sharia Economic Law Study Program, Faculty of Sharia, Maulana malik Ibrahim State Islamic University Malang. Supervisor: Aditya Prastian Supriyadi, S.H.,M.H

---

---

**Keywords : Law Enforcement, Passenger Transportation, Bus Station**

*The increasing practice of illegal bus passenger transportation outside the terminal areas of Malang City has caused traffic disruptions and decreased passenger safety. This phenomenon contradicts the provisions of Article 126 of Law Number 22 of 2009 on Road Traffic and Transportation, which mandates the use of terminals as the official locations for picking up and dropping off passengers. The main issue examined in this study concerns how the Malang City Transportation Department enforces the law against illegal passenger transportation practices, both from the perspective of positive law and the concept of maslahah in Islamic jurisprudence.*

*This research aims to analyze and determine the effectiveness of law enforcement carried out by the Malang City Transportation Department against the practice of illegal bus passenger transportation outside terminal areas, based on positive legal provisions and the theory of maslahah. The research employs an empirical juridical method, using sociological, juridical, and conceptual approaches by analyzing relevant laws and regulations and comparing them with field conditions.*

*The findings show that law enforcement by the Malang City Transportation Department has not been fully effective due to limited authority, lack of coordination with the police, and low legal awareness among drivers and passengers. The practice of illegal passenger transportation is considered an administrative violation that causes mafsadah (social harm), as it threatens safety (hifz al-nafs), public order (hifz al-nizam), and economic justice (hifz al-mal). From the perspective of maslahah, law enforcement should be directed toward achieving public benefit through regulation, improvement of terminal facilities, and community education.*

## المستخلص

أحمد فرحان فوزي، ٢٠١٦، ٢٠٢١، ٢٠٢٢، تطبيق القانون ضد نقل ركاب الحافلات بشكل غير قانوني خارج مناطق المحطة من منظور المصلحة (دراسة في دائرة النقل بمدينة مالانج)، رسالة جامعية، برنامج دراسات قانون الاقتصاد الإسلامي، كلية الشريعة، جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية مالانج.

المشرف: اديتيا براستيان سوبريادي

---

---

### الكلمات المفتاحية : تطبيق القانون، نقل الركاب، المحطة

تزايدت ممارسات نقل ركاب الحافلات بشكل غير قانوني خارج مناطق المحطات في مدينة مالانج، مما أدى إلى اضطراب حركة المرور، وانخفاض مستوى سلامة الركاب، وتسبب بخسائر اقتصادية للمنطقة. وهذه الظاهرة تتعارض مع أحكام المادة (١٢٦) من القانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٩ بشأن المرور والنقل البري، التي تلزم باستخدام المحطات كمواقع رسمية لركوب الركاب ونزولهم. وتتناول هذه الدراسة كيفية تطبيق القانون على ممارسات النقل غير القانوني من قبل دائرة النقل في مدينة مالانج من منظور القانون الوضعي ومن منظور المصلحة (المصلحة) في الفقه الإسلامي.

وتهدف هذه الدراسة إلى تحليل وبيان مدى فعالية تطبيق القانون الذي تقوم به دائرة النقل في مدينة مالانج تجاه ممارسات نقل الركاب بالحافلات خارج مناطق المحطات، استناداً إلى أحكام القانون الوضعي ونظرية المصلحة. وتُعد هذه الدراسة بحثاً قانونياً ميدانياً تجريبياً (دراسة قانونية تطبيقية). أما المنهج المتبع فهو منهج اجتماعي، قانوني، ومفاهيمي من خلال تحليل القوانين والتنظيمات ذات الصلة بالقضية محل البحث ومقارنتها بالواقع الميداني.

وتُظهر نتائج البحث أن تطبيق القانون من قبل دائرة النقل في مدينة مالانج لم يصل بعد إلى المستوى الأمثل بسبب محدودية الصلاحيات، وضعف التنسيق مع الشرطة، وانخفاض الوعي القانوني لدى السائقين والركاب. وتُعد ممارسات النقل غير القانوني مخالفة إدارية تؤدي إلى مفسدة اجتماعية، لأنها تهدد السلامة (حفظ النفس)، والنظام العام (حفظ النظام)، والعدالة الاقتصادية (حفظ المال). ومن منظور المصلحة، يجب أن يُوجَّه تطبيق القانون نحو تحقيق المنفعة العامة من خلال تنظيم النقل، وتحسين مرافق المحطات، وتنقيف المجتمع.



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Lalu lintas dan angkutan jalan merupakan elemen strategis dalam sistem transportasi nasional yang berfungsi menunjang pembangunan nasional dan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan UUD 1945. Oleh karena itu, pengembangannya diarahkan untuk menjamin keamanan, mendukung pertumbuhan ekonomi, serta kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.<sup>1</sup> Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, angkutan diartikan sebagai pemindahan orang dan/atau barang menggunakan kendaraan di ruang lalu lintas jalan. Kendaraan merupakan sarana transportasi di jalan, terdiri atas kendaraan bermotor dan tidak bermotor. Kendaraan bermotor adalah yang digerakkan mesin, kecuali yang berjalan di atas rel. Kendaraan bermotor umum adalah kendaraan bermotor yang digunakan untuk mengangkut orang dan/atau barang dengan imbalan.<sup>2</sup>

Dalam rangka menunjang keamanan, keselamatan, dan kenyamanan transportasi, diperlukan pengaturan penyelenggaraan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek. Penelitian ini secara khusus mengkaji regulasi angkutan umum penumpang di Kota Malang, maka dasar hukum yang dipakai dalam penelitian ini adalah Pasal 126 Undang Undang Republik

---

<sup>1</sup> F. Fardan, *Tanggung Jawab Pengangkut Terhadap Penumpang Pada Angkutan Jalan Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009* (Doctoral diss., Tadulako University, 2013).

<sup>2</sup> A. Widayanti and B. Karunia, "Permasalahan dan Pengembangan Angkutan Umum di Kota Surabaya," *Jurnal Transportasi* 14, no. 1 (2014).

Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan<sup>3</sup> yang menyebutkan bahwa 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.

Adapun yang dimaksud dengan *tempat yang telah ditentukan* sebagaimana disebut dalam ketentuan tersebut, diperjelas dalam Pasal 38 ayat (2) Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 15 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek,<sup>4</sup> yaitu tempat yang telah ditetapkan dapat berupa terminal, halte, dan/atau rambu pemberhentian Kendaraan Bermotor Umum.

Penyelenggaraan transportasi umum yang teratur dan terkontrol merupakan bagian integral dari sistem hukum lalu lintas di Indonesia. Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa masih banyak praktik angkutan ilegal oleh bus yang beroperasi di luar terminal resmi, sehingga menimbulkan sejumlah persoalan hukum dan sosial. Fenomena ini menciptakan gangguan lalu lintas, membahayakan keselamatan penumpang, serta mengakibatkan

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

<sup>4</sup> Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 15 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek

kebocoran pendapatan negara yang seharusnya diperoleh melalui retribusi terminal.<sup>5</sup>

Pengemudi angkutan umum kerap menaikkan atau menurunkan penumpang sembarangan tanpa alasan mendesak, sehingga memicu kemacetan lalu lintas, terutama di Jalan Raya Gadang yang merupakan jalur penghubung antarwilayah. Lokasi Terminal Hamid Rusdi yang jauh, fasilitas yang tidak memadai, dan lemahnya pengawasan pemerintah turut mendorong munculnya terminal bayangan, karena penumpang lebih memilih turun di area sekitar Pasar Induk Gadang yang dianggap lebih praktis dan efisien.

*Gambar 1 Kondisi Jalan Raya Gadang*



Dalam upaya menggambarkan secara nyata fenomena pengangkutan penumpang secara ilegal di luar kawasan terminal resmi, penulis melakukan wawancara langsung dengan salah satu pengemudi bus yang kerap mangkal di kawasan terminal bayangan di daerah Gadang, Kota Malang. Sang sopir, yang enggan disebutkan namanya, mengungkapkan bahwa praktik menaikkan dan menurunkan penumpang di luar terminal resmi sudah berlangsung cukup lama. Ia beralasan bahwa "kebanyakan penumpang justru lebih memilih naik dari

---

<sup>5</sup> R. N. Hayati, "Perizinan Pengelolaan Lahan Parkir Berdasarkan Perda Kota Malang Nomor 4 Tahun 2009 Perspektif Masalahah," *Al-Balad: Journal of Constitutional Law* (2023).

pinggir jalan karena menganggap lebih cepat dan praktis." Ia juga menambahkan bahwa biaya retribusi terminal yang dibebankan kepada pengemudi cukup tinggi, sementara pemasukan harian tidak selalu stabil, sehingga terminal bayangan dianggap sebagai solusi praktis bagi sebagian pengemudi untuk menghemat biaya operasional<sup>6</sup>.

Selain itu, wawancara juga dilakukan dengan salah satu warga Kota Malang, yaitu Ibu Nur (45 tahun), seorang pekerja harian yang kerap menggunakan jasa bus antarkota. Ia menyampaikan bahwa ia lebih sering menunggu bus di pinggir jalan dekat pasar Gadang karena tidak perlu berjalan jauh ke dalam terminal. "Kalau nunggu di jalan lebih cepat, kadang di terminal ngetem terlalu lama. Saya kerja juga harus tepat waktu," ujar Nur.<sup>7</sup>

Pengangkutan penumpang oleh bus di luar terminal melanggar ketentuan Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Praktik ilegal ini merugikan kepastian hukum, menimbulkan risiko kecelakaan, mengganggu kenyamanan penumpang, serta menyebabkan kerugian ekonomi daerah akibat hilangnya retribusi terminal.<sup>8</sup> Menurut perspektif *masalah*, tindakan ilegal semacam ini bertentangan dengan prinsip-prinsip kemaslahatan publik, terutama dalam menjaga jiwa (*hifz al-nafs*) dan ketertiban sosial<sup>9</sup>. Masalah dalam hukum Islam menjadi landasan

---

<sup>6</sup> AM pengemudi bus antarkota yang beroperasi di kawasan terminal bayangan Gadang, (Kota Malang, 1 Agustus 2025)

<sup>7</sup> Nur, warga Kota Malang, pengguna jasa bus antarkota (Kota Malang, 1 Agustus 2025)

<sup>8</sup> Y. Saputra, *Operasional Odong-Odong oleh Dinas Perhubungan dalam Perspektif UU No. 22 Tahun 2009 dan Masalah* (Bachelor's thesis, UIN Mataram, 2023).

<sup>9</sup> T. Nursoleha, *Kebijakan Pembebasan Jalur terhadap Praktik Sewa Jasa Angkutan Kota di Purwokerto Perspektif Masalah* (Bachelor's thesis, UIN Saizu, 2024).

etis untuk mendukung penertiban angkutan ilegal, karena selain mengandung unsur pelanggaran hukum positif, praktik tersebut merusak tata kelola transportasi publik yang sah.<sup>10</sup>

Penegakan hukum terhadap angkutan ilegal ini menjadi urgensi yang tidak bisa ditunda. Dalam perspektif *masalah*, praktik ilegal tersebut dapat dikategorikan sebagai *mafsadah* atau kerusakan, karena mengganggu salah satu tujuan utama syariat Islam yaitu menjaga jiwa (*hifz al-nafs*) masyarakat. Oleh sebab itu, regulasi yang tegas dan pelaksanaannya yang konsisten diperlukan untuk menghindari kerugian publik yang lebih luas.<sup>11</sup> Dalam konteks ini, *masalah* memberikan kerangka etis untuk menilai bahwa tindakan penertiban bukan semata soal legalitas, melainkan juga soal kemanfaatan sosial yang lebih luas. Penegakan hukum atas angkutan ilegal merupakan bagian dari tanggung jawab negara untuk menjaga kemaslahatan publik secara komprehensif.<sup>12</sup>

Berbagai penelitian sebelumnya telah menyoroti permasalahan serupa. Pertama, Penelitian yang dilakukan oleh A. Aco Agus dkk, membahas tingkat kepatuhan hukum pengemudi angkutan umum antar kota di terminal bayangan Makassar dan menyimpulkan bahwa meskipun para sopir memahami lokasi resmi terminal, mayoritas tetap memilih lokasi ilegal karena minimnya

---

<sup>10</sup> A. Ridwan, *Sepeda Motor sebagai Sarana Angkutan Umum Perspektif UU No. 22/2009 dan Maqasid al-Syari'ah* (Bachelor's thesis, UIN Malang, 2016).

<sup>11</sup> S. A. Tsulatsa, *Analisis Yuridis Kebijakan POLRI tentang Zero Street Crime Perspektif Masalah* (Bachelor's thesis, UIN Malang, 2024).

<sup>12</sup> Setiawan, Y. *Penegakan Hukum Pajak Kendaraan Bermotor Tinjauan Masalah* (Bachelor's thesis, UIN Malang, 2017).

pengawasan dan kontrol social.<sup>13</sup> Kedua, Penelitian Ana Zahara dan Dicky Armanda di Kota Lhokseumawe menekankan lemahnya pengawasan dari Dinas Perhubungan terhadap praktik menaikkan dan menurunkan penumpang di luar terminal resmi seperti di Simpang Selat Malaka. Studi ini fokus pada kurangnya efektivitas tindakan represif dan pengawasan Dinas Perhubungan Kota Malangparbud serta dampaknya terhadap kemacetan dan ketertiban lalu lintas<sup>14</sup>. Ketiga, Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Alief Rewa mengkaji upaya penanggulangan pelanggaran lalu lintas oleh pengemudi angkutan umum yang menurunkan penumpang selain di tempat pemberhentian resmi di Kota Makassar. Penelitian ini menitikberatkan pada tindakan preventif dan represif dari kepolisian serta faktor penyebab pelanggaran seperti persaingan sopir, minimnya sarana-prasarana, dan tidak berfungsinya organisasi trayek<sup>15</sup>.

Berbeda dengan ketiga penelitian tersebut, penelitian ini secara khusus mengkaji penegakan hukum terhadap angkutan penumpang oleh bus yang beroperasi secara ilegal di luar terminal dalam bingkai pendekatan masalah. Pendekatan ini tidak hanya menyoroti aspek hukum positif, tetapi juga menilai bagaimana praktik ilegal tersebut berdampak terhadap

---

<sup>13</sup> Agus, A. A., Mustari, M., & Umar, F. "Analisis Tingkat Kepatuhan Hukum Berlalu Lintas Bagi Pengemudi Angkutan Umum Antar Kota di Makassar," *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi Publik* 6, no. 2 (2016): 55–64.

<sup>14</sup> Zahara, A., & Armanda, D. "Pengawasan Angkutan Penumpang Umum Kota Lhokseumawe," *Asia-Pacific Journal of Public Policy* 8, no. 1 (2022): 52–58.

<sup>15</sup> Rewa, M. A, *Upaya Penanggulangan Pelanggaran Lalu Lintas oleh Pengemudi Angkutan Umum yang Menurunkan Penumpang Bukan di Tempat Pemberhentian = Efforts to Counter Traffic Violations by Public Transportation Drivers Who Disembark Passengers Other Than at a Stop* (Doctoral diss., Universitas Hasanuddin, 2024).

kemaslahatan publik (*maslahah ammah*), seperti terganggunya keselamatan penumpang (*hifz al-nafs*) serta rusaknya keteraturan sosial. Dengan menggunakan teori *maslahah*, penelitian ini bertujuan memberikan perspektif normatif sekaligus etis dalam merespons permasalahan transportasi ilegal yang selama ini hanya ditangani secara administratif.

Menyadari pentingnya peranan transportasi, maka pemerintah daerah harus menata lalu lintas dan angkutan jalan menuju terciptanya ketertiban lalu lintas jalan. Fasilitas jalan yang memadai juga sebagai salah satu solusi atas berbagai permasalahan angkot di Kota Malang. Upaya dalam pencapaian sistem transportasi darat yang memenuhi nilai-nilai ideal ketertiban, keteraturan, kelancaran, keselamatan, dan keamanan, diperlukan penyusunan rencanarencana strategis oleh Pemerintah Kota Malang melalui instansi terkait, khususnya Dinas Perhubungan.

Salah satu contoh peran Dinas Perhubungan dalam menjaga terjaganya sistem lalu lintas yang terpadu adalah dengan penegakan Pasal 276 UndangUndang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang menyatakan bahwa "Setiap orang yang mengemudikan Kendaraan Bermotor Umum dalam trayek tidak singgah di Terminal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan atau denda paling banyak Rp.250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah)".

Wajibnya angkutan umum dalam trayek wajib singgah di Terminal sebagai penyedia sarana transportasi publik dan sebagai perwujudan keberhasilan pembentukan tata ruang kota. Dengan adanya suatu kebijakan yang dibuat untuk kepentingan publik, maka Pemerintah Daerah bersama Dinas Perhubungan harus membentuk suatu kebijakan yang bertujuan untuk mensejahterakan kepentingan masyarakat (dalam hal ini di bidang transportasi). Sementara itu, kewenangan terbatas dalam melakukan tindakan hukum yang dimiliki Dinas Perhubungan dalam kaitannya di jalan raya tersirat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang tertuang dalam Pasal 262 Ayat (3) telah dinyatakan bahwa Dalam hal kewenangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilaksanakan di Jalan, Penyidik Pegawai Negeri Sipil wajib berkoordinasi dengan dan harus didampingi oleh Petugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penegakan hukum terhadap pengangkutan penumpang oleh bus secara ilegal di luar terminal serta meninjau praktik tersebut dalam perspektif *maslahah* dalam hukum Islam. Praktik menaikkan dan menurunkan penumpang di luar terminal tidak hanya melanggar ketentuan hukum positif, tetapi juga menimbulkan dampak negatif terhadap keselamatan serta ketertiban. Dalam perspektif *maslahah*, tindakan tersebut bertentangan dengan prinsip perlindungan jiwa (*hifz al-nafs*), perlindungan harta (*hifz al-mal*), dan ketertiban umum (*hifz al-nizam*). Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk merumuskan pendekatan penegakan



hukum yang tidak hanya menekankan aspek legal-formal, tetapi juga mempertimbangkan kemanfaatan publik sebagai dasar keadilan substantif dalam sistem transportasi. Berdasarkan permasalahan-permasalahan tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan pengamatan dengan judul “Penegakan Hukum Terhadap Pengangkutan Penumpang oleh Bus Secara Ilegal di Luar Kawasan Terminal Perspektif Masalah”

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah penegakan hukum dinas perhubungan kota Malang terhadap pengangkutan penumpang oleh bus secara ilegal di luar kawasan terminal perspektif hukum positif?
2. Bagaimanakah penegakan hukum dinas perhubungan kota Malang terhadap pengangkutan penumpang oleh bus secara ilegal di luar kawasan terminal perspektif masalah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan masalah yang diangkat dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis penegakan hukum dinas perhubungan kota Malang terhadap pengangkutan penumpang oleh bus secara ilegal di luar kawasan terminal perspektif hukum positif.
2. Untuk menganalisis penegakan hukum dinas perhubungan kota Malang terhadap pengangkutan penumpang oleh bus secara ilegal di luar kawasan terminal perspektif masalah.

#### D. Manfaat Penelitian

Selain memiliki tujuan di atas, penelitian ini mempunyai manfaat penelitian yaitu:

##### 1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap literatur hukum, khususnya dalam memperkaya kajian penegakan hukum transportasi dengan pendekatan *masalahah*. Dengan demikian, penelitian ini menambah perspektif baru dalam penerapan teori hukum Islam dalam konteks transportasi modern.
- b. Melalui kajian ini menghadirkan kerangka analisis yang menggabungkan hukum positif (UU No. 22 Tahun 2009 dan peraturan turunannya) dengan teori *masalahah*, sehingga memperluas pemahaman akademik tentang bagaimana hukum Islam dapat berfungsi sebagai landasan etis dalam kebijakan publik.
- c. Melalui hasil penelitian diharapkan dapat dijadikan rujukan bagi penelitian berikutnya yang mengkaji masalah transportasi, penegakan hukum sektoral, maupun penerapan teori *masalahah* dalam bidang hukum administrasi publik.

##### 2. Manfaat Praktis

###### a. Bagi Penumpang

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis berupa peningkatan pemahaman masyarakat, khususnya penumpang bus, mengenai pentingnya menaati ketentuan hukum terkait

penggunaan fasilitas terminal sebagai tempat resmi naik-turun penumpang. Dari perspektif masalah, penegakan hukum atas praktik pengangkutan ilegal akan melindungi keselamatan, kenyamanan, dan kepastian hukum bagi penumpang. Dengan demikian, penumpang tidak hanya terhindar dari potensi kerugian materiil maupun immateriil akibat praktik ilegal (seperti tarif tidak wajar atau kecelakaan lalu lintas), tetapi juga memperoleh kepastian dalam pemenuhan hak-hak transportasi yang aman dan tertib.

b. Bagi Sopir Bus

Penelitian ini memberikan manfaat praktis bagi sopir bus dalam bentuk peningkatan kesadaran hukum mengenai larangan praktik pengangkutan penumpang di luar terminal. Penegakan hukum berbasis masalah akan menuntun para sopir untuk lebih disiplin dalam beroperasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara praktis, hal ini akan menciptakan persaingan usaha yang sehat antar operator bus, menghindarkan sopir dari sanksi hukum atau tindakan represif, serta menumbuhkan citra positif terhadap profesi pengemudi bus sebagai penyelenggara jasa transportasi publik yang patuh hukum. Dengan kata lain, penelitian ini dapat menjadi pijakan normatif sekaligus edukatif bagi sopir bus dalam memahami hubungan antara kepentingan ekonomi dengan kewajiban hukum.

c. Bagi Dinas Perhubungan Kota Malang

Dari sisi kelembagaan, penelitian ini memiliki manfaat praktis dalam memberikan landasan analisis hukum berbasis masalah yang dapat dijadikan rujukan bagi Dinas Perhubungan Kota Malang dalam merumuskan, memperkuat, serta mengevaluasi kebijakan pengawasan dan penertiban praktik pengangkutan penumpang bus secara ilegal. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan Dinas Perhubungan memperoleh instrumen akademik yang mendukung upaya penegakan hukum secara lebih efektif, humanis, dan berorientasi pada kemaslahatan masyarakat. Lebih lanjut, penelitian ini dapat memperkaya perspektif kelembagaan dalam menyusun strategi kebijakan transportasi yang tidak hanya menekankan aspek legal-formal, tetapi juga memperhatikan nilai-nilai kemanfaatan dan perlindungan kepentingan umum.

d. Bagi Masyarakat Luas

Manfaat praktis penelitian ini bagi masyarakat luas terletak pada terciptanya tertib hukum dalam penyelenggaraan transportasi publik. Penegakan hukum terhadap praktik pengangkutan ilegal bukan hanya berdampak pada penumpang atau sopir, tetapi juga terhadap masyarakat umum yang bergantung pada keberlangsungan sistem transportasi yang aman, tertib, dan berkeadilan. Perspektif masalah menekankan bahwa kepentingan publik harus lebih diutamakan, sehingga masyarakat luas akan merasakan manfaat berupa berkurangnya kemacetan akibat praktik menaikkan penumpang di

sembarang tempat, meningkatnya kepercayaan terhadap layanan transportasi publik, serta terwujudnya budaya hukum yang lebih baik. Dengan demikian, penelitian ini mendukung terciptanya kondisi sosial yang kondusif bagi pembangunan daerah dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

## **E. Definisi Operasional**

### **1. Penegakan Hukum**

Dalam konteks penelitian ini, penegakan hukum dioperasionalkan sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan oleh aparat berwenang, khususnya Dinas Perhubungan Kota Malang, dalam rangka memastikan kepatuhan terhadap norma hukum yang mengatur tata cara penyelenggaraan transportasi umum. Penegakan hukum tidak hanya dimaknai sebatas penerapan sanksi terhadap pelanggaran, tetapi juga meliputi fungsi pengawasan, pembinaan, serta penertiban yang berlandaskan pada prinsip keadilan dan kemanfaatan hukum. Dengan perspektif masalah, penegakan hukum diartikan sebagai upaya menghadirkan kemanfaatan sebesar-besarnya bagi masyarakat, yakni dengan menciptakan ketertiban, keselamatan, dan perlindungan kepentingan umum dari praktik-praktik transportasi yang menyimpang. Dengan demikian, penegakan hukum dalam penelitian ini mencakup aspek normatif (aturan perundang-undangan), aspek institusional (kewenangan Dinas Perhubungan), serta aspek sosiologis (efektivitas penerapannya dalam masyarakat).

## 2. Pengangkutan Penumpang Bus Secara Ilegal

Pengangkutan penumpang bus secara ilegal dioperasikan sebagai kegiatan pengangkutan penumpang dengan menggunakan moda transportasi bus yang dilakukan di luar ketentuan hukum yang berlaku, khususnya terkait dengan kewajiban menaikkan dan menurunkan penumpang di kawasan terminal resmi yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Praktik ilegal ini ditandai dengan adanya aktivitas menaikkan atau menurunkan penumpang di luar kawasan terminal, tanpa izin resmi, dan bertentangan dengan regulasi penyelenggaraan transportasi jalan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dari perspektif masalah, pengangkutan ilegal dipandang merugikan kepentingan umum karena menimbulkan potensi ketidaktertiban lalu lintas, mengurangi keselamatan penumpang, merusak persaingan usaha yang sehat antar operator, serta melemahkan fungsi terminal sebagai pusat pelayanan transportasi publik. Oleh karena itu, dalam penelitian ini pengangkutan penumpang bus secara ilegal dimaknai tidak hanya sebagai pelanggaran administratif, tetapi juga sebagai tindakan yang berdampak negatif terhadap tatanan sosial, ekonomi, dan hukum masyarakat.

### F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian dengan judul Penegakan Hukum Terhadap Pengangkutan Penumpang Bus Secara Ilegal di Luar Kawasan

Terminal Perspektif Masalah (Studi di Dinas Perhubungan Kota Malang) adalah sebagai berikut

### **Bab I: Pendahuluan**

BAB I dalam penelitian ini adalah pendahuluan. Didalam pendahuluan terdapat beberapa poin penjelasan yaitu latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian, definisi operasional dan sistematika pembahasan. Bagian latar belakang masalah berfungsi untuk memberikan penjelasan secara umum mengenai gambaran permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Penelitian ini memiliki dua rumusan masalah yang akan dibahas dan dijawab berdasarkan uraian pada bagian latar belakang. Tujuan penelitian disusun sesuai dengan jumlah rumusan masalah yang telah ditetapkan. Manfaat penelitian juga terdiri atas dua jenis, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Selain itu, terdapat dua definisi operasional yang digunakan untuk menafsirkan istilah-istilah yang memiliki makna ganda atau bersifat ambigu.

### **Bab II:**

**Bab II Tinjauan Pustaka** berisi penelitian terdahulu dan kerangka teori. Penelitian terdahulu berfungsi untuk mengetahui unsur kebaruan (novelty), serta meninjau perbedaan dan kesamaan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya. Kerangka teori dalam penelitian ini terdiri dari dua bagian yang digunakan sebagai dasar konseptual, sekaligus menjadi pedoman dan acuan dalam memahami permasalahan penelitian.

### **Bab III: Metode Penelitian**

**Bab III** dalam penelitian ini adalah metode penelitian. Metode penelitian ini terbagi menjadi beberapa sub bab yaitu: Jenis penelitian, pendekatan penelitian, lokasi penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, dan metode pengolahan data. Jenis penelitian disini menggunakan penelitian yuridis empiris. Pendekatan penelitian menggunakan sosiologis, yuridis, dan konseptual. Sumber data penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Metode pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Metode pengolahan data dilakukan dengan pemeriksaan data (*editing*), klasifikasi (*classifying*), verifikasi (*verifying*), analisis data (*analysing*) dan kesimpulan (*concluding*).

#### **Bab IV: Hasil dan Pembahasan**

**Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan** memaparkan hasil penelitian di lapangan, khususnya hasil wawancara dengan Dinas Perhubungan Kota Malang, sopir bus, dan penumpang, serta hasil dokumentasi. Data tersebut kemudian dianalisis menggunakan teori penegakan hukum dan teori masalah untuk menjawab rumusan masalah dan menguraikan sejauh mana penegakan hukum berjalan serta bagaimana upaya mencapai kemaslahatan dapat diwujudkan.

#### **Bab V: Penutup**

**Bab V Penutup** berisi kesimpulan yang dirumuskan secara ringkas sebagai jawaban atas rumusan masalah, serta saran yang ditujukan bagi pihak-pihak terkait, baik pemerintah, aparat penegak hukum, sopir bus, maupun masyarakat. Penutup ini diharapkan dapat memberikan kontribusi



akademik serta panduan praktis dalam memperkuat efektivitas penegakan hukum terkait pengangkutan penumpang bus ilegal di luar terminal dalam perspektif kemaslahah.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Penelitian Terdahulu**

Penelitian-penelitian sebelumnya telah banyak membahas permasalahan transportasi ilegal, penegakan hukum dalam sektor perhubungan, serta pendekatan masalah dalam kebijakan publik. Namun, belum banyak yang secara spesifik mengkaji tindakan penegakan hukum terhadap praktik pengangkutan penumpang bus secara ilegal *di luar kawasan terminal* dengan *pendekatan teori masalah*. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki kebaruan pada aspek: lokasi studi (fokus pada luar terminal), teori pendekatan (masalah dalam konteks perhubungan), serta fokus penegakan hukum sektoral. Beberapa penelitian terdahulu yang relevan dapat dirangkum sebagai berikut:

Penelitian oleh Aldo Malaker (2021) yang berjudul “*Penertiban Larangan Travel Plat Hitam oleh Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu*” menyoroti peran Dinas Perhubungan dalam menertibkan travel ilegal yang beroperasi tanpa izin resmi. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-empiris dan menunjukkan bahwa meskipun upaya penegakan hukum sudah dilakukan, masih terdapat hambatan koordinasi antara pemerintah daerah dan pusat, serta lemahnya sanksi yang dijatuhkan kepada pelanggar. Teori

masalah digunakan untuk menjustifikasi pentingnya ketertiban sebagai bagian dari kemaslahatan umum masyarakat<sup>16</sup>.

Dalam skripsi Sadino (2025) berjudul “*Implementasi Permenhub Pasal 7 Nomor 83 Tahun 2021 di PO Nori Trans*”, dibahas praktik PO bus yang menaikkan penumpang di luar terminal resmi (terminal bayangan) karena alasan efisiensi dan preferensi penumpang. Dengan pendekatan sosiologis dan teori masalah, ditemukan bahwa praktik ini bertentangan dengan regulasi, namun dianggap memberikan manfaat oleh pelaku usaha dan pengguna jasa, sehingga penegakan hukumnya cenderung dilemahkan<sup>17</sup>.

Penelitian Yudi Saputra (2023) dalam judul “*Operasional Odong-Odong di Jalan Raya Perspektif UU No. 22 Tahun 2009 dan Masalah Mursalah*” meninjau kendaraan hiburan (odong-odong) yang digunakan sebagai angkutan penumpang. Ia menemukan bahwa meskipun kendaraan ini tidak memenuhi standar keselamatan lalu lintas, tetap beroperasi karena tingginya permintaan masyarakat. Pendekatan masalah menunjukkan adanya kebutuhan mendesak terhadap transportasi murah, namun penegakan hukum tetap perlu ditegakkan secara terukur<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Aldo Malker, *Penertiban Larangan Travel Plat Hitam oleh Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu* (Skripsi, IAIN Bengkulu, 2021), <http://repository.iainbengkulu.ac.id/6787/>.

<sup>17</sup> Sadino, *Implementasi Permenhub Pasal 7 Nomor 83 Tahun 2021 Tentang Kriteria dan Pelayanan Angkutan Umum: Studi di PO Nori Trans* (Skripsi, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2025), <http://etheses.uin-malang.ac.id/76706/>.

<sup>18</sup> Yudi Saputra, *Operasional Odong-Odong oleh Dinas Perhubungan di Jalan Raya Perspektif UU No. 22 Tahun 2009 dan Masalah Mursalah di Kecamatan Kediri* (Skripsi, UIN Mataram, 2023), <https://etheses.uinmataram.ac.id/5607/1/YUDI%20SAPUTRA%20190201084.pdf>.

Skripsi Titin Nursoleha (2023) yang berjudul “*Kebijakan Pembebasan Jalur Terhadap Praktik Sewa Angkutan Kota di Purwokerto Perspektif Masalah*” meneliti kebijakan lokal yang membebaskan jalur khusus untuk angkutan kota. Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dan menilai bahwa pembebasan jalur dapat dibenarkan secara masalah karena memberikan aksesibilitas transportasi bagi masyarakat kecil, meskipun terdapat pelanggaran pada regulasi transportasi umum<sup>19</sup>.

Penelitian oleh A.S. Pratiwi (2019) berjudul “*Persepsi Dinas Perhubungan Kota Malang terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 15/P/HUM/2018*” mengkaji sikap otoritas lokal terhadap pencabutan Peraturan Menteri Perhubungan tentang transportasi online. Pendekatan deskriptif-kualitatif dan teori masalah digunakan untuk melihat bagaimana keputusan ini menciptakan kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum bagi pelaku transportasi umum maupun konsumen<sup>20</sup>.

**Tabel 1.0**  
*Penelitian Terdahulu*

No	Nama, Judul Penelitian dan Metode yang Digunakan	Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Aldo Malker (2021) yang berjudul “ <i>Penertiban Larangan Travel</i> ”	Hambatan penegakan hukum travel plat hitam di Bengkulu adalah	Penelitian ini memiliki kesamaan dalam membahas	Penelitian yang dilakukan oleh Aldo Maker berfokus pada travel plat hitam

<sup>19</sup> Titin Nursoleha, *Kebijakan Pembebasan Jalur Terhadap Praktik Sewa Jasa Angkutan Kota di Purwokerto Perspektif Masalah* (Skripsi, UIN Saizu Purwokerto, 2023), <https://repository.uinsaizu.ac.id/27343/>.

<sup>20</sup> A. S. Pratiwi, *Persepsi Dinas Perhubungan Kota Malang terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 15/P/HUM/2018 Tentang Pencabutan Peraturan Menteri Perhubungan No. 108 Tahun 2017* (Skripsi, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2019), <http://etheses.uin-malang.ac.id/15947/>.

	<p><i>Plat Hitam oleh Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu No 2 tahun 2019 Perspektif Siyasaah Dusturiyah</i>". Metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian lapangan (Field Research) dengan pendekatan deskriptif kualitatif.</p>	<p>ketiadaan PPNS di Dinas Perhubungan, sementara motivasi pengemudi menggunakan travel plat hitam karena sulitnya pekerjaan lain dan kebutuhan ekonomi, bahkan hingga memakai mobil pribadi sebagai angkutan.</p>	<p>penegakan hukum transportasi ilegal dengan menyoroti peran Dinas Perhubungan, hambatan pelaksanaan, serta penggunaan hukum positif dan perspektif hukum Islam untuk menilai kemaslahatan masyarakat.</p>	<p>dengan pendekatan lapangan deskriptif-kualitatif dan menekankan hambatan serta motivasi pengemudi, sedangkan penelitian yang saya lakukan meneliti bus di luar terminal Malang dengan pendekatan yuridis-masalah yang menitikberatkan pada aspek kemaslahatan publik seperti perlindungan jiwa, harta, dan keteraturan sosial.</p>
2.	<p>Sadino (2025) berjudul <i>"Implementasi Permenhub Pasal 7 Nomor 83 Tahun 2021 Tentang Kriteria dan Pelayanan Angkutan Umum (Studi di PO Nori Trans)"</i>, Dengan pendekatan yuridis sosiologis dan teori masalah, peneliti dapat langsung berinteraksi dengan objek</p>	<p>PO Nori Trans belum sepenuhnya memenuhi ketentuan Permenhub Pasal 7 karena keterbatasan modal dan sarana, namun manajemen berkomitmen memperbaikinya secara bertahap. Dari perspektif masalah, upaya ini tetap mencerminkan tujuan syariat dalam menjaga</p>	<p>Kedua penelitian sama-sama mengkaji transportasi umum dan penegakan regulasi, dengan fokus pada bagaimana aturan hukum positif di bidang perhubungan dijalankan di lapangan. Keduanya juga menambahkan</p>	<p>Perbedaan utamanya terletak pada objek, lokasi, dan fokus kajian. Penelitian yang saya lakukan menyoroti praktik bus ilegal di luar terminal resmi Kota Malang yang menimbulkan masalah hukum, sosial, dan ekonomi, dengan fokus pada penegakan</p>

	<p>penelitian di lapangan, mengamati bagaimana peraturan tersebut diterapkan, dan memahami pemahaman serta kepatuhan terhadap peraturan ini</p>	<p>keselamatan jiwa dan kemaslahatan umum.</p>	<p>perspektif hukum Islam melalui teori masalah untuk menilai apakah praktik transportasi tersebut selaras dengan tujuan syariat, terutama dalam menjaga keselamatan jiwa (hifz al-nafs), keteraturan, dan kemaslahatan publik.</p>	<p>hukum Dinas Perhubungan Kota Malang serta relevansinya dengan prinsip masalah. Sementara penelitian tentang PO Nori Trans menitikberatkan pada implementasi Permenhub Pasal 7 Tahun 2021 terkait standar pelayanan angkutan dalam trayek, kendala operasional perusahaan, serta komitmen perbaikan, dengan pendekatan yuridis-empiris dan sosiologis.</p>
3.	<p>Yudi Saputra (2023) dalam judul <i>“Efektivitas Pengawasan Operasional Odong-Odong oleh Dinas Perhubungan di Jalan Raya Perspektif Undang-Undang No 22 Tahun 2009 dan Masalah Mursalah di Kecamatan</i></p>	<p>Pengawasan odong-odong oleh Dinas Perhubungan belum efektif karena kurang tegas, sehingga pelanggaran masih sering terjadi dan tidak membawa kemaslahatan bagi masyarakat Suralaga sesuai prinsip Masalah Mursalah.</p>	<p>Kedua penelitian ini sama-sama membahas penegakan hukum transportasi ilegal dengan menyoroti peran Dinas Perhubungan. Keduanya berlandaskan UU No. 22 Tahun 2009 dan menggunakan</p>	<p>Perbedaannya terletak pada objek, lokasi, dan fokus kajian. Penelitian yang saya lakukan meneliti bus yang menaikkan dan menurunkan penumpang di luar terminal resmi (terminal bayangan) di Kota Malang dengan analisis masalah pada</p>

	<p><i>Suralaga Lombok Timur</i>” Dengan menggunakan Jenis penelitian Deskriptif, Kualitatif dengan pendekatan Yuridis Normatif Empiris. Jenis data berupa data primer dan sekunder.</p>		<p>teori masalah untuk menilai sejauh mana praktik transportasi tersebut berdampak pada kemaslahatan masyarakat dalam aspek keselamatan, ketertiban, dan kenyamanan publik.</p>	<p>perlindungan jiwa (hifz al-nafs), harta (hifz al-mal), dan keteraturan sosial (hifz al-nizam). Sementara penelitian odong-odong meneliti kendaraan hiburan hasil modifikasi di Lombok Timur dengan fokus pada efektivitas pengawasan Dinas Perhubungan Kota Malang yang masih lemah, sehingga pelanggaran berulang terjadi dan belum mencerminkan kemaslahatan masyarakat.</p>
4.	<p>Titin Nursoleha (2023) yang berjudul “<i>Kebijakan Pembebasan Jalur Terhadap Praktik Sewa Angkutan Kota di Purwokerto Perspektif Masalah</i>” Penelitian ini menggunakan jenis penelitian lapangan yakni pengumpulan informasi</p>	<p>Kebijakan pembebasan jalur termasuk dalam masalah dharuriyah karena bertujuan melindungi harta (hifz al-mal), yaitu upah sopir angkot yang terdampak, sekaligus menjaga jiwa keluarga mereka yang sangat bergantung pada penghasilan</p>	<p>Kedua penelitian sama-sama membahas transportasi umum dengan keterlibatan Dinas Perhubungan serta dasar hukum positif yang dipadukan dengan perspektif masalah. Keduanya</p>	<p>Perbedaannya terletak pada objek dan fokus analisis. Penelitian yang saya lakukan menyoroti praktik ilegal bus di luar terminal resmi di Kota Malang dengan fokus pada penegakan hukum Dinas Perhubungan Kota Malang, sedangkan</p>

	<p>terhadap realitas peristiwa yang sedang berlangsung. Sumber data primer dalam penelitian ini mendapatkannya dengan wawancara langsung terhadap beberapa pihak yaitu para penumpang, sopir angkutan dan kopata sedangkan sumber data sekunder ialah skripsi, jurnal-jurnal, buku-buku, artikel dan lain-lain</p>	<p>tersebut. Dengan demikian, kebijakan ini menjadi solusi penting bagi kelangsungan hidup sopir dan keluarganya.</p>	<p>menilai sejauh mana kebijakan atau praktik transportasi memberi kemanfaatan bagi masyarakat, terutama dalam menjaga keselamatan, harta, dan keteraturan sosial.</p>	<p>penelitian Purwokerto mengkaji kebijakan pembebasan jalur bagi angkot dan menilai manfaatnya bagi sopir serta keluarganya sebagai bentuk masalah dharuriyah. Dengan demikian, penelitian Anda lebih menekankan penindakan hukum, sementara penelitian Purwokerto menekankan legitimasi kebijakan.</p>
5.	<p>A.S. Pratiwi (2019) berjudul <i>“Persepsi Dinas Perhubungan Kota Malang terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 15/P/HUM/2018 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Perhubungan No 108 Tahun 2017”</i> Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian</p>	<p>Putusan Mahkamah Agung Nomor 15/P/HUM/2018 dinilai Dinas Perhubungan Kota Malang Kota Malang berdampak negatif karena mencabut pasal-pasal penting terkait keselamatan pengemudi, pengguna jasa, dan pengguna jalan. Dari perspektif masalah,</p>	<p>Kedua penelitian memiliki kesamaan mengkaji transportasi umum dengan keterlibatan Dinas Perhubungan Kota Malang sebagai aktor utama. Keduanya menggunakan dasar hukum positif yang dipadukan dengan perspektif</p>	<p>Perbedaannya terletak pada objek dan fokus kajian. Penelitian yang saya lakukan membahas praktik bus pengangkutan penumpang secara ilegal di luar terminal resmi di Kota Malang dengan fokus pada penegakan hukum Dinas Perhubungan Kota Malang, sedangkan</p>



empiris (field research), yaitu mengadakan pengamatan dan penelitian di lapangan. Penulis menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif pada penelitian ini. sedangkan cara memperoleh data dalam penulisan skripsi ini menggunakan metode wawancara dan dokumentasi.	putusan ini mengandung manfaat dan mudarat, namun prinsip kemaslahatan lebih mengutamakan menghindari kemudharatan dibanding mendahulukan kemanfaatan.	masalah untuk menilai sejauh mana regulasi maupun praktik transportasi memberi kemanfaatan bagi masyarakat, khususnya dalam aspek keselamatan, ketertiban, dan perlindungan hak pengguna jasa.	penelitian tentang transportasi online menelaah Putusan MA No. 15/P/HUM/2018 yang membatalkan PM No. 108/2017 dengan menitikberatkan pada persepsi Dinas Perhubungan Kota Malang Malang serta pandangan masalah terhadap dampak pencabutan regulasi tersebut.
--	--	--	---

Berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang lebih menyoroti aspek kepatuhan hukum pengemudi terminal secara umum, Lemahnya pengawasan Dinas Perhubungan Kota Malang terhadap praktik menaikan dan menurunkan penumpang di luar terminal, serta upaya kepolisian dalam menanggulangi pelanggaran lalu lintas oleh angkutan umum. berbeda dengan itu. penelitian ini secara khusus mengambil objek pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar kawasan terminal Kota Malang dengan menggunakan pendekatan teori masalah. Dengan demikian, kebaruan penelitian ini terletak pada pepaduan analisis hukum positif dengan perspektif kemaslahatan publik (masalah ammah), yang tidak hanya menekankan

legalitas formal tetapi juga mengevaluasi dampaknya terhadap perlindungan jiwa, harta, dan keteraturan sosial. Pendekatan ini menghadirkan kontribusi normatif sekaligus etis dalam studi hukum transportasi, sehingga penelitian ini lebih komprehensif dalam melihat persoalan pengangkutan ilegal dibandingkan penelitian-penelitian terdahulu.

## **B. Kerangka Teori**

### **1. Teori Penegakan Hukum**

#### **a. Pengertian**

Sebelum membahas mengenai penegakan hukum, terlebih dahulu perlu dipahami hakikat hukum sebagai dasar dari setiap proses penegakan aturan. Hukum berperan sebagai pijakan normatif yang memberikan legitimasi terhadap tindakan penegakan. Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan suatu proses implementasi aturan yang tidak semata-mata tunduk secara kaku pada ketentuan normatif, melainkan juga melibatkan aspek diskresi serta pertimbangan yuridis maupun sosiologis dari aparat penegak hukum dalam menentukan suatu keputusan.<sup>21</sup> Penegakan hukum dapat juga diartikan sebagai penyelenggaraan hukum oleh petugas penegak hukum dan oleh setiap yang mempunyai kepentingan sesuai dengan kewenangannya masing-masing menurut aturan hukum yang berlaku. Adapun pengertian penegakan hukum berdasarkan beberapa para ahli di antara lain:

---

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1983), h. 7.

Menurut Soerjono Soekanto, secara konseptual inti dan arti Penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan yang mantap dan mengejawantahnya dalam sikap, tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup”.<sup>22</sup>

Kaidah-kaidah hukum berfungsi sebagai pedoman atau standar perilaku yang dipandang layak dan seharusnya ditaati. Tindakan atau perilaku yang didasarkan pada kaidah tersebut bertujuan untuk mewujudkan, memelihara, serta menjaga ketenteraman dalam masyarakat. Inilah wujud konkret dari peran penegakan hukum dalam kerangka konseptual. Pada hakikatnya, penegakan hukum merupakan suatu proses penerapan diskresi, yakni pengambilan keputusan yang tidak sepenuhnya diatur secara rigid oleh norma hukum, melainkan juga mengandung unsur penilaian dan pertimbangan pribadi dari aparat penegak hukum.

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa campur tangan dalam penegakan hukum berkaitan erat dengan perilaku masyarakat. Gangguan muncul ketika terjadi ketidakseimbangan antara nilai-nilai yang berlaku, yang kemudian termanifestasi dalam bentuk peraturan yang saling bertentangan serta pola perilaku yang tidak terarah,

---

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1983), h. 35.

sehingga menimbulkan gangguan terhadap ketertiban dan ketenteraman sosial.

Penegakan hukum adalah penegakan ide- ide serta konsep- konsep yang notabene adalah abstrak. Abstrak dalam hal ini adalah ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial. Untuk mewujudkan penegakan hukum, terdapat jawatan hukum atau kantor hukum seperti Pengadilan, Kejaksaan, Kepolisian, Pemasyarakatan dan juga Badan Peraturan Perundangundangan. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa pengakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan undang-undang, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian.<sup>23</sup>

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., penegakan hukum merupakan suatu proses yang bertujuan untuk mewujudkan keberlakuan norma hukum secara nyata sehingga dapat berfungsi sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas maupun dalam berbagai hubungan hukum di kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dari sisi objeknya, penegakan hukum dapat dipahami dalam dua dimensi. Dalam arti luas, penegakan hukum tidak hanya sebatas penerapan aturan, melainkan juga mencakup perwujudan nilai-nilai keadilan yang berkembang di tengah masyarakat.

---

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1983), h. 7.

Namun, dalam arti sempit, penegakan hukum terbatas pada pelaksanaan peraturan yang bersifat formal dan tertulis.<sup>24</sup>

Menurut Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H., penegakan hukum dipahami sebagai suatu rangkaian proses yang berfungsi untuk mengkonkretkan nilai, gagasan, dan cita-cita yang bersifat abstrak menjadi tujuan hukum yang nyata.<sup>25</sup>

Dalam pengertian yang luas berdasarkan perspektif subjektif, penegakan hukum mencakup seluruh subjek hukum yang terlibat dalam setiap interaksi hukum. Sementara itu, dalam arti yang lebih sempit, penegakan hukum dipahami sebagai tindakan aparat penegak hukum untuk menegaskan sekaligus menjamin agar norma hukum dapat berjalan sebagaimana mestinya. Dari sudut pandang objektif, hukum yang ditegakkan meliputi hukum formal dan hukum materiil. Hukum formal berkaitan dengan aturan perundang-undangan tertulis, sedangkan hukum materiil mencakup nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang di masyarakat.

Penegakan hukum dalam arti sempit seringkali disepadankan dengan istilah *law enforcement*, sedangkan dalam arti yang lebih luas dapat dimaknai sebagai penegakan keadilan. Dalam terminologi bahasa Inggris,

---

<sup>24</sup>Jimly Asshiddiqie, Penegakan Hukum, diakses melalui [http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf), pada tanggal 19 September 2025.

<sup>25</sup> Satjipto raharjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), h. Vii

terdapat perbedaan antara konsep *court of law* yang merujuk pada pengadilan hukum, dan *court of justice* yang menekankan pada pengadilan keadilan. Sejalan dengan semangat tersebut, lembaga peradilan tertinggi di Amerika Serikat bahkan dikenal dengan istilah *Supreme Court of Justice*.<sup>26</sup>

#### b. Faktor-Faktor Penegakan Hukum

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum bukan semata-mata dipahami sebagai fungsi penerapan peraturan perundang-undangan, melainkan juga dipengaruhi oleh sejumlah faktor lain, di antaranya adalah:<sup>27</sup>

##### 1) Faktor Hukum

Dalam praktiknya, penegakan hukum di lapangan kerap menghadapi pertentangan antara prinsip keadilan dan kepastian hukum. Hal ini disebabkan karena keadilan pada dasarnya merupakan konsep yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum berlandaskan pada mekanisme normatif yang telah ditentukan secara tegas. Oleh karena itu, pelaksanaan hukum pada hakikatnya merupakan proses harmonisasi antara nilai-nilai, kaidah-kaidah, serta perilaku konkret yang diarahkan untuk mewujudkan ketertiban dan kedamaian dalam masyarakat.

---

<sup>26</sup> Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1986), h. 151.

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1983), h. 5.

Semakin baik kualitas suatu peraturan hukum, maka semakin efektif pula penegakan hukumnya. Di Indonesia, praktik penyelenggaraan hukum di lapangan sering kali menimbulkan ketegangan antara kepastian hukum yang prosedurnya telah ditentukan secara normatif dengan konsep keadilan yang bersifat abstrak. Pada hakikatnya, penyelenggaraan hukum tidak hanya terbatas pada aspek *law enforcement*, melainkan juga mencakup fungsi *peace maintenance*, karena hukum merupakan proses penyesuaian antara norma dan pola perilaku yang ditujukan untuk mewujudkan ketenteraman serta kedamaian. Secara umum, peraturan hukum yang ideal adalah peraturan yang memiliki landasan yuridis, sosiologis, dan filosofis secara seimbang.

## 2) Faktor Penegak Hukum

Dalam pelaksanaan hukum, aparat penegak hukum dituntut untuk memiliki mentalitas dan kepribadian yang berlandaskan integritas serta kepatuhan terhadap aturan, mengingat peran sentral yang mereka miliki dalam mewujudkan penegakan hukum yang efektif. Apabila aparat penegak hukum tidak menunjukkan kualitas yang baik, hal tersebut mencerminkan adanya permasalahan dalam proses penegakan hukum itu sendiri. Oleh karena itu, integritas, mentalitas, dan kepribadian yang baik merupakan faktor kunci bagi keberhasilan aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya.

Menurut J.E. Sahetapy, dalam kerangka penegakan hukum dan implementasinya, keadilan yang ditegakkan tanpa didasari oleh kebenaran hanya akan melahirkan kejahatan. Sebaliknya, kebenaran yang ditegakkan tanpa dilandasi kejujuran merupakan wujud kemunafikan. Oleh karena itu, setiap lembaga penegak hukum memiliki kewajiban untuk mewujudkan keadilan dan kebenaran secara nyata, sehingga prinsip-prinsip tersebut dapat dirasakan, tampak jelas, serta teraktualisasi dalam kehidupan bermasyarakat.

### 3) Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Penegakan hukum tidak akan berjalan dengan baik tanpa adanya dukungan sarana dan prasarana yang memadai. Hal ini mencakup ketersediaan sumber daya manusia yang berpendidikan tinggi dan terampil, organisasi yang tertata dengan baik, peralatan yang memadai, serta dukungan anggaran yang cukup. Apabila faktor-faktor tersebut tidak terpenuhi, maka upaya penegakan hukum berpotensi menjadi tidak efektif. Sebaliknya, jika seluruh aspek tersebut tersedia, maka penegakan hukum yang digagas pemerintah dapat dilaksanakan secara lebih efisien dan efektif.

Sumber daya manusia yang berpendidikan tinggi dimaknai sebagai aparat penegak hukum yang mampu memberikan perlindungan serta pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan tugas dan fungsinya. Kepolisian, sebagai salah satu institusi penegak hukum, dituntut untuk



dapat menjalankan kewenangannya dengan profesional dalam menyelesaikan berbagai persoalan hukum. Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa sarana dan prasarana memiliki peran yang sangat penting dalam penegakan hukum. Tanpa dukungan tersebut, aparat penegak hukum akan sulit menyesuaikan peran normatif yang seharusnya dengan peran aktual di lapangan.

#### 4) Tingkat Kesadaran dan Kepatuhan Hukum Masyarakat

Penegakan hukum pada hakikatnya bersumber dari masyarakat dengan tujuan untuk mewujudkan ketenteraman di dalam kehidupan bersama. Oleh karena itu, dilihat dari berbagai sudut pandang, kondisi masyarakat memiliki pengaruh yang signifikan terhadap proses penegakan hukum. Setiap individu maupun kelompok masyarakat memiliki tingkat kesadaran hukum yang berbeda-beda.

Kesadaran hukum pada dasarnya mencakup tiga aspek, yaitu pengetahuan tentang hukum, sikap terhadap hukum, dan perilaku yang sesuai dengan hukum. Variasi tingkat kesadaran hukum tersebut dapat menimbulkan dampak positif maupun negatif. Dampak positifnya adalah masyarakat mampu memahami hak dan kewajibannya, sehingga terbentuk pemahaman hukum yang lebih baik. Namun, dampak negatifnya adalah munculnya kecenderungan masyarakat untuk selalu bergantung pada aparat penegak hukum, yang pada akhirnya dapat menyebabkan beban kerja aparat semakin menumpuk.

## 5) Faktor Budaya dan Masyarakat

Menurut Soerjono Soekanto, kebudayaan memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat, yakni sebagai pedoman yang mengarahkan manusia untuk memahami bagaimana seharusnya bertindak, berperilaku, dan menentukan sikap dalam berinteraksi dengan orang lain. Kebudayaan hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang menjadi dasar berlakunya hukum, yaitu konsepsi abstrak mengenai apa yang dipandang baik dan apa yang dianggap buruk. Faktor kebudayaan sesungguhnya memiliki keterkaitan erat dengan faktor masyarakat, namun lebih menitikberatkan pada sistem nilai yang hidup di dalamnya. Nilai-nilai tersebut merupakan pasangan nilai yang mencerminkan dua kondisi yang bersifat ekstrem dan menuntut adanya proses penyesuaian agar tercapai keselarasan.

Dalam konteks hukum, terdapat sejumlah pasangan nilai yang berperan penting, yaitu nilai ketertiban dengan nilai ketenteraman, nilai material (kebendaan) dengan nilai spiritual (moralitas), serta nilai keberlangsungan dengan nilai pembaruan. Pasangan nilai ketertiban dan ketenteraman pada hakikatnya sejalan dengan nilai kepentingan umum dan kepentingan individu, yang keduanya bersifat universal namun penerapannya dipengaruhi oleh konteks budaya masing-masing masyarakat. Demikian pula, pasangan nilai kebendaan dan nilai moralitas juga memiliki sifat universal, meskipun dalam praktiknya

dapat muncul perbedaan antar masyarakat akibat adanya beragam faktor dan pengaruh yang melatarbelakanginya.

Penelitian ini menelaah praktik pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar kawasan terminal sebagai bentuk pelanggaran hukum administrasi transportasi, sehingga penggunaan Teori Penegakan Hukum menjadi relevan untuk menganalisis efektivitas penerapan norma oleh Dinas Perhubungan Kota Malang. Teori ini menekankan tiga aspek utama, yaitu substansi hukum berupa kewajiban penggunaan terminal, struktur hukum berupa kewenangan dan mekanisme institusi penegak hukum, serta budaya hukum yang mencerminkan tingkat kepatuhan masyarakat, sopir, dan penumpang. Melalui kerangka ini, penelitian berupaya menilai efektivitas penegakan hukum, mengidentifikasi kendala, serta merumuskan strategi agar tujuan hukum dapat diwujudkan secara optimal.

## **2. Masalah**

### **a. Pengertian**

Secara bahasa, kata mashlahah (مصلحة) berasal dari mashdar dari kata kerja dasar, *صَلَح* yang artinya baik atau positif.<sup>28</sup> Kata mashlahah memiliki bentuk plural *مَصَالِح*, yang memiliki lawan kata mafsadah yang berarti kerusakan, sehingga secara istilah mashlahah dapat diartikan dengan terciptanya kebaikan pada manusia dan menghindari dari hal yang

---

<sup>28</sup> Ahmad Warson Munawir, *al-Munawwir Kamus Arab-Indonesia* (Surabaya: Pustaka Progressif, 1997), 778.

merusak kehidupan umum.<sup>29</sup> Selain itu, istilah *mashlahah* dalam bahasa Indonesia diserap menjadi “maslahat,” yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai segala sesuatu yang membawa kebaikan.

Definisi *mashlahah* menurut sejumlah ulama dapat dijelaskan sebagai berikut.

- a. Menurut Al-Ghazali, *mashlahah* dimaknai sebagai upaya untuk meraih manfaat sekaligus menolak kemudharatan dalam rangka menjaga dan mewujudkan tujuan-tujuan syariat (*maqashid al-syariah*).<sup>30</sup>
- b. Al-Khawarizmi menjelaskan bahwa *mashlahah* adalah menjaga tujuan syariat dalam penetapan hukum dengan cara menghindarkan manusia dari berbagai bentuk kerusakan.<sup>31</sup>
- c. Husain Hamid membedakan *mashlahah* ke dalam dua pengertian, yaitu secara *haqiqi* dan secara *majazi*. *Mashlahah* dalam arti *haqiqi* merujuk pada manfaat dan kegunaan itu sendiri, sedangkan dalam arti *majazi*, *mashlahah* dipahami sebagai sesuatu yang mendatangkan manfaat atau sebagai sarana yang mengantarkan kepada terwujudnya manfaat tersebut.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Ibn Manzhur, *Lisan al-'Arab*, Jilid II, Beirut : Dar al-Fikr, tth, hlm.516

<sup>30</sup> Abū Hāmid Al-Ghazālī, *al-Mustasfā min Ilm al-Uṣūl*, (Beirut: Dār al Kutub al-Ilmiyah, 1980), h. 286

<sup>31</sup> Muhammad Ibn Ali Ibn Muhammad al-Syaukani, *Irsyad alFuhul Ila Tahqiq al-Haq Min 'Ilm alUshul*, Beirut: Dar al-Kutub al- 'Ilmiah, 1994. hlm.358.

<sup>32</sup> Husein Hamid Hasan, *Nazāriyah al-Maṣlahah fi al-Fiqh al-Islami* (Kairo: al-Mutabbi, 1981), h. 4.

Berdasarkan berbagai definisi *mashlahah*, dapat ditemukan dua unsur pokok yang melekat di dalamnya, yaitu unsur positif (*ijabi*) dan unsur negatif (*salabi*). Unsur positif merujuk pada aspek kemanfaatan, sedangkan unsur negatif berkaitan dengan upaya menolak kerusakan. Oleh karena itu, pengertian *mashlahah* umumnya diawali dengan penekanan pada unsur positif, kemudian dilengkapi dengan unsur negatif sebagai penguatan maknanya.<sup>33</sup>

#### b. Pembagian *Mashlahah*

Terdapat tiga klasifikasi utama *mashlahah* yang didasarkan pada tingkat kualitas serta jenis kemaslahatannya.

- 1) *Mashlahah al-Dharuriyyah* merupakan bentuk kemaslahatan primer yang bertujuan untuk memelihara lima unsur pokok dalam syariat, yaitu agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Pemeliharaan terhadap kelima aspek tersebut akan menjaga keseimbangan kehidupan, baik dalam dimensi keagamaan maupun keduniawian. Apabila keseimbangan ini tidak terjaga, maka akan terjadi ketidakstabilan dalam aspek spiritual maupun material yang pada akhirnya dapat mengancam keselamatan manusia, baik di dunia maupun di akhirat.
- 2) *Mashlahah al-Hajiyyah* merupakan bentuk kemaslahatan sekunder, yaitu segala sesuatu yang dibutuhkan untuk mempermudah jalannya

---

<sup>33</sup> Muhammad Taufiq, *Al-Mashlahah sebagai Hukum Islam* (Studi Pemikiran Imam Malik dan Najm Al-Din Al-Thufi), (Yogyakarta: Pustaka Egaliter, 2011), h.27

kehidupan serta mengurangi kesulitan dalam upaya menjaga lima unsur pokok syariat. Apabila kemaslahatan sekunder ini tidak terpenuhi, manusia akan mengalami berbagai kesulitan dalam melindungi agamanya, jiwanya, akalanya, keturunannya, maupun hartanya.

- 3) *Mashlahah al-Tahsiniyyah* merupakan bentuk kemaslahatan tersier yang menitikberatkan pada upaya menjaga lima unsur pokok syariat melalui penerapan prinsip-prinsip moral yang baik serta menjauhi hal-hal yang bertentangan dengan akal sehat. Apabila kemaslahatan ini tidak terpenuhi, manusia tidak hanya akan menghadapi kesulitan dalam memelihara lima unsur pokok tersebut, tetapi juga berpotensi dianggap melanggar norma-norma etika yang menjadi landasan penting bagi terwujudnya kehidupan yang bermartabat.

Dilihat dari aspek keberadaannya, para ulama mengelompokkan *mashlahah* ke dalam beberapa kategori sebagai berikut:<sup>34</sup>

- 1) *Mashlahah mu'tabarah* merupakan bentuk kemaslahatan yang secara tegas diakui keberadaannya dalam nash. Para ulama sepakat bahwa *mashlahah mu'tabarah* wajib diterapkan dalam kehidupan, karena termasuk dalam kategori *mashlahah dharuriyyah* yang bersifat mendasar.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Safriadi, Maqāshid Al-Syari'ah & Mashlahah, "*Kajian terhadap pemikiran Ibnu 'Asyur dan Sa'id Ramadhan Al-Buthi*", (Lhokseumawe: SEFA, 2021), h. 8

<sup>35</sup> Hasballah Thaib, Tajdid, *Reaktualisasi dan Elastisitas Hukum Islam* (Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2003),. 29-30.

- 2) *Mashlahah mursalah* merupakan bentuk kemaslahatan yang tidak secara eksplisit disebutkan dalam nash, baik dalam bentuk pengakuan maupun penolakan. Kemaslahatan ini dapat dijadikan dasar dalam proses istinbath hukum sepanjang selaras dengan tujuan syariat (*maqashid al-syariah*) dan tidak bertentangan dengannya.
- 3) *Mashlahah mulghah* merupakan jenis kemaslahatan yang secara tegas ditolak oleh syariat karena bertentangan dengan ajaran Islam. Contohnya adalah ketentuan hukum yang memberikan pilihan hukuman bagi seseorang yang melakukan hubungan suami istri pada siang hari di bulan Ramadan, padahal dalam nash telah ditetapkan sanksi yang disepakati para ulama, yakni kewajiban untuk memerdekakan seorang budak.

Fenomena pengangkutan penumpang bus secara ilegal tidak hanya relevan dikaji dari sisi legal-formal, tetapi juga perlu dianalisis melalui perspektif *maslahah* yang menekankan bahwa penegakan hukum harus menghadirkan kemanfaatan dan mencegah kerugian bagi masyarakat. Teori Maslahah memberikan dasar normatif bahwa hukum ditujukan untuk menjaga lima tujuan pokok (*maqashid al-syari'ah*), yakni perlindungan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Dalam konteks penelitian ini, penerapan teori tersebut menegaskan bahwa penegakan hukum terhadap praktik pengangkutan ilegal merupakan upaya melindungi keselamatan penumpang, mencegah kerugian ekonomi akibat pungutan liar, serta menjaga ketertiban sosial dan efisiensi transportasi

publik. Dengan demikian, Teori Masalah memperluas makna penegakan hukum, tidak hanya sebagai kewajiban administratif, tetapi juga sebagai instrumen mewujudkan kemaslahatan umum.



### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

##### **A. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian yuridis empiris, yaitu suatu bentuk penelitian hukum sosiologis atau penelitian lapangan yang bertujuan untuk menelaah penerapan hukum positif sebagaimana berlaku, dengan mengaitkannya pada realitas yang berkembang di dalam masyarakat.<sup>36</sup> Penelitian ini berfokus pada kondisi faktual yang terjadi di lapangan untuk menemukan fakta-fakta hukum yang relevan, yang selanjutnya dijadikan data penelitian. Data tersebut kemudian dianalisis guna mengidentifikasi permasalahan hukum yang muncul, sehingga dapat dirumuskan arah penyelesaian yang sesuai dengan tujuan penelitian hukum.<sup>37</sup> Berdasarkan penjelasan diatas, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis Implementasi Pasal Pasal 126 Undang Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Metode penelitian yuridis empiris dipilih karena mampu mengkaji penegakan hukum terhadap praktik pengangkutan penumpang bus secara ilegal tidak hanya dari aspek normatif, yaitu aturan perundang-undangan mengenai kewajiban penggunaan terminal, tetapi juga dari aspek sosiologis yang berkaitan dengan implementasi di lapangan oleh Dinas Perhubungan, sopir bus,

---

<sup>36</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, (Jakarta: Sinar Grafik, 2002), h. 15.

<sup>37</sup> Kornelius Benuf and Muhamad Azhar, "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer," *Gema Keadilan* 7, no. 1 (April 1, 2020): 27, <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>.

dan masyarakat. Melalui pendekatan ini, penelitian dapat menilai kesesuaian antara norma hukum dan praktik, mengidentifikasi kendala serta faktor pendukung penegakan hukum, sekaligus menghadirkan solusi yang berorientasi pada tercapainya kemaslahatan umum sesuai dengan tujuan penelitian hukum.

## **B. Pendekatan Penelitian**

### **1. Sosiologis**

Penelitian ini menerapkan pendekatan sosiologis (*socio-legal*). Pendekatan sosiologis berawal dari upaya untuk melihat, menerima, dan memahami hukum sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan masyarakat.<sup>38</sup> Pendekatan dalam hukum empiris memerlukan keterlibatan disiplin ilmu sosial, terutama ilmu hukum, untuk dapat mengkajinya secara mendalam. Pendekatan ini dinilai mampu memberikan pandangan yang lebih menyeluruh terhadap berbagai fenomena yang terjadi di masyarakat. Ciri utama dari pendekatan ini adalah, pertama, *socio-legal*, yaitu dengan melakukan kajian terhadap teks hukum (norma hukum) yang kemudian dianalisis secara kritis serta dijelaskan hubungannya dengan subjek hukum. Melalui hal tersebut, dapat dipahami apakah ketentuan dalam pasal tertentu memberikan manfaat atau justru merugikan masyarakat di wilayah tertentu.

---

<sup>38</sup> Rahardjo, Sosiologi Hukum, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), 2

Kedua, studi social-legal juga mencakup perkembangan baru seperti penelitian kualitatif *socio-legal* dan etnografi *socio-legal*.<sup>39</sup>

Pendekatan sosiologis dipilih dalam penelitian ini karena permasalahan pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar kawasan terminal tidak hanya berkaitan dengan aspek normatif peraturan perundang-undangan, tetapi juga erat kaitannya dengan perilaku, kepatuhan, serta interaksi antara masyarakat, sopir bus, dan aparat penegak hukum, khususnya Dinas Perhubungan Kota Malang. Melalui pendekatan ini, penelitian dapat menelaah sejauh mana norma hukum tentang kewajiban penggunaan terminal diimplementasikan dalam realitas sosial, bagaimana tingkat kesadaran hukum para pelaku, serta faktor-faktor sosial yang memengaruhi efektivitas penegakan hukum. Dengan demikian, pendekatan sosiologis relevan digunakan untuk menjembatani antara teks hukum dan praktik di lapangan, serta memberikan analisis yang lebih komprehensif mengenai bagaimana penegakan hukum dapat diarahkan tidak hanya pada kepastian hukum, tetapi juga pada tercapainya kemaslahatan umum sesuai dengan perspektif *maslahah*.

## 2. Pendekatan yuridis

Penelitian ini menerapkan pendekatan yuridis. Menurut Soerjono Soekanto, pendekatan yuridis merupakan suatu rangkaian penelitian hukum yang dilaksanakan melalui penelaahan bahan pustaka atau data

---

<sup>39</sup> Muhammad Fajar Sidiq, 51

sekunder, yang dijadikan dasar untuk dianalisis dengan menelusuri peraturan perundang-undangan serta literatur-literatur yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>40</sup>

Pendekatan yuridis digunakan dalam penelitian ini karena persoalan pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar kawasan terminal pada dasarnya berhubungan erat dengan norma hukum positif yang mengatur tata kelola transportasi umum. Melalui pendekatan ini, penelitian dapat menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan, seperti ketentuan tentang kewajiban penggunaan terminal, larangan praktik pengangkutan ilegal, serta kewenangan Dinas Perhubungan dalam melakukan pengawasan dan penertiban. Pendekatan yuridis dipandang penting karena memberikan dasar normatif yang kuat untuk memahami kerangka hukum yang berlaku, sekaligus menjadi pijakan dalam menganalisis sejauh mana ketentuan tersebut diimplementasikan dalam praktik. Dengan demikian, penggunaan pendekatan yuridis tidak hanya bertujuan untuk menemukan kepastian hukum, tetapi juga untuk menilai keberlakuan aturan hukum secara teoritis maupun praktis dalam mewujudkan ketertiban dan kemaslahatan umum.

---

<sup>40</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001. *Penelitian Hukum Normatif* (Suatu Tinjauan Singkat). Jakarta: Rajawali Pers. hlm. 13-14

### 3. Pendekatan konseptual

Pendekatan konseptual adalah suatu pendekatan yang berangkat dari pandangan serta doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Melalui kajian terhadap pandangan dan doktrin tersebut, peneliti dapat memperoleh gagasan-gagasan yang melahirkan pengertian, konsep, maupun asas hukum yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang sedang diteliti.<sup>41</sup> Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji konsep dan gagasan hukum terkait pengaturan praktik pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar kawasan terminal, karena ketentuan yang berlaku saat ini dinilai belum sepenuhnya memberikan perlindungan yang tegas terhadap fungsi terminal sebagai pusat pelayanan transportasi umum serta belum optimal dalam menjamin kepastian hukum, ketertiban, dan kemaslahatan masyarakat.

Pendekatan konseptual digunakan dalam penelitian ini karena permasalahan pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar kawasan terminal tidak hanya dapat dipahami melalui telaah aturan positif, tetapi juga membutuhkan kajian terhadap pandangan, doktrin, dan asas hukum yang berkembang dalam ilmu hukum. Melalui pendekatan ini, penelitian dapat menggali konsep-konsep hukum yang relevan dengan penegakan hukum administrasi di bidang transportasi, serta menempatkan teori masalah sebagai landasan filosofis untuk menilai sejauh mana penegakan hukum tersebut menghadirkan kemanfaatan bagi masyarakat. Dengan

---

<sup>41</sup> Peter Mahmud MZ, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 135

demikian, pendekatan konseptual dipilih agar penelitian mampu memberikan analisis yang lebih mendalam, tidak sekadar pada tataran normatif, tetapi juga pada tingkat konseptual yang memperkaya pemahaman tentang tujuan hukum dalam mewujudkan kepastian, ketertiban, dan kemaslahatan umum.

### C. Lokasi Penelitian

Dinas Perhubungan Kota Malang, Jalan Raden Intan No. 1, Kelurahan Polowijen, Kecamatan Blimbing, Kota Malang, Jawa Timur, 65126 dan Jalan Raya Gadang kota Malang. Penentuan lokasi penelitian tidak dilakukan secara acak, melainkan ditetapkan berdasarkan sejumlah pertimbangan yang bersifat akademis maupun praktis. Secara akademis, Dinas Perhubungan memiliki kewenangan utama dalam menyelenggarakan, mengawasi, dan menegakkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang lalu lintas dan angkutan jalan pada tingkat daerah. Hal ini selaras dengan **Pasal 126 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan**, yang menegaskan bahwa pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran angkutan umum dilakukan melalui kerja sama antara kepolisian, penyelenggara transportasi, dan instansi terkait, termasuk Dinas Perhubungan.

Secara praktis, Kota Malang merupakan salah satu daerah dengan mobilitas penumpang yang tinggi dan memiliki fenomena nyata terkait praktik pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar kawasan terminal. Kondisi

ini menuntut peran aktif Dinas Perhubungan sebagai instansi yang bertugas melakukan pengawasan, penertiban, serta koordinasi dengan aparat penegak hukum untuk menjamin terciptanya ketertiban dan keamanan berlalu lintas. Dengan demikian, pemilihan Dinas Perhubungan Kota Malang sebagai sumber data melalui wawancara memberikan relevansi langsung terhadap fokus penelitian, sekaligus memungkinkan analisis yang komprehensif terkait implementasi **masalah** dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran pengangkutan penumpang bus ilegal.

#### **D. Sumber Data**

Dalam melakukan penelitian peneliti menggunakan dua jenis sumber data, yaitu:

##### **a. Sumber Data Primer**

Data primer dalam penelitian hukum diperoleh melalui kegiatan penelitian yang dilakukan secara langsung di tengah masyarakat.<sup>42</sup> Sumber data primer berperan penting dalam penelitian ini karena menghadirkan gambaran nyata mengenai praktik penegakan hukum terhadap pengangkutan penumpang bus ilegal di luar terminal melalui wawancara, observasi, dan keterangan langsung dari pihak terkait. Data ini menjadi bukti empiris yang menunjukkan efektivitas hukum, tingkat kepatuhan masyarakat, serta respons aparat, sehingga memperkuat validitas penelitian

---

<sup>42</sup> Mukti Fajar, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2022), 156

dan menilai kesesuaiannya dengan tujuan kemaslahatan. Dalam hal ini, peneliti memperoleh data dengan cara wawancara langsung kepada Dinas Perhubungan Kota Malang.

Teknik wawancara dilakukan secara semiterstruktur. Peneliti melakukan wawancara secara lisan, chat dan telepon kepada Bapak Riyo D Mahribi selaku Pengawas Angkutan Darat Dinas Perhubungan Kota Malang, sopir bus yang menjadi objek dari penelitian ini (Bapak AM), dan Ibu Nur selaku seorang pekerja harian yang kerap menggunakan jasa bus antarkota

#### **b. Sumber Data Sekunder**

Data sekunder dalam penelitian hukum merupakan data yang diperoleh melalui kajian terhadap berbagai literatur yang relevan dengan permasalahan dan materi penelitian, yang lazim disebut sebagai bahan hukum.<sup>43</sup> Sumber data sekunder yang digunakan adalah buku, karya ilmiah, dan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi penelitian ini, seperti Pasal 126 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Sumber data sekunder berperan sebagai dasar normatif dan konseptual dalam penelitian ini melalui peraturan perundang-undangan, literatur hukum, doktrin, dan hasil penelitian terdahulu. Data ini penting untuk menafsirkan fakta empiris dalam kerangka hukum yang berlaku, menilai kesesuaian praktik dengan

---

<sup>43</sup> Mukti Fajar, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, 156.



norma dan prinsip *masalah*, serta melengkapi data primer agar analisis lebih komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

#### **E. Metode Pengumpulan Data**

Beberapa metode pengumpulan data yang diterapkan dalam penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

##### **a. Wawancara**

Jenis wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara semi terstruktur, yaitu wawancara yang dilakukan dengan berpedoman pada topik dan daftar pertanyaan yang telah disusun oleh peneliti sebelum kegiatan wawancara berlangsung.<sup>44</sup> Wawancara yang dimaksud merupakan proses tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan narasumber atau informan guna memperoleh informasi, sehingga data yang diperoleh dapat diolah sesuai dengan fenomena yang terjadi di lapangan.<sup>45</sup> Metode wawancara dipilih karena mampu memperoleh informasi langsung dari pihak terkait, yaitu Dinas Perhubungan Kota Malang, sopir bus, dan penumpang.

Dalam penelitian ini peneliti telah melakukan wawancara secara lisan, chat dan telepon kepada Riyo D Mahribi selaku Pengawas Angkutan Darat Dinas Perhubungan Kota Malang, sopir bus yang menjadi objek dari

---

95 <sup>44</sup> Muhaimin, “*Metode Penelitian Hukum*” (Mataram: Mataram University Press, 2020) h.

<sup>45</sup> Abdulkadir Muhammad, 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), 86

penelitian ini (Bapak AM), dan Ibu Nur selaku seorang pekerja harian yang kerap menggunakan jasa bus antarkota

b. Dokumentasi

Dokumentasi dalam penelitian ini merupakan catatan peristiwa yang terjadi selama proses penelitian, berupa foto, rekaman audio, maupun video yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan penelitian serta fakta-fakta yang ditemukan di lapangan.<sup>46</sup> Metode dokumentasi digunakan untuk memperkuat hasil wawancara dan menggambarkan kondisi nyata di lapangan terkait pengangkutan penumpang bus ilegal di luar terminal. Dalam penelitian ini dokumentasi diperoleh dari tempat penelitian berupa kondisi kejadian objek penelitian yaitu Dinas Perhubungan Kota Malang dan Jalan Raya Gadang Kota Malang

**F. Metode Pengolahan Data**

Metode pengolahan data memiliki peran penting dalam menganalisis bahan hukum yang telah diperoleh. Dalam penelitian ini, pengolahan data dilakukan melalui analisis deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif merupakan suatu teknik yang digunakan untuk menghimpun, mengolah, menelaah, serta menyajikan data terkait subjek dan objek penelitian sesuai dengan temuan yang diperoleh di lapangan.<sup>47</sup> Analisis deskriptif kualitatif bertujuan untuk memberikan gambaran secara rinci dan sistematis mengenai

---

<sup>46</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010. “*Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*” (Yogyakarta: Pustaka pelajar) 180

<sup>47</sup> Sigit Sapto Nugroho, dkk. “*Metodologi Riset Hukum*” (Karanganyar: Oase Group, 2020) h. 93

suatu fenomena, peristiwa, maupun situasi. Adapun metode pengolahan data yang diterapkan dalam penelitian ini meliputi:

a. Pemeriksaan Data (*editing*)

Pemeriksaan data dilaksanakan setelah seluruh data lapangan berhasil dikumpulkan. Tahap ini bertujuan untuk memastikan bahwa tidak terdapat data yang terlewat serta menjamin keakuratan dan kesesuaian data dengan sumber aslinya.<sup>48</sup> Tahap ini dilakukan untuk mendengarkan serta mencatat hasil wawancara, kemudian menyusun kembali kalimat-kalimat yang dianggap penting untuk digunakan, serta melakukan pemilihan dokumentasi berupa foto.

b. Klasifikasi Data (*classsifying*)

Proses ini merupakan pengelompokan seluruh data yang telah diperoleh ke dalam kategori tertentu sesuai dengan karakteristiknya, dengan tujuan untuk mempermudah pelaksanaan analisis data.<sup>49</sup> Metode klasifikasi data digunakan untuk menyusun hasil wawancara dan temuan lapangan secara sistematis, sehingga memudahkan peneliti mengidentifikasi pola, hubungan, dan perbedaan. Dengan cara ini, analisis menjadi lebih terarah dan mendalam, serta mampu menghasilkan kajian hukum yang deskriptif

---

<sup>48</sup> Muhammad Citra Ramadhan “*Metode Penelitian Hukum*” (Yogyakarta: CV Kaizen Sarana Edukasi, 2021) h. 157-158

<sup>49</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010. “*Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*” (Yogyakarta: Pustaka pelajar) 180

sekaligus analitis dalam melihat penegakan hukum pengangkutan bus ilegal di luar terminal dalam perspektif kemaslahatan.

c. Verifikasi Data (*veritying*)

Pada tahap ini, data ditelaah kembali untuk memastikan bahwa data yang akan digunakan dalam analisis lanjutan merupakan data yang akurat dan valid.<sup>50</sup> Pada tahap ini dilakukan verifikasi terhadap data hasil wawancara dengan merujuk pada rekaman wawancara. Selanjutnya, data tersebut disesuaikan dengan catatan tertulis hasil wawancara bersama pihak Dinas Perhubungan Kota Malang, kemudian didokumentasikan secara sistematis.

d. Analisis Data (*analysing*)

Data yang telah dikumpulkan selanjutnya dianalisis dengan menggunakan teori yang relevan, sehingga dapat diperoleh jawaban atas permasalahan yang diteliti.<sup>51</sup> Pada tahap ini, menganalisis data yang telah didapat dari Dinas Perhubungan Kota Malang serta para pemangku kepentingan seperti supir bus dan penumpang.

e. Kesimpulan (*concluding*)

Kesimpulan merupakan tahapan akhir dalam proses pengolahan data. Pada tahap ini dilakukan perumusan hasil penelitian secara ringkas dan

---

<sup>50</sup> Muhaimin, “*Metode Penelitian Hukum*” (Mataram: Mataram University Press, 2020) h. 101

<sup>51</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010. “*Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*” (Yogyakarta: Pustaka pelajar) 182

jelas berdasarkan keseluruhan pembahasan. Kesimpulan yang diperoleh mencerminkan hasil analisis yang telah melalui proses validasi, baik dengan dukungan bukti empiris maupun kesesuaiannya dengan teori yang relevan.<sup>52</sup> Pada tahap ini, digunakan untuk menyimpulkan seluruh data yang telah diperoleh dari hasil wawancara oleh Kepala Dinas Perhubungan Kota Malang dan Kepala Bidang Lalu Lintas Dinas Perhubungan Kota Malang yang berhubungan dengan tema yang diteliti.

---

<sup>52</sup> Nur Solikin, “*Metodologi Penelitian Hukum*” (Pasuruan: CV Penerbit Qiara Media, 2021) H. 135- 136

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. HASIL PENELITIAN**

##### **1. Profil Dinas Perhubungan Kota Malang**

###### **a. Sejarah Singkat Dinas Perhubungan Kota Malang**

Dinas Perhubungan Kota Malang pada awalnya bernaung dalam Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan (LLAJ) dan Dinas Terminal tingkat propinsi. Pada tahun 2000 seiring dengan penetapan Otonomi daerah, Dinas Perhubungan Kota Malang mulai berdiri sendiri. Kantor Dinas Perhubungan Kota Malang saat ini terletak tidak jauh dari lokasi Terminal Arjosari yaitu di ruas Jl. Raden Intan No. 1 Malang, sehingga dapat dikatakan strategis karena sekaligus dapat langsung melaksanakan fungsi pengaturan, pengendalian dan pengawasan terhadap transportasi darat yang berpusat di Terminal Arjosari.<sup>53</sup>

###### **b. Tugas dan Fungsi Dinas Perhubungan Kota Malang**

Berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 34 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Perhubungan, mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan di bidang perhubungan.

---

<sup>53</sup> “Profil Dinas Perhubungan Kota Malang,” *Dinas Perhubungan Kota Malang* (blog), diakses 10 November 2025, <https://DinasPerhubunganKotaMalang.Malangkota.go.id/profil/profil-dinas-perhubungan-kota-malang/>.

Dinas Perhubungan Kota Malang menyelenggarakan fungsi antara lain perumusan kebijakan Daerah di bidang perhubungan; penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan; pelaksanaan pengendalian dan ketertiban lalulintas dan angkutan jalan; penyelenggaraan dan pengendalian perparkiran; pengoperasian dan pemeliharaan terminal tipe C; pelaksanaan pengujian kendaraan bermotor; penyelenggaraan angkutan kereta api dalam wilayah kota; pemberian dan pencabutan perizinan di bidang perhubungan yang menjadi kewenangannya; pelaksanaan kerjasama di bidang perhubungan; pemanfaatan data dan dokumen perhubungan; pelaksanaan inovasi pelayanan perhubungan; penyuluhan di bidang perhubungan; pembinaan, koordinasi, dan pengendalian bidang perhubungan; monitoring, evaluasi dan pelaporan bidang perhubungan; pengelolaan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya; pengelolaan administrasi umum; dan pemberdayaan dan pembinaan jabatan fungsional.<sup>54</sup>

**c. Visi dan Misi Dinas Perhubungan Kota Malang**

Visi : Terwujudnya sistem transportasi yang handal dan terintegrasi

Misi : Meningkatkan kualitas sistem transportasi aman, tertib dan nyaman

**d. Sasaran dan Tujuan Dinas Perhubungan Kota Malang**

---

<sup>54</sup> Pasal 3 angka 2 Peraturan Walikota Malang Nomor 34 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Perhubungan.

Untuk merealisasikan visi dan misi Dinas Perhubungan Kota Malang maka tujuan dan sasaran Dinas Perhubungan Kota Malang yaitu:

a. Tujuan

- 1) Terwujudnya sarana dan prasarana perhubungan yang bermanfaat keselamatan berlalu lintas.
- 2) Terwujudnya pelayanan parkir yang tertib

b. Sasaran

- 1) Meningkatnya sarana dan prasarana dalam upaya keselamatan berlalu lintas
- 2) Meningkatnya pengguna sarana perhubungan
- 3) Meningkatnya kualitas pelayanan perhubungan
- 4) Meningkatnya pelayanan parkir yang tertib

## **2. Hasil Wawancara**

### **a. Upaya Penegakan Hukum yang Dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Malang terhadap Pengangkutan Penumpang Bus Secara Ilegal serta Kebijakan Penertiban yang Dilakukan Jika Terjadi Pelanggaran**

Fenomena pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar kawasan terminal di Kota Malang menimbulkan masalah ketertiban dan keselamatan lalu lintas, sehingga Dinas Perhubungan perlu melakukan upaya penegakan hukum serta menetapkan kebijakan penertiban guna memastikan kegiatan transportasi berjalan sesuai ketentuan yang



berlaku. Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan pihak Dinas Perhubungan Kota Malang, diperoleh keterangan bahwa dalam rangka menegakkan ketentuan perundang-undangan mengenai angkutan penumpang umum, Dinas Perhubungan telah melakukan berbagai upaya preventif dan represif (penindakan) terhadap praktik pengangkutan penumpang bus di luar kawasan terminal resmi.

Pengawas Transportasi Darat Dinas Perhubungan Kota Malang, Bapak Riyo Dillutinovic Mahribi, menyampaikan bahwa langkah awal yang selalu ditekankan adalah pembinaan dan sosialisasi terhadap para sopir serta pengusaha angkutan agar memahami aturan mengenai lokasi menaikkan dan menurunkan penumpang. Narasumber menjelaskan:

*“.....Kami dari Dinas Perhubungan selalu mengutamakan langkah pembinaan terlebih dahulu. Kami sampaikan kepada para sopir dan pengelola bus bahwa menaikkan atau menurunkan penumpang di luar terminal merupakan pelanggaran terhadap ketentuan yang diatur dalam Pasal 126 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 dan juga Permenhub Nomor 15 Tahun 2019. Jadi kami berupaya agar mereka paham dan mau menaati aturan itu.....”<sup>55</sup>*

Langkah pertama yang selalu diutamakan adalah pembinaan dan sosialisasi kepada sopir dan pengusaha angkutan agar memahami larangan menaikkan atau menurunkan penumpang di luar terminal sebagaimana diatur dalam Pasal 126 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 dan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 15 Tahun 2019. Pendekatan ini menegaskan bahwa Dinas Perhubungan lebih

---

<sup>55</sup> Riyo D Mahribi, Dinas Perhubungan Kota Malang, *wawancara* (Malang, 12 November 2025)

menitikberatkan pada pembentukan kesadaran hukum daripada sekadar penerapan sanksi.

Kegiatan sosialisasi tersebut merupakan bagian dari tindakan preventif (*preventive measure*) untuk mencegah terulangnya pelanggaran serupa. Dinas Perhubungan menekankan pentingnya penegakan hukum yang humanis dan edukatif, dengan mengedepankan komunikasi persuasif dan pembinaan sosial, agar hukum tidak hanya bersifat menghukum, tetapi juga mendidik masyarakat untuk patuh terhadap norma yang berlaku.

Selain pembinaan, Dinas Perhubungan juga secara rutin melaksanakan operasi lapangan atau penertiban, baik secara mandiri maupun berkoordinasi dengan instansi lain. Dalam wawancara tersebut, narasumber menegaskan:

*“.....Dalam satu tahun ini kami sudah beberapa kali melakukan operasi gabungan bersama Satpol PP dan Kepolisian. Operasi ini difokuskan pada titik-titik rawan seperti sekitar Arjosari dan kawasan Blimbing, karena di sana sering terjadi praktik menaikkan penumpang di luar terminal.....”<sup>56</sup>*

Pernyataan narasumber tersebut menunjukkan bahwa Dinas Perhubungan Kota Malang secara aktif dan berkesinambungan melakukan upaya penegakan hukum di lapangan melalui kegiatan operasi gabungan dengan instansi terkait seperti Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Kepolisian Republik Indonesia. Kolaborasi ini

---

<sup>56</sup> Riyo D Mahribi, Dinas Perhubungan Kota Malang, *wawancara* (Malang, 12 November 2025)

menjadi bentuk konkret pelaksanaan fungsi pengawasan dan penertiban terhadap praktik pengangkutan penumpang bus yang dilakukan di luar kawasan terminal resmi.

Selain di kedua wilayah tersebut, narasumber juga menjelaskan bahwa upaya penegakan hukum di kawasan Jalan Raya Gadang, Kota Malang, saat ini masih dalam tahap proses penindakan. Dinas Perhubungan bersama tim gabungan terus melakukan pengawasan intensif dan pemetaan lapangan untuk mengidentifikasi pola pelanggaran serta pelaku yang terlibat dalam aktivitas menaikkan dan menurunkan penumpang di luar terminal pada kawasan tersebut.

Proses penindakan di Jalan Raya Gadang ini dilakukan secara bertahap, mengingat wilayah tersebut merupakan salah satu akses utama keluar-masuk Kota Malang dengan tingkat mobilitas kendaraan yang sangat tinggi. Oleh karena itu, strategi penertiban tidak bisa dilakukan secara mendadak, tetapi harus melalui pendekatan koordinatif, edukatif, dan persuasif, agar pelaksanaan di lapangan tetap berjalan tertib tanpa menimbulkan kemacetan atau resistensi dari pihak pengemudi.

Dinas Perhubungan menegaskan bahwa penegakan hukum di kawasan ini masih berjalan dan akan terus dievaluasi hingga mencapai hasil yang optimal. Pendekatan yang digunakan tidak hanya berfokus pada penindakan terhadap pelanggar, tetapi juga diarahkan untuk membangun kesadaran hukum dan kedisiplinan pengemudi, serta menciptakan keteraturan arus transportasi di wilayah tersebut.

Dari hasil wawancara juga terungkap bahwa Dinas Perhubungan tidak memiliki kewenangan langsung untuk menjatuhkan sanksi hukum, karena penindakan terhadap pelanggaran di lapangan menjadi ranah Kepolisian dan Satpol PP. Dengan demikian, fungsi utama Dinas Perhubungan adalah pengawasan, pembinaan, dan koordinasi lintas instansi untuk memastikan peraturan dijalankan sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

**b. Kondisi Lapangan yang Digunakan Sopir Bus dalam Mengangkut Penumpang dan Respon Sopir Bus terhadap Penegakan Hukum yang Dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Malang**

Fenomena praktik pengangkutan penumpang bus di luar kawasan terminal di Kota Malang masih sering terjadi akibat tingginya permintaan penumpang untuk naik dan turun di titik-titik tertentu yang dianggap lebih praktis. Kondisi tersebut mendorong para sopir untuk mencari celah agar tetap dapat melayani penumpang di luar ketentuan hukum yang berlaku. Situasi ini menjadi tantangan bagi Dinas Perhubungan dalam menegakkan aturan, karena selain berkaitan dengan kepatuhan hukum, juga menyangkut faktor sosial dan ekonomi para pengemudi angkutan umum.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Dinas Perhubungan Kota Malang, diperoleh keterangan bahwa kondisi di lapangan menunjukkan masih sering terjadinya praktik pengangkutan dan penurunan penumpang bus di luar kawasan terminal resmi. Hal ini

umumnya dilakukan di beberapa titik strategis yang memiliki aktivitas masyarakat cukup tinggi, seperti kawasan Arjosari, Blimbing, dan Jalan Raya Gadang, yang sering dijadikan tempat menaikkan maupun menurunkan penumpang secara tidak resmi oleh para sopir bus.

Menurut penjelasan pihak Dinas Perhubungan, salah satu faktor utama yang memengaruhi kondisi tersebut adalah meningkatnya permintaan penumpang untuk naik atau turun di lokasi-lokasi tertentu di luar terminal. Narasumber menyampaikan:

*“.....Kenyataannya di lapangan, banyak penumpang yang justru meminta turun atau naik di area-area ramai seperti dekat pasar atau perempatan jalan besar. Hal ini menjadi alasan bagi para sopir untuk berhenti di luar terminal. Mereka beranggapan kalau mengikuti keinginan penumpang, maka mereka tidak kehilangan pelanggan.....”<sup>57</sup>*

Faktor permintaan konsumen (penumpang) ini kemudian menjadi salah satu tantangan besar dalam penegakan hukum transportasi, sebab praktik tersebut sering dianggap sebagai bentuk “kompromi sosial” antara pengemudi dan pengguna jasa angkutan. Pihak Dinas Perhubungan menjelaskan bahwa para sopir bus sering kali mencari celah untuk tetap melakukan aktivitas menaikkan atau menurunkan penumpang di luar lokasi yang ditentukan, dengan alasan efisiensi waktu, kemudahan akses penumpang, serta menghindari potensi kehilangan pendapatan.

---

<sup>57</sup> Riyo D Mahribi, Dinas Perhubungan Kota Malang, *wawancara* (Malang, 12 November 2025)

*“Kami temukan di lapangan, sopir sering mencari cara agar tidak terlihat petugas, seperti berhenti di tikungan atau area yang tidak terpantau. Mereka berdalih bahwa hal itu hanya sebentar dan untuk melayani penumpang. Ini yang menjadi tantangan bagi kami dalam menegakkan aturan,”<sup>58</sup>*

Kondisi lapangan yang demikian menunjukkan bahwa pelanggaran ini tidak semata disebabkan oleh kurangnya pengawasan, tetapi juga karena adanya interaksi sosial dan ekonomi antara pengemudi dan penumpang yang saling bergantung. Di satu sisi, penumpang menuntut kemudahan dan kecepatan, sementara di sisi lain, sopir berusaha mempertahankan jumlah penumpang demi keberlangsungan usahanya.

Dari perspektif penegakan hukum, respon para sopir terhadap kebijakan Dinas Perhubungan cenderung beragam. Sebagian sopir bersikap kooperatif dan memahami tujuan aturan tersebut, namun tidak sedikit yang menunjukkan resistensi dengan berbagai alasan ekonomi dan kebiasaan operasional. Dinas Perhubungan menyampaikan bahwa dalam setiap kegiatan sosialisasi maupun operasi lapangan, petugas selalu berusaha menyampaikan bahwa penegakan aturan bukan bertujuan untuk memberatkan sopir, melainkan untuk menciptakan ketertiban, keselamatan, dan kenyamanan transportasi publik.

---

<sup>58</sup> Riyo D Mahribi, Dinas Perhubungan Kota Malang, *wawancara* (Malang, 12 November 2025)

**c. Kendala dan Tantangan Penegakan Hukum yang Dihadapi oleh Dinas Perhubungan Kota Malang dalam Melakukan Penegakan Hukum**

Penegakan hukum terhadap praktik pengangkutan penumpang bus secara ilegal di Kota Malang menghadapi berbagai kendala, baik dari sisi teknis maupun sosial. Tingginya permintaan penumpang untuk naik dan turun di luar terminal mendorong sopir bus mencari celah agar tetap dapat melayani penumpang, meskipun melanggar aturan. Kondisi ini menimbulkan tantangan bagi Dinas Perhubungan dalam menegakkan ketertiban tanpa mengabaikan kebutuhan masyarakat serta keterbatasan sumber daya dan koordinasi antarinstansi.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Dinas Perhubungan Kota Malang, diperoleh keterangan bahwa dalam pelaksanaan penegakan hukum terhadap pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar kawasan terminal, terdapat berbagai kendala dan tantangan yang cukup kompleks, baik dari aspek teknis lapangan, sumber daya manusia, maupun faktor sosial ekonomi masyarakat.

Menurut keterangan Pengawas Angkutan Darat Dinas Perhubungan Kota Malang, Bapak Riyo D. Mahribi, penegakan hukum di bidang transportasi bukanlah hal yang sederhana karena melibatkan banyak kepentingan dan dinamika di lapangan. Beliau menjelaskan:

*“Salah satu kendala utama yang kami hadapi adalah perilaku para sopir yang sering mencari celah untuk tetap menaikkan atau menurunkan penumpang di luar terminal. Mereka biasanya berdalih bahwa banyak penumpang yang*

*meminta turun di titik-titik tertentu karena dianggap lebih dekat dengan tujuan. Hal ini memang menjadi dilema, karena di satu sisi kami harus menegakkan aturan, namun di sisi lain ada faktor kebutuhan masyarakat yang turut memengaruhi situasi di lapangan.”<sup>59</sup>*

Dari pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa penegakan hukum terhadap praktik pengangkutan ilegal ini tidak hanya berhadapan dengan pelanggaran administratif, tetapi juga dengan realitas sosial yang menuntut adanya fleksibilitas kebijakan. Meningkatnya permintaan konsumen untuk turun di area tertentu, seperti kawasan Blimbing dan Jalan Raya Gadang, menjadi faktor pendorong utama munculnya pelanggaran tersebut. Kondisi ini menyebabkan pengemudi cenderung mencari “celah” untuk tetap melayani permintaan penumpang, meskipun bertentangan dengan ketentuan Pasal 126 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Selain faktor perilaku pengemudi dan kebutuhan penumpang, tantangan lain yang dihadapi Dinas Perhubungan adalah keterbatasan jumlah personel dalam melakukan pengawasan rutin di seluruh titik rawan pelanggaran. Dengan wilayah kerja yang luas dan mobilitas kendaraan yang tinggi, intensitas pengawasan menjadi tidak sebanding dengan jumlah petugas di lapangan.

---

<sup>59</sup> Riyo D Mahribi, Dinas Perhubungan Kota Malang, wawancara (Malang, 12 November 2025)



**d. Dampak Setelah Upaya Penertiban Dilakukan dan Evaluasi Kebijakan terhadap Efektivitas Kebijakan dan Tindakan yang Telah Dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Malang**

Kawasan Jalan Raya Gadang Kota Malang merupakan salah satu titik dengan aktivitas transportasi yang tinggi dan sering menjadi lokasi praktik pengangkutan penumpang bus di luar terminal. Kondisi ini dipengaruhi oleh tingginya permintaan penumpang untuk naik dan turun di area tersebut, sehingga para sopir sering mencari celah untuk tetap melayani penumpang meskipun melanggar ketentuan hukum. Situasi tersebut menjadi tantangan bagi Dinas Perhubungan dalam menegakkan aturan secara efektif di tengah kompleksitas lalu lintas dan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Dinas Perhubungan Kota Malang, diperoleh keterangan bahwa salah satu wilayah yang hingga saat ini masih menjadi fokus penegakan hukum adalah kawasan Jalan Raya Gadang, yang dikenal sebagai salah satu titik dengan intensitas tinggi praktik pengangkutan penumpang bus di luar terminal. Kawasan ini memiliki karakteristik khusus sebagai jalur utama keluar-masuk Kota Malang, sehingga aktivitas lalu lintas di wilayah tersebut cenderung padat dan dinamis.

Menurut keterangan Kepala Seksi Angkutan Orang Dinas Perhubungan Kota Malang, Bapak Riyo D. Mahribi:

*“Untuk wilayah Jalan Raya Gadang, saat ini kami masih dalam tahap proses penindakan. Kawasan tersebut*

*memang cukup kompleks karena menjadi salah satu titik pertemuan arus kendaraan dari berbagai arah. Selain itu, banyak penumpang yang meminta turun di area tersebut karena faktor kedekatan dengan pasar, perumahan, dan akses transportasi lanjutan. Hal ini sering dimanfaatkan oleh sopir untuk menaikkan dan menurunkan penumpang di luar terminal.”<sup>60</sup>*

Dari penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa tantangan utama di Jalan Raya Gadang bukan hanya pada aspek pelanggaran aturan, tetapi juga pada kondisi sosial dan ekonomi masyarakat sekitar. Meningkatnya permintaan penumpang untuk naik atau turun di area tersebut menciptakan tekanan terhadap pelaksanaan aturan, sehingga para sopir sering kali mencari celah untuk tetap beroperasi di luar ketentuan. Hal ini menjadi dilema bagi Dinas Perhubungan, karena di satu sisi perlu menegakkan hukum secara konsisten, namun di sisi lain harus memperhatikan kenyataan lapangan yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat.

Dalam pelaksanaannya, Dinas Perhubungan bersama aparat Satpol PP dan Kepolisian masih melakukan pemantauan intensif di kawasan ini, baik melalui patroli rutin maupun operasi gabungan. Namun, narasumber menegaskan bahwa proses penindakan di Jalan Raya Gadang tidak dapat dilakukan secara spontan atau represif penuh, mengingat padatnya lalu lintas dan potensi gangguan terhadap arus

---

<sup>60</sup> Riyo D Mahribi, Dinas Perhubungan Kota Malang, *wawancara* (Malang, 12 November 2025)

kendaraan. Oleh karena itu, pendekatan yang digunakan lebih bersifat edukatif, persuasif, dan bertahap.

*“Kami tidak bisa serta-merta melakukan tindakan tegas di Gadang karena situasi lalu lintasnya padat dan rawan kemacetan. Langkah yang kami tempuh saat ini lebih kepada pembinaan, sosialisasi, serta koordinasi dengan pihak kepolisian untuk memastikan tindakan yang diambil tetap proporsional dan tidak menimbulkan keresahan di masyarakat,”<sup>61</sup>*

Selain faktor lalu lintas, kendala struktural seperti keterbatasan jumlah personel pengawas dan luasnya area pemantauan juga turut memengaruhi efektivitas penegakan hukum di kawasan tersebut. Hal ini menyebabkan pengawasan tidak dapat dilakukan secara terus-menerus, sehingga pelanggaran masih berpotensi terjadi di waktu-waktu tertentu, terutama pada jam sibuk atau malam hari.

Meskipun demikian, Dinas Perhubungan Kota Malang menegaskan komitmennya untuk terus melakukan evaluasi dan penertiban secara berkelanjutan di Jalan Raya Gadang. Upaya ini tidak hanya diarahkan pada penegakan hukum terhadap pelanggar, tetapi juga pada peningkatan kesadaran hukum sopir bus dan masyarakat pengguna jasa angkutan umum.

Dinas Perhubungan juga mengusulkan agar ke depan dilakukan peninjauan kembali terhadap sistem trayek dan titik pemberhentian resmi, agar dapat menyesuaikan dengan kebutuhan aktual masyarakat

---

<sup>61</sup> Riyo D Mahribi, Dinas Perhubungan Kota Malang, *wawancara* (Malang, 12 November 2025)

tanpa mengabaikan ketentuan hukum yang berlaku. Pendekatan ini mencerminkan strategi penegakan hukum yang adaptif dan berorientasi pada prinsip kemaslahatan publik (masalah mursalah), di mana kebijakan hukum tidak hanya menekankan aspek kepatuhan, tetapi juga memperhatikan manfaat sosial yang lebih luas.

e. **Harapan dan Saran dari Dinas Perhubungan Kota Malang supaya Penegakan Hukum terhadap Pengangkutan Penumpang Bus Secara Ilegal Berjalan Lebih Efektif serta Bisa dengan Tertib dalam Berlalu Lintas**

Upaya penegakan hukum terhadap pengangkutan penumpang bus secara ilegal di Kota Malang memerlukan dukungan berbagai pihak agar berjalan efektif. Dinas Perhubungan menilai bahwa peningkatan kesadaran hukum para sopir, penambahan fasilitas seperti rambu pemberhentian, serta koordinasi lintas instansi menjadi langkah penting untuk menciptakan ketertiban dan keamanan dalam berlalu lintas di wilayah Kota Malang.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Dinas Perhubungan Kota Malang, diperoleh keterangan bahwa pelaksanaan penegakan hukum terhadap praktik pengangkutan penumpang bus secara ilegal akan lebih efektif apabila diiringi dengan peningkatan kesadaran hukum para pelaku transportasi, dukungan lintas instansi, serta perbaikan fasilitas pendukung transportasi di lapangan.

Menurut Kepala Seksi Angkutan Orang Dinas Perhubungan Kota Malang, Bapak Riyo D. Mahribi, penegakan hukum yang baik harus dilaksanakan secara terpadu antara tindakan hukum, pembinaan, dan perbaikan sistem sarana transportasi. Beliau menjelaskan:

*“Kami berharap ke depan ada sinergi yang lebih kuat antara Dinas Perhubungan, Kepolisian, dan Satpol PP dalam melakukan pengawasan di lapangan. Selain itu, kami juga mengimbau agar para pengemudi lebih disiplin menaati aturan, karena semua ketentuan itu dibuat demi keselamatan dan kenyamanan bersama.”<sup>62</sup>*

Dari pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa harapan utama Dinas Perhubungan adalah terbentuknya sinergi antarinstitusi dan meningkatnya kedisiplinan pelaku transportasi. Pengawasan terpadu dianggap penting agar tindakan penertiban tidak hanya dilakukan secara insidental, tetapi menjadi program berkelanjutan yang mampu menekan pelanggaran di kawasan rawan seperti Arjosari, Blimbing, dan Jalan Raya Gadang.

Selain peningkatan koordinasi, Dinas Perhubungan menekankan pentingnya pembinaan berkelanjutan terhadap sopir bus dan pengusaha angkutan. Banyak pelanggaran di lapangan terjadi karena rendahnya pemahaman hukum dan tekanan dari permintaan penumpang yang tinggi di titik-titik non-terminal. Oleh karena itu, narasumber menyarankan agar program sosialisasi dan pelatihan hukum lalu lintas

---

<sup>62</sup> Riyo D Mahribi, Dinas Perhubungan Kota Malang, *wawancara* (Malang, 12 November 2025)

terus diperluas, baik melalui forum sopir, terminal, maupun komunitas transportasi.

*“Kami ingin agar kegiatan sosialisasi dan pembinaan tidak berhenti di satu waktu saja, tetapi dilakukan secara rutin. Kesadaran hukum para sopir ini kuncinya pembinaan, bukan sekadar penindakan,”<sup>63</sup>*

Lebih lanjut, Dinas Perhubungan juga memberikan saran kebijakan konkret kepada Pemerintah Kota Malang, salah satunya terkait penambahan titik pemberhentian resmi dan pemasangan rambu pemberhentian di kawasan strategis. Hal ini dilakukan untuk mengakomodasi kebutuhan penumpang tanpa mengabaikan ketentuan hukum yang berlaku.

*“Kami melihat bahwa salah satu solusi jangka panjang adalah dengan menambah titik pemberhentian resmi dan memperbanyak rambu-rambu pemberhentian bus di area yang memiliki mobilitas tinggi seperti Jalan Raya Gadang dan kawasan Blimbing. Dengan adanya fasilitas tersebut, sopir memiliki tempat yang jelas untuk berhenti, sehingga tidak ada lagi alasan menaikkan atau menurunkan penumpang di tempat yang dilarang,”<sup>64</sup>*

Rencana penambahan rambu pemberhentian dan titik resmi naik-turun penumpang ini merupakan langkah preventif yang sejalan dengan prinsip penataan transportasi perkotaan berbasis keselamatan dan keteraturan. Dengan pengaturan visual dan struktural melalui rambu, Dinas Perhubungan berharap dapat menciptakan batas yang lebih tegas

---

<sup>63</sup> Riyo D Mahribi, Dinas Perhubungan Kota Malang, wawancara (Malang, 12 November 2025)

<sup>64</sup> Riyo D Mahribi, Dinas Perhubungan Kota Malang, wawancara (Malang, 12 November 2025)

antara area yang diperbolehkan dan yang dilarang, sekaligus mengurangi pelanggaran di lapangan.

Selain itu, Dinas Perhubungan juga mendorong partisipasi masyarakat untuk mendukung kebijakan tersebut dengan cara menaati aturan, menggunakan fasilitas resmi, dan tidak meminta sopir berhenti di tempat yang tidak semestinya. Kesadaran kolektif antara sopir, penumpang, dan aparat diharapkan dapat menjadi pondasi kuat terciptanya budaya tertib lalu lintas di Kota Malang.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Penegakan Hukum oleh Dinas Perhubungan Kota Malang Terhadap Pengangkutan Penumpang Bus Secara Ilegal di Luar Kawasan Terminal Perspektif Hukum Positif**

Ketentuan mengenai larangan menaikkan dan menurunkan penumpang di luar lokasi resmi telah diatur secara tegas dalam Pasal 126 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang menyatakan bahwa angkutan umum dilarang memberhentikan kendaraan selain di tempat yang telah ditentukan, menyetop di luar lokasi resmi, serta menurunkan penumpang bukan pada tempat pemberhentian atau tujuan yang sah kecuali dalam keadaan patut dan mendesak. Larangan ini bertujuan menjaga ketertiban, keselamatan, dan kelancaran lalu lintas. Selain itu, aturan ini dipertegas dalam Pasal 5 ayat (3) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Angkutan Orang Dalam

Trayek, yang mewajibkan angkutan kota untuk melakukan pelayanan secara terus-menerus dan berhenti hanya pada tempat yang telah ditetapkan untuk menaikkan dan menurunkan penumpang. Kedua regulasi tersebut membentuk dasar hukum yang kuat bahwa seluruh aktivitas naik-turun penumpang harus dilakukan di kawasan terminal atau titik resmi lainnya yang sudah ditentukan pemerintah daerah.

Meskipun norma hukum telah dirumuskan dengan jelas, praktik di lapangan menunjukkan terjadinya pelanggaran yang cukup masif, terutama pada titik-titik tertentu seperti Jalan Raya Gadang, Blimbing, dan kawasan sekitar Terminal Arjosari. Pada lokasi-lokasi ini, bus dan angkutan umum sering menaikkan dan menurunkan penumpang di luar terminal, sehingga bertentangan langsung dengan ketentuan Pasal 126 UU No. 22 Tahun 2009 dan Perda Kota Malang No. 5 Tahun 2011. Faktor penyebabnya meliputi kebiasaan sopir, permintaan penumpang yang ingin turun di lokasi tertentu, serta kurangnya fasilitas pendukung yang dianggap lebih praktis dibandingkan terminal resmi. Kondisi ini menciptakan kesenjangan antara norma hukum dan realitas operasional transportasi sehari-hari.

Terkait penegakan aturan tersebut, kewenangan Dinas Perhubungan (Dishub) Kota Malang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Wali Kota Malang Nomor 71 Tahun 2019, yang memberikan tugas kepada Dishub untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah dalam bidang perhubungan, termasuk fungsi pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap operasional angkutan umum. Dengan dasar ini, Dishub memiliki



legitimasi untuk melakukan pengawasan dan penertiban administratif terhadap praktik pengangkutan yang tidak sesuai ketentuan. Namun, perlu dipahami bahwa kewenangan pemberian sanksi represif bukan berada pada Dishub, melainkan pada Kepolisian sebagaimana diatur dalam Pasal 104 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, sehingga peran Dishub lebih fokus pada tindakan preventif, pembinaan, operasi terpadu, serta koordinasi lintas instansi dalam menjaga ketertiban dan keselamatan transportasi.

Penegakan hukum yang dilakukan Dinas Perhubungan Kota Malang terhadap pelanggaran praktik menaikkan dan menurunkan penumpang di luar terminal dapat dinilai sebagai upaya yang sudah berjalan, namun belum mencapai efektivitas optimal karena kuatnya resistensi sosial dan perilaku operasional di lapangan. Kondisi tersebut perlu dipahami lebih lanjut melalui perspektif teoritis mengenai penegakan hukum agar dapat menilai sejauh mana upaya yang dilakukan telah selaras dengan faktor-faktor penegakan hukum itu sendiri.

Berdasarkan parameter efektivitas penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto yang menjelaskan bahwa penegakan hukum merupakan kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan diimplementasikan dalam sikap. Jika dianalisis melalui perspektif teori tersebut, Dinas Perhubungan (Dishub) Kota Malang sebenarnya telah melaksanakan upaya penegakan hukum melalui mekanisme pengawasan

terhadap kondisi di lapangan. Upaya ini secara prinsip telah mencerminkan makna penegakan hukum, yakni menyerasikan norma dengan penerapannya dalam praktik. Namun demikian, realitas di lapangan masih menunjukkan ketidaksesuaian antara pelaksanaan dan norma yang berlaku. Ketidakefektifan ini dapat disebabkan oleh belum optimalnya empat faktor utama penegakan hukum sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto. Selanjutnya, penulis menganalisis penegakan hukum yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Malang, khususnya terhadap penumpang dan sopir bus, berdasarkan empat faktor tersebut, antara lain:<sup>65</sup>

1) Faktor hukum itu sendiri

Dalam teori penegakan hukum Soerjono Soekanto, faktor hukum (*legal substance*) merupakan salah satu unsur utama yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu penegakan hukum, di samping faktor aparat, sarana-prasarana, masyarakat, dan budaya hukum. Faktor hukum merujuk pada kualitas norma atau aturan itu sendiri, yang meliputi kejelasan rumusan, konsistensi antar-peraturan, kelengkapan pengaturan, serta kesesuaian norma dengan kebutuhan masyarakat. Dengan kata lain, faktor hukum mencerminkan apakah substansi aturan sudah cukup memadai sebagai pedoman perilaku dan instrumen pengendalian sosial.

---

<sup>65</sup> Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1983), h.

Jika dianalisis dari perspektif tersebut, regulasi yang mengatur larangan menaikkan dan menurunkan penumpang di luar titik resmi sebagaimana tercantum dalam Pasal 126 UU No. 22 Tahun 2009, Permenhub No. 15 Tahun 2019, serta Perda Kota Malang No. 5 Tahun 2011 sebenarnya telah memenuhi kriteria faktor hukum yang baik. Aturan-aturan tersebut telah merumuskan kewajiban angkutan umum secara jelas, memberikan batasan perilaku yang tegas, dan menyusun kerangka pengaturan yang kompatibel satu sama lain. Norma yang dihasilkan tidak hanya mencerminkan prinsip keselamatan dan ketertiban lalu lintas, tetapi juga memperkuat posisi pemerintah daerah, khususnya Dinas Perhubungan, dalam menjalankan fungsi pembinaan, pengawasan, dan penertiban.

Namun, dalam konteks empiris, kualitas substansi hukum yang baik tidak serta-merta berbanding lurus dengan efektivitas penegakan hukum. Sebagaimana terlihat dalam praktik operasional transportasi di Kota Malang, norma yang ideal bertemu dengan realitas sosial yang kompleks: kebiasaan sopir, kepentingan ekonomi, serta preferensi penumpang yang lebih memilih kepraktisan daripada kepatuhan terhadap aturan. Di titik inilah tampak bahwa faktor hukum, meskipun memadai, belum didukung oleh faktor masyarakat dan budaya hukum yang seimbang. Akibatnya, substansi hukum yang sudah baik tersebut belum sepenuhnya diinternalisasi oleh pelaku transportasi.

Dalam kaitannya dengan kewenangan, Perwali Kota Malang No. 71 Tahun 2019 memberikan legitimasi kepada Dishub untuk melakukan pengaturan, pembinaan, dan pengawasan. Namun, keterbatasan muncul karena Dishub tidak memiliki kewenangan memberikan penegakan hukum secara represif, yang menurut Pasal 104 UU No. 22 Tahun 2009, merupakan kewenangan Kepolisian. Keterbatasan ini menyebabkan faktor hukum menjadi kurang efektif pada tataran implementasi, karena norma telah jelas tetapi instrumen penindakannya tidak berada di tangan lembaga pengawas terdekat dengan aktivitas pelanggaran, yaitu Dishub.

Kondisi ini berdampak pada kurang maksimalnya penegakan hukum di lingkungan Dishub, dikarenakan setiap tindakan harus melalui koordinasi lintas instansi. Ketergantungan tersebut sering menimbulkan keterlambatan dalam merespons pelanggaran di lapangan, menurunkan efektivitas pengawasan, serta memperkuat persepsi bahwa penegakan hukum bersifat inkonsisten. Akibatnya, pelanggaran yang bersifat berulang sulit ditekan dan upaya pembinaan cenderung tidak memberikan efek jera bagi pelaku.

## 2) Faktor penegak hukum

Dalam teori penegakan hukum Soerjono Soekanto, faktor penegak hukum merujuk pada seluruh pihak yang menjalankan kewenangan penegakan hukum, baik aparat polisi, jaksa, hakim, maupun aparat administratif yang berwenang melakukan pengawasan dan tindakan

penertiban. Faktor ini mencakup profesionalitas, kewenangan, integritas, disiplin, jumlah personel, serta kemampuan koordinasi antar lembaga. Esensinya, faktor penegak hukum menentukan bagaimana norma hukum diimplementasikan dalam tindakan nyata, sehingga kualitas aparat sangat berpengaruh terhadap efektivitas penegakan hukum.

Jika dianalisis dari konteks empiris di Kota Malang, Dinas Perhubungan Kota Malang berfungsi sebagai penegak hukum administratif, yang telah menjalankan beragam langkah seperti pembinaan, sosialisasi, patroli rutin, operasi di lapangan, dan operasi gabungan. Upaya ini menunjukkan bahwa secara fungsional Dishub telah melaksanakan mandat institusional yang diberikan melalui Perwali No. 71 Tahun 2019, terutama dalam bentuk pengawasan dan penertiban non-represif. Namun, keterbatasan muncul karena Dishub tidak memiliki kewenangan menjatuhkan sanksi langsung terhadap pelanggaran menaikkan atau menurunkan penumpang di luar lokasi resmi. Tindakan represif hanya dapat dilakukan melalui keterlibatan Kepolisian dan Satpol PP, sehingga efektivitasnya sangat bergantung pada koordinasi antar-instansi.

Di sisi lain, keterbatasan jumlah personel Dishub menjadi hambatan signifikan. Luasnya area pengawasan dan banyaknya titik rawan seperti Jalan Raya Gadang dan Blimbing tidak sebanding dengan jumlah petugas lapangan. Kondisi ini menyebabkan pengawasan tidak dapat

dilakukan secara konsisten, sehingga ruang pelanggaran tetap terbuka bagi para sopir yang memanfaatkan celah saat petugas tidak berada di lokasi. Dalam perspektif empiris, faktor penegak hukum di Kota Malang menunjukkan bahwa meskipun aparat telah bekerja sesuai koridor kewenangannya, keterbatasan struktural, jumlah personel, dan minimnya kewenangan represif menyebabkan penegakan hukum belum efektif.

### 3) Faktor sarana atau fasilitas pendukung

Dalam teori penegakan hukum, faktor sarana atau fasilitas pendukung dipahami sebagai keseluruhan instrumen yang memungkinkan aparat melaksanakan fungsi hukum secara efektif. Sarana tersebut tidak hanya meliputi peralatan fisik seperti kendaraan operasional, rambu, atau pos pemantauan, tetapi juga mencakup jumlah dan kualitas sumber daya manusia, mekanisme koordinasi antar instansi, serta infrastruktur administratif yang menopang proses pengawasan dan penindakan. Dalam konteks penelitian hukum empiris, faktor sarana diartikan sebagai kondisi nyata kelengkapan fasilitas yang tersedia di lapangan dan sejauh mana fasilitas tersebut mendukung atau justru membatasi kemampuan aparat dalam merealisasikan norma hukum.

Dalam praktik penegakan hukum transportasi di Kota Malang, Dinas Perhubungan telah memanfaatkan CCTV sebagai sarana pemantauan aktivitas lapangan, khususnya di titik-titik rawan

pelanggaran seperti kawasan terminal dan simpang padat lalu lintas. Melalui sistem ini, petugas dapat mengawasi kondisi lalu lintas secara real time dan mendeteksi pengemudi bus yang menaikkan atau menurunkan penumpang di luar titik resmi, sehingga meningkatkan efisiensi pengawasan di tengah keterbatasan jumlah personel. Pemanfaatan CCTV juga menjadi dasar koordinasi dengan Kepolisian dalam menindaklanjuti pelanggaran yang terekam, sehingga berfungsi sebagai instrumen penegakan hukum preventif berbasis teknologi.

Namun, efektivitas penggunaan CCTV masih menghadapi beberapa kendala. Keterbatasan jumlah kamera dan jangkauan pantauan membuat banyak titik pelanggaran belum terawasi secara optimal, terutama di kawasan seperti Blimbing dan Jalan Raya Gadang. Selain itu, keterbatasan sumber daya manusia dan kapasitas teknis di pusat pemantauan menghambat pengawasan yang berkesinambungan. Secara kelembagaan, data rekaman CCTV belum dapat dijadikan dasar penindakan langsung karena kewenangan sanksi berada pada Kepolisian dan Satpol PP. Dengan demikian, meskipun pemanfaatan CCTV merupakan langkah strategis dalam memperkuat sarana penegakan hukum, efektivitasnya masih memerlukan dukungan berupa perluasan jaringan, peningkatan kapasitas teknis, dan integrasi sistem antarinstansi agar dapat berfungsi secara optimal dan berkelanjutan.

#### 4) Tingkat kesadaran, ketaatan dan budaya masyarakat

Dalam teori penegakan hukum, faktor kesadaran hukum merujuk pada tingkat pemahaman dan penerimaan masyarakat terhadap norma hukum sebagai pedoman bertindak. Kesadaran hukum tidak hanya berarti mengetahui adanya aturan, tetapi juga meliputi sikap untuk mengakui bahwa aturan tersebut penting bagi kepentingan bersama. Sementara itu, faktor ketaatan hukum berkaitan dengan sejauh mana individu secara sukarela melaksanakan ketentuan hukum tanpa dorongan atau paksaan dari aparat. Ketaatan muncul apabila masyarakat tidak sekadar memahami aturan, tetapi juga menjadikannya sebagai kebutuhan moral dan sosial. Adapun faktor budaya hukum merujuk pada nilai, kebiasaan, dan pola perilaku kolektif yang berkembang dalam masyarakat dan memengaruhi bagaimana hukum dipersepsikan serta dipraktikkan. Budaya hukum menjadi penentu apakah suatu komunitas mendukung atau justru menghambat pelaksanaan aturan formal.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Dinas Perhubungan Kota Malang, respon masyarakat khususnya penumpang dan sopir bus terhadap penegakan hukum yang dilakukan Dinas Perhubungan Kota Malang menunjukkan dinamika yang cukup kompleks. Dari sisi masyarakat pengguna jasa, tingginya permintaan penumpang untuk naik dan turun di lokasi non-terminal seperti Arjosari, Blimbing, dan Jalan Raya Gadang menunjukkan bahwa sebagian masyarakat belum



sepenuhnya mendukung penegakan aturan, karena mereka lebih mengutamakan faktor kepraktisan, aksesibilitas, dan kedekatan dengan tujuan. Kondisi ini menyebabkan sebagian penumpang secara tidak langsung mendorong sopir untuk tetap melanggar ketentuan berhenti di luar terminal.

Sementara itu, dari sisi sopir bus, respon yang muncul bervariasi, sebagian sopir dapat menerima dan memahami penegakan hukum serta tujuan pembinaan yang dilakukan Dinas Perhubungan Kota Malang, namun sebagian lainnya menunjukkan resistensi karena khawatir kehilangan penumpang dan pendapatan apabila sepenuhnya mengikuti aturan lokasi pemberhentian. Hal ini terlihat dari perilaku sopir yang tetap mencari celah untuk menaikkan atau menurunkan penumpang di area tersembunyi atau titik yang tidak terpantau petugas, sebagaimana disampaikan pihak Dinas Perhubungan Kota Malang dalam hasil wawancara. Respon masyarakat yang tidak sepenuhnya mendukung, ditambah perilaku sopir yang tetap mencoba mengakomodasi permintaan penumpang, menunjukkan bahwa penegakan hukum belum diimbangi dengan tingkat kesadaran hukum yang memadai di tingkat pelaku dan pengguna jasa angkutan umum.

Berdasarkan temuan wawancara, terlihat bahwa ketiga faktor tersebut belum berfungsi secara optimal dalam mendukung penegakan hukum terkait pengangkutan penumpang bus pada lokasi di luar terminal. Tingkat kesadaran hukum masyarakat masih rendah,

sebagaimana ditunjukkan oleh kebiasaan penumpang yang secara aktif meminta sopir berhenti di titik-titik tertentu demi kepraktisan. Sikap ini menunjukkan bahwa masyarakat belum menginternalisasi aturan sebagai bagian dari kepentingan publik, tetapi hanya memandangnya sebagai pembatasan administratif yang dapat dinegosiasikan. Rendahnya kesadaran hukum penumpang ini secara langsung mendorong sopir untuk melakukan pelanggaran, karena mereka merespons kebutuhan pasar.

Pada sisi lain, sebagian sopir sesungguhnya memahami ketentuan hukum mengenai kewajiban berhenti di terminal, namun tetap memilih melanggar karena takut kehilangan penumpang dan pendapatan. Perilaku tersebut menunjukkan bahwa kepatuhan hukum belum muncul secara intrinsik, melainkan masih dipengaruhi pertimbangan pragmatis. Dalam penelitian hukum empiris, kondisi seperti ini menunjukkan bahwa aturan formal belum menjadi norma yang hidup (*living law*) di kalangan pelaku transportasi. Rendahnya kepatuhan ini menghambat efektivitas penegakan hukum, karena aparat tidak dapat mengandalkan tindakan represif semata untuk menciptakan perubahan perilaku yang berkelanjutan.

Selain itu, budaya hukum masyarakat dan sopir memperlihatkan pola yang permisif terhadap pelanggaran kecil, seperti berhenti di bahu jalan atau titik yang dianggap “aman”. Kebiasaan ini berlangsung turun-temurun dan dianggap wajar dalam sistem transportasi informal.

Budaya “fleksibel” tersebut tidak sejalan dengan sistem transportasi formal yang ditetapkan pemerintah daerah. Fenomena ini menunjukkan adanya kesenjangan antara budaya hukum masyarakat dan struktur hukum yang diatur dalam regulasi. Isu hukum yang timbul berkaitan dengan lemahnya penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, terutama Pasal 126 mengenai larangan menaikkan dan menurunkan penumpang di luar tempat yang ditentukan. Ketidaksesuaian antara praktik sosial dan ketentuan hukum ini menyebabkan penegakan hukum menghadapi hambatan sosial dan kultural.

Pola budaya ini menciptakan tantangan serius bagi aparat, karena meskipun penertiban dilakukan secara rutin, hasilnya tidak berkelanjutan. Aparat akan selalu berhadapan dengan praktik yang telah mengakar kuat sebagai kebiasaan sosial yang dinormalisasi oleh masyarakat dan para sopir. Efektivitas penegakan hukum tidak hanya bergantung pada aturan dan kemampuan aparat, tetapi juga pada kesadaran serta budaya hukum masyarakat. Isu hukum yang muncul berkaitan dengan lemahnya penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang mencerminkan kesenjangan antara norma hukum dan kepatuhan masyarakat di lapangan. Tanpa perubahan budaya hukum ke arah yang lebih tertib, penegakan hukum akan tetap bersifat sementara dan kurang berdampak jangka panjang.

Dalam kerangka teori penegakan hukum Soerjono Soekanto, keberhasilan suatu sistem hukum bergantung pada keselarasan antara empat faktor utama, yaitu faktor hukum itu sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana dan fasilitas, serta faktor kesadaran dan budaya hukum masyarakat. Berdasarkan hasil penelitian empiris di Kota Malang, diperlukan sejumlah rekomendasi yang bersifat adaptif dan aplikatif agar efektivitas penegakan hukum terhadap praktik menaikkan dan menurunkan penumpang di luar terminal dapat tercapai secara optimal.

1. Perubahan aturan penambahan kompetensi dinas perhubungan dalam memberikan penindakan represif

Dari aspek substansi hukum, rekomendasi utama yang dapat diajukan adalah penambahan kewenangan bagi Dinas Perhubungan Kota Malang untuk dapat memberikan sanksi administratif secara langsung terhadap pelanggaran lalu lintas ringan, khususnya pelanggaran menaikkan dan menurunkan penumpang di luar titik resmi. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Pasal 104 undang-undang tersebut menegaskan bahwa penindakan terhadap pelanggaran lalu lintas yang bersifat represif merupakan kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, Dinas Perhubungan sebagai perangkat daerah tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penindakan represif secara langsung terhadap pelanggaran lalu lintas. Sehingga dalam praktiknya Dishub harus selalu berkoordinasi dan

melaksanakan operasi gabungan dengan Kepolisian dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) untuk melakukan penindakan di lapangan.

Hal ini didasarkan pada fakta empiris bahwa keterbatasan kewenangan represif menyebabkan Dishub harus bergantung pada operasi gabungan dengan Kepolisian dan Satpol PP, yang tidak dapat dilakukan secara rutin. Dari aspek substansi hukum, rekomendasi utama yang dapat diajukan adalah merevisi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 5 tahun 2011 tentang Angkutan Orang dalam Trayek untuk menambahkan kewenangan Dinas Perhubungan Kota Malang untuk bertindak memberikan sanksi administratif secara langsung terhadap pelanggaran lalu lintas. Pemberian kewenangan administratif, seperti denda ringan atau pencabutan izin trayek sementara, akan memperkuat efektivitas penegakan hukum tanpa mengabaikan prinsip koordinasi antarinstansi. Dengan demikian, norma hukum yang ada tidak hanya kuat secara normatif, tetapi juga fungsional dalam penerapannya di lapangan.

## 2. Pelibatan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) secara pro aktif dalam penindakan represif

Dengan adanya penambahan kewenangan administratif bagi Dinas Perhubungan dalam memberikan sanksi terhadap pelanggaran lalu lintas ringan, diperlukan pula dukungan dari aspek kelembagaan dan struktur penegakan hukum agar implementasinya berjalan efektif. Dalam konteks ini, optimalisasi peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) menjadi langkah

strategis untuk memastikan bahwa kewenangan baru tersebut dapat dijalankan secara profesional, terkoordinasi, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam dimensi struktur penegakan hukum, peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) perlu dioptimalkan sebagai bagian dari sistem penegakan hukum daerah. Berdasarkan Pasal 256 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, PPNS memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran tertentu di bidang transportasi. Oleh karena itu, Dishub perlu memperkuat dan mengoptimalkan peran PPNS agar dapat melakukan tindakan hukum awal secara mandiri, seperti pemeriksaan dokumen dan pelaporan pelanggaran tanpa selalu menunggu keterlibatan Kepolisian. Dengan penguatan ini, fungsi penegakan hukum di tingkat daerah menjadi lebih responsif, efisien, dan sesuai dengan prinsip otonomi daerah dalam pengelolaan sektor transportasi.

3. Penambahan CCTV guna melengkapi sarana dan fasilitas pendukung yang digunakan Dinas perhubungan dalam melakukan penegakan hukum

Dalam aspek sarana pendukung, rekomendasi yang dapat dilakukan adalah menambahkan dan memaksimalkan penggunaan teknologi pemantauan berbasis CCTV. Peningkatan jumlah titik pemantauan, integrasi jaringan dengan pusat kontrol lalu lintas, serta pelibatan operator tambahan

akan memperluas jangkauan pengawasan terhadap aktivitas transportasi di titik-titik strategis seperti Blimbing, Arjosari, dan Jalan Raya Gadang.

Data visual hasil pemantauan CCTV dapat dijadikan dasar laporan administratif dan koordinasi penindakan dengan Kepolisian, sehingga pengawasan tidak lagi bergantung pada kehadiran fisik petugas di lapangan. Pendekatan ini mencerminkan penguatan sarana hukum yang adaptif terhadap keterbatasan sumber daya manusia dan kondisi lalu lintas yang kompleks. Selain itu, dasar hukum penerapan sistem pemantauan ini berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, khususnya Pasal 272 yang menjelaskan bahwa *“untuk mendukung kegiatan penindakan pelanggaran di bidang Lalu Lintas dan Angkutan jalan, dapat digunakan peralatan elektronik”*, maka dari itu, Dishub bias mengatur penggunaan peralatan elektronik untuk mendukung penegakan hukum di bidang lalu lintas supaya lebih efektif dalam melakukan penegakan hukum.

#### 4. Pembinaan edukatif terhadap sopir dan masyarakat luas

Dalam dimensi kesadaran dan budaya hukum masyarakat, rekomendasi yang relevan adalah meningkatkan intensitas pemberian himbauan dan penyebaran informasi hukum kepada masyarakat secara masif dan berkelanjutan. Kegiatan ini dapat dilakukan melalui berbagai media, seperti spanduk, baliho, media sosial, hingga kerja sama dengan pengusaha angkutan untuk menanamkan pentingnya menaati tata tertib lalu

lintas. Himbauan yang konsisten akan mendorong perubahan perilaku secara bertahap, menjadikan kepatuhan terhadap aturan sebagai bagian dari kebiasaan sosial. Dengan demikian, budaya permisif terhadap pelanggaran kecil dapat digantikan oleh budaya hukum yang mendukung ketertiban dan keselamatan bersama. Upaya peningkatan kesadaran hukum ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang menjelaskan bahwa *“negara bertanggung jawab atas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dan Pembinaannya dilaksanakan oleh pemerintah ”* maka dari itu sesuai dengan aturan tersebut, undang-undang telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pembinaan, sosialisasi, serta pemberdayaan masyarakat di bidang transportasi guna mendukung terciptanya ketertiban dan keselamatan lalu lintas.

Upaya peningkatan efektivitas penegakan hukum di Kota Malang harus dilakukan secara menyeluruh melalui penguatan substansi, struktur, sarana, dan budaya hukum secara seimbang. Penambahan kewenangan administratif bagi Dinas Perhubungan, optimalisasi peran PPNS, perluasan penggunaan CCTV, serta intensifikasi himbauan hukum kepada masyarakat merupakan langkah strategis yang saling melengkapi untuk mewujudkan sistem penegakan hukum yang adaptif dan berkelanjutan. Dengan integrasi keempat faktor tersebut, diharapkan penegakan hukum di bidang transportasi tidak hanya bersifat represif, tetapi juga mampu menumbuhkan kesadaran hukum dan menciptakan budaya tertib berlalu lintas di Kota Malang.



## **2. Penagakan Hukum oleh Dinas Perhubungan Kota Malang Terhadap Pengangkutan Penumpang Bus Secara Ilegal di Luar Kawasan Terminal Perspektif Masalah**

Fenomena pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar kawasan terminal menjadi salah satu persoalan transportasi yang menonjol di Kota Malang. Berdasarkan hasil wawancara dengan Dinas Perhubungan Kota Malang, praktik ini banyak terjadi di lokasi-lokasi yang memiliki mobilitas masyarakat tinggi seperti Arjosari, Blimbing, dan Jalan Raya Gadang. Ketiga titik tersebut secara faktual kerap dijadikan tempat menaikkan dan menurunkan penumpang di luar ketentuan yang berlaku.

Dinas Perhubungan menjelaskan bahwa kondisi tersebut dipengaruhi oleh permintaan penumpang yang lebih memilih naik dan turun di titik-titik yang dekat dengan tujuan, seperti pasar, kawasan pemukiman, atau simpul perlintasan. Penumpang cenderung menginginkan akses yang cepat dan praktis, sehingga sopir bus mengikuti permintaan tersebut demi menjaga keberlangsungan pendapatan. Akibatnya muncul pola pelanggaran yang berulang dan bersifat kompromis antara sopir dan penumpang.

Selain faktor permintaan masyarakat, praktik ini dipengaruhi pula oleh perilaku sopir yang sering “mencari celah” agar dapat berhenti tanpa terpantau petugas. Berdasarkan hasil wawancara, sopir kerap berhenti di sudut tertentu, tikungan, atau area yang minim pengawasan. Hal ini menunjukkan bahwa pelanggaran tidak hanya disebabkan oleh lemahnya

pengawasan, tetapi juga karena adanya interaksi sosial-ekonomi yang memengaruhi perilaku para pelaku transportasi di lapangan.

Dalam konteks penegakan hukum, Dinas Perhubungan menghadapi sejumlah kendala, terutama keterbatasan jumlah personel, luasnya area pengawasan, serta kompleksitas lalu lintas di kawasan tertentu seperti Jalan Raya Gadang. Kawasan ini padat, menjadi jalur utama keluar-masuk kota, dan memiliki intensitas permintaan penumpang yang tinggi, sehingga penindakan tidak dapat dilakukan secara spontan atau represif. Penegakan hukum harus ditempuh secara bertahap, persuasif, dan proporsional untuk menghindari hambatan arus lalu lintas dan resistensi dari sopir maupun penumpang .

Meskipun demikian, Dishub telah melakukan berbagai langkah preventif dan represif. Langkah preventif dilakukan melalui pembinaan dan sosialisasi kepada sopir serta pengusaha angkutan mengenai larangan menaikkan dan menurunkan penumpang di luar terminal sesuai Pasal 126 UU No. 22 Tahun 2009 serta Permenhub No. 15 Tahun 2019. Sosialisasi ini ditekankan sebagai upaya membangun kesadaran hukum dan bukan semata-mata pemberian sanksi . Sementara itu, penindakan dilakukan melalui operasi rutin dan operasi gabungan bersama Kepolisian dan Satpol PP di titik-titik rawan seperti Arjosari dan Blimbing .

Temuan empiris di lapangan menunjukkan bahwa fenomena ini bukan sekadar problem kepatuhan hukum, tetapi merupakan hasil interaksi

antara kebutuhan mobilitas masyarakat, kepentingan ekonomi sopir, serta keterbatasan pengawasan instansi. Pelanggaran terjadi sebagai akibat dari ketidaksesuaian antara aturan formal dan kebutuhan aktual masyarakat, sehingga muncul ketegangan antara kepastian hukum dan kemanfaatan sosial.

Fenomena pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar kawasan terminal menimbulkan berbagai dampak terhadap penyelenggaraan transportasi di Kota Malang. Dari sisi ketertiban lalu lintas, praktik berhenti sembarangan di titik-titik rawan seperti tikungan, persimpangan, atau area dengan arus kendaraan padat berpotensi mengganggu kelancaran mobilitas dan meningkatkan risiko kecelakaan. Kehadiran bus yang berhenti tidak pada tempatnya sering menimbulkan kemacetan lokal dan konflik antarpengguna jalan. Selain itu, kegiatan menaikkan dan menurunkan penumpang secara ilegal juga menyebabkan ketidakadilan bagi operator angkutan yang mematuhi aturan terminal, karena terjadi persaingan usaha yang tidak seimbang dan menurunkan efektivitas fungsi terminal sebagai simpul transportasi resmi.

Dari aspek sosial dan kelembagaan, maraknya praktik pengangkutan ilegal menciptakan penurunan kepercayaan masyarakat terhadap efektivitas penegakan hukum. Ketidaksesuaian antara kebutuhan mobilitas penumpang dan ketentuan hukum menyebabkan sebagian masyarakat memandang aturan terminal kurang adaptif terhadap realitas lapangan. Bagi Dinas Perhubungan, kondisi ini memperberat beban pengawasan karena pelanggaran kerap terjadi

pada jam sibuk serta dilakukan dengan cara-cara menghindari pantauan petugas. Lebih jauh, jika dibiarkan berlanjut, praktik ini dapat melemahkan wibawa regulasi transportasi daerah dan menghambat upaya pemerintah dalam mewujudkan sistem transportasi yang aman, tertib, dan sesuai asas kemaslahatan publik.

Dinas Perhubungan juga menyampaikan bahwa solusi jangka panjang perlu diarahkan pada langkah struktural, seperti penambahan titik pemberhentian resmi dan pemasangan rambu-rambu di kawasan yang memiliki mobilitas tinggi. Kebijakan ini dimaksudkan agar aturan tetap berlaku tanpa mengabaikan kebutuhan masyarakat, sekaligus menghadirkan penegakan hukum yang adaptif dan selaras dengan prinsip kemaslahatan publik (masalah).

Dalam Islam, merumuskan dan menerapkan suatu kebijakan maupun hukum yang berlandaskan syara' harus mempertimbangkan dengan cermat dampak serta konsekuensi yang mungkin muncul dari penerapan kebijakan tersebut dalam suatu lembaga atau perusahaan. Pertimbangan ini bertujuan untuk memastikan bahwa kebijakan dan hukum yang diterapkan benar-benar membawa manfaat, yang dalam istilah syariat disebut sebagai masalah.

Al-Ghazali menerangkan bahwa pada dasarnya masalah adalah segala sesuatu yang membawa manfaat atau keuntungan serta mencegah timbulnya mudharat atau kerusakan.

Dalam membahas al-maslahah sebagai dasar penetapan hukum, para ulama umumnya menilai terlebih dahulu apakah terdapat kesaksian atau pengakuan dari syara' (*syahadah asy-syar'i*) terhadapnya, baik dalam bentuk legitimasi maupun penolakannya sebagai suatu bentuk maslahah.<sup>66</sup> Kedudukan maslahah dapat dipahami melalui tujuan syara' dalam menetapkan hukum, yang memiliki keterkaitan baik langsung maupun tidak langsung dengan lima prinsip utama dalam menjaga keberlangsungan hidup manusia, yaitu agama, keturunan, jiwa, akal, dan harta.

Dalam buku Ushul Fiqh karya Satria Effendi dan M. Zein dijelaskan bahwa maslahah terbagi ke dalam tiga jenis, yaitu:

- a. *Al-maslahah al-mu'tabarah* adalah jenis maslahah yang secara jelas diakui oleh syariat dan telah ditetapkan ketentuan hukumnya untuk mewujudkannya.
- b. *Al-maslahah al-mulghah* adalah suatu kemaslahatan yang dinilai baik oleh akal, namun dianggap tidak sah karena bertentangan dengan ketentuan syariat.
- c. *Al-maslahah al-mursalah* adalah jenis kemaslahatan yang banyak ditemukan dalam persoalan muamalah yang tidak memiliki ketegasan hukum maupun contoh pembedingnya dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah.

Ditinjau dari *al-maslahah al-mu'tabarah* berdasarkan hasil penelitian dengan Dinas Perhubungan Kota Malang menunjukkan bahwa

---

<sup>66</sup> Abdul Rahman Dahlan, Ushul Fiqh, (Jakarta: Amzah, 2011), Cet. 2, 207.

praktik pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar terminal masih sering terjadi di titik-titik seperti Arjosari, Blimbing, dan Jalan Raya Gadang. Pelanggaran ini terutama didorong oleh permintaan penumpang yang ingin turun di lokasi yang lebih dekat dengan tujuan serta tekanan ekonomi yang dihadapi sopir. Sopir kemudian mencari celah agar dapat berhenti di titik-titik yang minim pengawasan, sehingga pelanggaran berlangsung secara berulang dan bersifat kompromis antara sopir dan penumpang .

Jika dibandingkan dengan Pasal 126 UU No. 22 Tahun 2009 menegaskan bahwa “*setiap angkutan umum wajib menaikkan dan menurunkan penumpang di tempat yang telah ditentukan*”, tindakan tersebut jelas melanggar ketentuan yang mewajibkan angkutan umum menaikkan dan menurunkan penumpang hanya pada tempat yang ditetapkan. Dishub menegaskan dalam wawancara bahwa praktik ini merupakan bentuk pelanggaran yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang dan Permenhub No. 15 Tahun 2019, sehingga penertiban harus terus dilakukan melalui pembinaan, sosialisasi, dan operasi lapangan .

Dalam perspektif *al-maslahah al-mu'tabarah*, aturan Pasal 126 UU No. 22 Tahun 2009 telah memenuhi prinsip kemaslahatan yang diakui syariat karena bertujuan menjaga keselamatan jiwa pengguna jalan, ketertiban, dan pencegahan bahaya. Upaya Dishub yang mengutamakan pembinaan dan sosialisasi sebelum penindakan juga mencerminkan penerapan masalah yang sesuai dengan *maqāṣid al-syarī'ah*, yaitu mencegah mudarat dan

menghadirkan manfaat publik. Usulan Dishub untuk menambah titik pemberhentian resmi dan rambu-rambu juga menunjukkan arah kebijakan yang tetap taat hukum namun adaptif terhadap kebutuhan masyarakat.

Ditinjau dari *Al-maslahah al-mulghah* berdasarkan hasil penelitian dengan Dinas Perhubungan Kota Malang, praktik menaikkan dan menurunkan penumpang bus di luar terminal banyak terjadi di titik strategis seperti Arjosari, Blimbing, dan Jalan Raya Gadang. Para sopir beralasan bahwa tindakan tersebut dilakukan karena tingginya permintaan penumpang yang ingin turun lebih dekat dengan tujuan serta pertimbangan ekonomi sopir untuk mempertahankan jumlah penumpang. Bahkan, sopir sering mencari celah dengan berhenti di tikungan atau area yang tidak terpantau petugas. Secara empiris, kondisi ini memperlihatkan adanya kompromi sosial antara penumpang dan sopir yang menyebabkan pelanggaran berulang.

Namun, secara normatif, Pasal 126 UU No. 22 Tahun 2009 mengatur bahwa angkutan umum wajib menaikkan dan menurunkan penumpang hanya di tempat yang telah ditetapkan. Artinya, praktik yang ditemukan di lapangan tersebut secara tegas merupakan pelanggaran terhadap hukum positif. Hal ini juga ditegaskan oleh Dishub dalam wawancara bahwa tindakan sopir tersebut bertentangan dengan ketentuan undang-undang dan Permenhub No. 15 Tahun 2019, sehingga memerlukan penindakan melalui pembinaan dan operasi lapangan.

Jika ditinjau dari perspektif *al-maslahah al-mulghah*, praktik pengangkutan di luar terminal yang dilakukan sopir bus tidak dapat dibenarkan sebagai suatu kemaslahatan. *Al-maslahah al-mulghah* adalah kemaslahatan yang tampak baik menurut akal atau logika manusia, tetapi ditolak oleh syariat karena bertentangan dengan ketentuan hukum yang jelas. Dalam konteks ini, alasan efisiensi, kemudahan penumpang, atau keuntungan ekonomi sopir mungkin terlihat membawa manfaat jangka pendek, namun karena bertentangan dengan aturan yang dibuat untuk menjaga keselamatan dan ketertiban publik, maka manfaat tersebut tergolong masalah yang gugur (*mulghah*). Dengan demikian, secara syar‘i dan hukum positif, tindakan tersebut tidak memiliki legitimasi.

Berdasarkan hasil penelitian dengan Dinas Perhubungan Kota Malang, menunjukkan bahwa praktik menaikkan dan menurunkan penumpang bus di luar kawasan terminal masih sering terjadi, terutama di titik-titik seperti Arjosari, Blimbing, dan Jalan Raya Gadang. Pelanggaran ini didorong oleh tingginya permintaan penumpang yang ingin turun lebih dekat dengan tujuan dan pertimbangan ekonomi sopir untuk mempertahankan jumlah penumpang. Sopir bahkan aktif mencari celah untuk berhenti di area yang tidak terpantau petugas, sehingga praktik ini berlangsung secara berulang .

Secara normatif, Pasal 126 UU No. 22 Tahun 2009 mengatur bahwa angkutan umum wajib menaikkan dan menurunkan penumpang hanya pada



lokasi yang telah ditentukan. Temuan lapangan menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara aturan hukum dan kebutuhan aktual masyarakat. Dinas Perhubungan menegaskan bahwa tindakan tersebut merupakan pelanggaran, tetapi proses penegakannya menghadapi kendala berupa keterbatasan personel, tingginya mobilitas lalu lintas, serta adanya tuntutan kebutuhan masyarakat yang kompleks, terutama di kawasan Jalan Raya Gadang .

Dalam perspektif *al-maslahah al-mursalah*, suatu kemaslahatan yang tidak disebutkan secara eksplisit dalam nash dapat diterima apabila membawa manfaat nyata bagi publik dan tidak bertentangan dengan prinsip syariat. Dalam konteks ini, kebutuhan masyarakat untuk naik dan turun di lokasi strategis serta keterbatasan fasilitas resmi menunjukkan adanya “masalah baru” yang belum diatur secara spesifik dalam peraturan positif. Hal ini sejalan dengan pandangan Dishub yang mengusulkan peninjauan kembali titik pemberhentian resmi serta penambahan rambu sebagai solusi adaptif yang dapat mengakomodasi kebutuhan penumpang tanpa mengabaikan keselamatan dan ketertiban publik.

Oleh karena itu, jika ditinjau menggunakan *maslahah al-mursalah*, kebijakan penegakan hukum tidak hanya harus berpegang pada aturan normatif, tetapi juga perlu menyesuaikan dengan kondisi sosial di lapangan. Penambahan titik pemberhentian resmi, pembinaan sopir, dan strategi penegakan hukum yang persuasif dapat dipandang sebagai bentuk

implementasi masalah yang tidak ditetapkan secara langsung dalam nash, namun relevan untuk mewujudkan kemanfaatan umum dan keselamatan masyarakat.

Jika dikomparasikan dengan konsep masalah, kondisi lapangan menunjukkan adanya manfaat praktis (*manfa'ah*) yang dirasakan masyarakat, berupa akses naik-turun yang lebih mudah dan cepat. Namun, menurut klasifikasi al-Ghazali, sebuah kemaslahatan harus memenuhi tujuan syara' serta tidak bertentangan dengan nash yang jelas. Dalam konteks ini, praktik menaikkan penumpang di luar terminal bertentangan langsung dengan Pasal 126 UU No. 22/2009, yang mewajibkan aktivitas tersebut dilakukan hanya di tempat yang ditetapkan. Karena itu, "kemanfaatan" yang dirasakan oleh sopir dan penumpang tidak dapat dikategorikan sebagai al-maslahah al-mu'tabarah, tetapi lebih dekat pada masalah yang tidak diakui jika bertentangan dengan dalil hukum yang bersifat pasti.

Dari perspektif dalil syar'i, prinsip yang paling relevan adalah kaidah:

دَرْءُ الْمَقَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Artinya: "*Menolak kemudharatan lebih diutamakan daripada menarik kemaslahatan.*"

Selain itu, terdapat pula dalil umum Al-Qur'an yang menekankan larangan menimbulkan bahaya dalam muamalah, yaitu QS. Al-Baqarah:195:

وَأَنْفِقُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ وَلَا تُلْقُوا بِأَيْدِيكُمْ إِلَى التَّهْلُكَةِ وَأَحْسِنُوا إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُحْسِنِينَ

Artinya: “*Berinfaklah di jalan Allah, janganlah jerumuskan dirimu ke dalam kebinasaan, dan berbuatbaiklah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang berbuat baik.*”

Dalam kerangka dalil-dalil ini, praktik berhenti sembarangan yang berpotensi mengganggu keselamatan jalan raya yang juga ditegaskan oleh Dishub sebagai alasan utama pelarangan menunjukkan bahwa “kemanfaatan” tersebut justru membuka pintu mudarat yang lebih besar, seperti kemacetan, risiko kecelakaan, dan ketidaktertiban lalu lintas.

Jika dikomparasikan dengan lima unsur pokok yang harus dijaga dalam *maqasid al-syari‘ah* (*hifdz al-din, al-nafs, al-‘aql, al-mal, dan al-nasl*), praktik tersebut tidak sejalan dengan tujuan syariat. Hal ini terutama karena berhenti di luar terminal berpotensi menimbulkan kecelakaan dan gangguan ketertiban lalu lintas, sehingga bertentangan dengan prinsip menjaga keselamatan jiwa (*hifdz al-nafs*) yang merupakan tujuan syariat paling utama.

Motif mempertahankan pendapatan sopir juga tidak dapat dibenarkan karena cara yang ditempuh berpotensi merugikan diri sendiri dan orang lain, sehingga tidak memenuhi prinsip menjaga harta (*hifdz al-mal*). Di sisi lain, pelanggaran yang berulang dapat menciptakan budaya permisif dan mengganggu ketertiban sosial, yang bertentangan dengan upaya menjaga rasionalitas masyarakat (*hifdz al-‘aql*) serta kemaslahatan keluarga dan masyarakat luas (*hifdz al-nasl*).

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti, pelanggaran berupa menaikkan dan menurunkan penumpang di luar terminal terjadi karena adanya kebutuhan penumpang terhadap akses yang lebih cepat, tekanan ekonomi sopir, serta keterbatasan pengawasan Dishub. Fakta ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara aturan formal (Pasal 126 UU No. 22 Tahun 2009) dengan realitas sosial di lapangan. Oleh karena itu, model penegakan hukum yang diterapkan perlu mengakomodasi prinsip masalah agar tidak hanya menegakkan kepastian hukum, tetapi juga menjawab kebutuhan masyarakat dan mencegah kemudaratannya yang lebih besar.

Model penegakan hukum berbasis masalah yang direkomendasikan adalah penegakan hukum adaptif, yaitu suatu pendekatan yang tetap berpijak pada aturan positif namun disesuaikan dengan kondisi empiris yang ditemukan dalam penelitian. Dalam perspektif *al-maslahah*, khususnya *maslahah al-mu'tabarah*, suatu kebijakan dianggap sah apabila sejalan dengan *maqāṣid al-syarī'ah*, seperti menjaga keselamatan jiwa, ketertiban sosial, dan kemanfaatan publik. Dalam konteks transportasi, keselamatan lalu lintas merupakan aspek penting yang harus diutamakan, sehingga penegakan hukum tetap perlu dilaksanakan secara konsisten.

Namun, pendekatan represif semata tidak cukup karena masyarakat menunjukkan kebutuhan mobilitas yang tinggi di titik-titik tertentu. Berdasarkan wawancara, Dishub telah mengusulkan penambahan titik pemberhentian resmi dan pemasangan rambu sebagai bentuk penyesuaian

kebijakan. Rekomendasi ini selaras dengan masalah al-mursalah, yaitu kemaslahatan baru yang tidak bertentangan dengan syariat dan memberikan manfaat nyata bagi publik. Oleh karena itu, pembentukan halte resmi tambahan, penataan zona berhenti di kawasan ramai, serta rekayasa lalu lintas pada titik yang sering digunakan sopir dapat dijadikan solusi struktural untuk mengurangi pelanggaran tanpa mengabaikan kebutuhan penumpang.

Selain itu, model penegakan hukum berbasis masalah perlu menekankan pendekatan preventif edukatif yang berkelanjutan. Berdasarkan hasil wawancara, pembinaan rutin kepada sopir terbukti lebih efektif daripada hanya mengandalkan operasi penertiban. Pendidikan hukum, penjelasan risiko keselamatan, dan pelibatan perusahaan otobus menjadi strategi penting untuk membentuk budaya kepatuhan yang selaras dengan kaidah *la darar wa la dirar* (tidak menimbulkan bahaya). Dengan demikian, penegakan hukum tidak hanya memaksa kepatuhan, tetapi menciptakan kesadaran sehingga sopir memahami bahwa pelanggaran dapat membahayakan diri sendiri dan penumpang.

Rekomendasi berikutnya adalah penguatan kolaborasi lintas instansi, seperti Dishub, Satlantas Polresta, dan Satpol PP. Kolaborasi ini penting mengingat kewenangan penindakan di lapangan tidak sepenuhnya berada pada Dishub. Penegakan hukum yang terintegrasi akan lebih efektif dalam mengurangi pelanggaran sekaligus menciptakan kepastian hukum yang selaras dengan prinsip menjaga ketertiban masyarakat (*hifdz al-nizham*).

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan penulis sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Dari perspektif hukum positif, penegakan hukum terhadap praktik pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar kawasan terminal belum berjalan optimal. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan kewenangan represif dari Dinas Perhubungan, lemahnya koordinasi dengan kepolisian, serta rendahnya kesadaran hukum di kalangan sopir dan penumpang. Walaupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, serta Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 5 Tahun 2011, secara tegas melarang praktik menaikkan dan menurunkan penumpang di luar terminal, implementasinya di lapangan masih mengalami kendala struktural dan kultural.
2. Dari perspektif masalah (kemaslahatan), praktik pengangkutan ilegal tersebut dikategorikan sebagai mafsadah (kerusakan sosial) karena mengancam keselamatan jiwa (*hifz al-nafs*), mengganggu ketertiban sosial (*hifz al-nizam*), dan merugikan ekonomi masyarakat (*hifz al-mal*). Upaya penegakan hukum yang dilakukan Dishub melalui pembinaan, sosialisasi, serta penertiban lapangan mencerminkan penerapan prinsip al-maṣlahah al-mu‘tabarah, yaitu kebijakan yang

bertujuan menghadirkan kemanfaatan publik dan mencegah mudarat. Pendekatan penegakan hukum berbasis masalah lebih efektif apabila disertai strategi preventif-edukatif, seperti peningkatan kesadaran hukum bagi sopir dan masyarakat, serta kolaborasi lintas instansi antara Dishub, Polresta, dan Satpol PP. Upaya ini selaras dengan prinsip *la darar wa la dirār* (tidak boleh menimbulkan bahaya bagi diri sendiri maupun orang lain) sebagai dasar etis dalam kebijakan publik.

3. Secara empiris, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penegakan hukum yang hanya menekankan aspek represif belum mampu mengatasi akar masalah sosial dan ekonomi dari praktik pengangkutan ilegal. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan yang adaptif terhadap kebutuhan masyarakat, misalnya dengan menambah titik pemberhentian resmi atau halte alternatif yang tetap sesuai dengan ketentuan hukum, sehingga prinsip kemaslahatan dapat diwujudkan secara nyata

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan terkait penegakan hukum terhadap pengangkutan penumpang bus secara ilegal di luar Kawasan terminal dalam menjaga keselamatan dan kemaslahatan di kota Malang, maka saran dari peneliti adalah sebagai berikut:

1. Hendaknya pemerintah Kota Malang untuk melakukan adalah merevisi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 5 tahun 2011 tentang Angkutan Orang dalam Trayek untuk menambahkan kewenangan Dinas

Perhubungan Kota Malang untuk bertindak memberikan sanksi administratif secara langsung terhadap pelanggaran lalu lintas.

2. Sebaiknya Dinas Perhubungan Kota diharapkan meningkatkan langkah preventif melalui pembinaan dan sosialisasi berkelanjutan kepada sopir dan pengguna transportasi untuk membangun kesadaran hukum, serta memperkuat koordinasi dengan Satlantas dan Satpol PP agar penegakan hukum lebih efektif dan proporsional.
3. Hendaknya Masyarakat diimbau menaati aturan lokasi resmi naik-turun penumpang serta mendukung kebijakan pemerintah demi terciptanya keselamatan, ketertiban, dan kemaslahatan publik di Kota Malang.



## Daftar Pustaka

### Buku

Al-Ghazālī, Abū Ḥāmid. *al-Mustaṣfā min ‘Ilm al-Uṣūl*. Beirut: Dār al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1980.

Asshiddiqie, Jimly. *Penegakan Hukum*. Jakarta: Jimly.com, 2025.

Dahlan, Abdul Rahman. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Amzah, 2011.

Fajar, Mukti, dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2022.

Hamid Hasan, Husein. *Nazariyah al-Maṣlaḥah fī al-Fiqh al-Islami*. Kairo: al-Mutabbi, 1981.

Ibn Manzhur. *Lisān al-‘Arab. Jilid II*. Beirut: Dār al-Fikr, t.t.

Mahmud MZ, Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media, 2005.

Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.

Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.

Munawir, Ahmad Warson. *al-Munawwir: Kamus Arab–Indonesia*. Surabaya: Pustaka Progressif, 1997.

Raharjo, Satjipto. *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

Rahardjo, Satjipto. *Sosiologi Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.

- Ramadhan, Muhammad Citra. *Metode Penelitian Hukum*. Yogyakarta: CV Kaizen Sarana Edukasi, 2021.
- Safriadi. *Maqāṣid al-Syarī'ah & Mashlahah: Kajian terhadap Pemikiran Ibnu 'Asyur dan Sa'īd Ramadhan al-Būṭī*. Lhokseumawe: SEFA, 2021.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983.
- Soekanto, Soerjono. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: Rajawali Pers, 2001.
- Sudarto. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, 1986.
- Syaukani, Muhammad Ibn 'Alī Ibn Muhammad. *Irsyād al-Fuḥūl ilā Taḥqīq al-Ḥaqq min 'Ilm al-Uṣūl*. Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1994.
- Thaib, Hasballah. *Tajdīd, Reaktualisasi dan Elastisitas Hukum Islam*. Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2003.
- Taufiq, Muhammad. *Al-Mashlahah sebagai Hukum Islam (Studi Pemikiran Imam Mālik dan Najm al-Dīn al-Ṭūfī)*. Yogyakarta: Pustaka Egaliter, 2011.
- Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum dalam Praktik*. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- Nugroho, Sigit Sapto, dkk. *Metodologi Riset Hukum*. Karanganyar: Oase Group, 2020.

Solikin, Nur. *Metodologi Penelitian Hukum*. Pasuruan: CV Qiara Media, 2021.

### **Jurnal**

Agus, A. A., Mustari, M., dan Umar, F. “*Analisis Tingkat Kepatuhan Hukum Berlalu Lintas Bagi Pengemudi Angkutan Umum Antar Kota di Makassar.*”

Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik 6, no. 2 (2016): 55–64.

Benuf, Kornelius, dan Muhamad Azhar. “*Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer.*” Gema Keadilan

7, no. 1 (April 1, 2020): 27. <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>

.Hayati, R. N. “*Perizinan Pengelolaan Lahan Parkir Berdasarkan Perda Kota Malang Nomor 4 Tahun 2009 Perspektif Masalah.*” Al-Balad: Journal of Constitutional Law (2023).

Widayanti, A., dan B. Karunia. “*Permasalahan dan Pengembangan Angkutan Umum di Kota Surabaya.*” Jurnal Transportasi 14, no. 1 (2014).

Zahara, A., dan D. Armanda. “*Pengawasan Angkutan Penumpang Umum Kota Lhokseumawe.*” Asia-Pacific Journal of Public Policy 8, no. 1 (2022): 52–58.

### **Karya Ilmiah**

Fardan, F. *Tanggung Jawab Pengangkut terhadap Penumpang pada Angkutan Jalan Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009*. Doctoral diss., Universitas Tadulako, 2013.

Rewa, M. A. *Upaya Penanggulangan Pelanggaran Lalu Lintas oleh Pengemudi Angkutan Umum yang Menurunkan Penumpang Bukan di Tempat Pemberhentian*. Doctoral diss., Universitas Hasanuddin, 2024.

Ridwan, A. *Sepeda Motor sebagai Sarana Angkutan Umum Perspektif UU No. 22/2009 dan Maqasid al-Syari'ah*. Bachelor's thesis, UIN Malang, 2016.

Saputra, Y. *Operasional Odong-Odong oleh Dinas Perhubungan dalam Perspektif UU No. 22 Tahun 2009 dan Masalah*. Bachelor's thesis, UIN Mataram, 2023.

Setiawan, Y. *Penegakan Hukum Pajak Kendaraan Bermotor Tinjauan Masalah*. Bachelor's thesis, UIN Malang, 2017.

Tsulatsa, S. A. *Analisis Yuridis Kebijakan POLRI tentang Zero Street Crime Perspektif Masalah*. Bachelor's thesis, UIN Malang, 2024.

Nursoleha, T. *Kebijakan Pembebasan Jalur terhadap Praktik Sewa Jasa Angkutan Kota di Purwokerto Perspektif Masalah*. Bachelor's thesis, UIN Saizu, 2024.

Malker, Aldo. *Penertiban Larangan Travel Plat Hitam oleh Dinas Perhubungan Provinsi Bengkulu*. Skripsi, IAIN Bengkulu, 2021.  
<http://repository.iainbengkulu.ac.id/6787/>

.Sadino. *Implementasi Permenhub Pasal 7 Nomor 83 Tahun 2021 tentang Kriteria dan Pelayanan Angkutan Umum: Studi di PO Nori Trans*. Skripsi, UIN

Maulana Malik Ibrahim Malang, 2025. <http://etheses.uin-malang.ac.id/76706/>

.Pratiwi, A. S. *Persepsi Dinas Perhubungan Kota Malang terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 15/P/HUM/2018*. Skripsi, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2019. <http://etheses.uin-malang.ac.id/15947/>

.Saputra, Yudi. *Operasional Odong-Odong oleh Dinas Perhubungan di Jalan Raya Perspektif UU No. 22 Tahun 2009 dan Masalah Mursalah di Kecamatan Kediri*. Skripsi, UIN Mataram, 2023. <https://etheses.uinmataram.ac.id/5607/>

Titin Nursoleha. *Kebijakan Pembebasan Jalur terhadap Praktik Sewa Jasa Angkutan Kota di Purwokerto Perspektif Masalah*. Skripsi, UIN Saizu Purwokerto, 2023. <https://repository.uinsaizu.ac.id/27343/>

## Website

“Profil Dinas Perhubungan Kota Malang.” Dinas Perhubungan Kota Malang (blog). Diakses 10 November 2025. <https://dinasperhubungankotamalang.malangkota.go.id/profil/profil-dinas-perhubungan-kota-malang/>

.Asshiddiqie, Jimly. *Penegakan Hukum*. Diakses 19 September 2025. [http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf)

### **Undang-undang**

Peraturan Walikota Malang Nomor 71 Tahun 2019 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Perhubungan

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Angkutan Orang Dalam Trayek

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 15 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek

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

### **Wawancara**

AM, pengemudi bus antarkota yang beroperasi di kawasan terminal bayangan Gadang. Wawancara, Kota Malang, 1 Agustus 2025.

Nur, warga Kota Malang, pengguna jasa bus antarkota. Wawancara, Kota Malang, 1 Agustus 2025.

Riyo D. Mahribi, staf Dinas Perhubungan Kota Malang. Wawancara, Malang, 12 November 2025.

## LAMPIRAN-LAMPIRAN



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG  
**FAKULTAS SYARIAH**  
Jl. Gajayana 50 Malang 65144 Telepon (0341) 559399 Faksimile (0341) 559399  
Website: <http://syariah.uin-malang.ac.id> E-mail: [syariah@uin-malang.ac.id](mailto:syariah@uin-malang.ac.id)

Nomor : 585 /F.Sy.1/TL.01/08/2025  
Hal : **Permohonan Izin Penelitian**

Malang, 27 Agustus 2025

Kepada Yth.  
Kepala Dinas Perhubungan Kota Malang  
Jl. Raden Intan No.1, Polowijen, Kec. Blimbing, Kota Malang, Jawa Timur 65126

*Assalamualaikum wa Rahmatullah wa Barakatuh*

Dalam rangka menyelesaikan tugas akhir/skripsi mahasiswa kami:

Nama : ACHMAD FARHAN FAUZI  
NIM : 220202110167  
Program Studi : Hukum Ekonomi Syariah

mohon diperkenankan untuk mengadakan penelitian dengan judul :  
**Penegakan Hukum Terhadap Pengangkutan Penumpang Bus Secara Ilegal di Luar Kawasan Terminal Perspektif Masalah (Studi di Dinas Perhubungan Kota Malang)**, pada instansi yang Bapak/Ibu Pimpin.

Demikian, atas perhatian dan perkenan Bapak/Ibu disampaikan terima kasih.

*Wassalamualaikum wa Rahmatullah wa Barakatuh*

Scan Untuk Verifikasi



a.n Dekan  
Wakil Dekan Bidang Akademik

Miftahul Huda

Tembusan :

1. Dekan
2. Ketua Prodi Hukum Ekonomi Syariah
3. Kabag. Tata Usaha



Gambar 2 Surat Permohonan Izin Penelitian



**PEMERINTAH KOTA MALANG**  
**DINAS PERHUBUNGAN**  
 Jl. Raden Intan No. 1 Telp. (0341) 491140 Fax. 411626  
 www.dishub.malangkota.go.id, e-mail: dishub@malangkota.go.id  
**MALANG** Kode Pos 65125

Malang, 04 September 2025

Nomor : 400.10.5.4/ 1857 /35.73.410/2025  
 Sifat : Biasa  
 Lampiran : -  
 Hal : Jawaban Permohonan Izin Penelitian

Kepada  
 Yth. Dekan Bidang Akademik  
 Fakultas Syariah Universitas Islam  
 Negeri Maulana Malik Ibrahim  
 Malang  
 Di  
**MALANG**

Menindaklanjuti Surat Wakil Dekan Bidang Akademik Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang Nomor: 585 /F.Sy.1/TL.01/08/2025 tanggal 27 Agustus 2025 hal Permohonan Izin Penelitian, dalam rangka menyelesaikan tugas akhir/skripsi oleh Mahasiswa :

Nama : ACHMAD FARHAN FAUZI  
 NIM : 220202110167  
 Program Studi : Hukum Ekonomi Syariah.

Sehubungan dengan hal tersebut Dinas Perhubungan Kota Malang tidak keberatan terkait penelitian dengan judul Penegakan Hukum Terhadap Pengangkutan Penumpang Bus Secara Ilegal di Luar Kawasan Terminal Prespektif Masalah (Studi di Dinas Perhubungan Kota Malang).

Demikian atas perhatiannya di sampaikan terimakasih.

KEPALA DINAS PERHUBUNGAN,



**Drs. R. WIDJAJA SALEH PUTRA**  
 Pembina Utama Muda  
 NIP. 19661119 198602 1 002

Dokumen ini telah ditandatangani secara elektronik menggunakan Sertifikat Elektronik yang diterbitkan oleh Balai Besar Sertifikasi Elektronik, BSSN

*Gambar 3 Surat Balasan Izin Penelitian*





*Gambar 4 Kondisi Lapangan Jalan Raya Gadang*



*Gambar 5 Gambar Lapangan Menurut Media Sosial Instagram*



*Gambar 6 Dokumentasi wawancara dengan Dinas Perhubungan Kota Malang*

### **DAFTAR PERTANYAAN**

1. Apa saja bentuk upaya preventif maupun penindakan yang pernah dilakukan Dinas Perhubungan dalam mencegah terjadinya praktik pengangkutan penumpang di luar terminal resmi?
2. Dalam kurun waktu tahun ini, sudah berapa kali upaya penertiban atau operasi lapangan dilakukan oleh Dinas Perhubungan terkait permasalahan ini?
3. Bagaimana karakter para sopir bus dalam merespons aturan tersebut? Apakah mereka cenderung kooperatif dan mudah diatur, atau justru menunjukkan sikap keras kepala?
4. Apakah upaya penertiban ini dilakukan secara kolaboratif dengan instansi lain, seperti Kepolisian, Satpol PP, atau pihak terkait lainnya?
5. Kendala apa saja yang biasanya dihadapi oleh Dinas Perhubungan dalam melaksanakan pengawasan maupun penindakan di lapangan?
6. Apakah terdapat perubahan signifikan setelah upaya-upaya tersebut dilakukan, baik dari sisi pengurangan praktik ilegal maupun peningkatan kepatuhan sopir bus?
7. Bagaimana evaluasi dari pihak Dinas Perhubungan sendiri terkait efektivitas tindakan yang sudah diambil?
8. Apakah Dinas Perhubungan memiliki masukan kepada Pemerintah Kota terkait perlunya kebijakan baru, misalnya pendirian halte tambahan, peningkatan fasilitas terminal, atau penyediaan sarana penunjang lain untuk mengurangi praktik angkutan di luar terminal?

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP



### A. DATA PRIBADI

Nama	: Achmad Farhan Fauzi
Tempat/Tanggal Lahir	: Kediri, 27 Januari 2004
Jenis Kelamin	: Laki-Laki
Agama	: Islam
Alamat	: Jl. Raya Segaran RT: 04 RW: 09 Kel. Kendalpayak, Kec. Pakisaji, Kab. Malang
E-mail	: <a href="mailto:farhanuzi27@gmail.com">farhanuzi27@gmail.com</a>
No. Hp	: 085755335324

### B. RIWAYAT PENDIDIKAN

TK Muslimat Al-Khoiriyah	: Tahun
SD Negri Kebonsari 3	: Tahun
SMP Negeri 1 Singosari	: Tahun
SMA Negeri 1 Singosari	: Tahun 2019-2022