

**TINDAKAN HUKUM PUBLIK MENGENAI BELEIDSREGEL
PEMERINTAH DAERAH PROVINSI RIAU TERHADAP MODA
TRANSPORTASI ONLINE DI KOTA PEKANBARU TAHUN 2018-2019**

Yanri Imanuel Siagian

siagianyanri@gmail.com

Jurusan Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau

Kampus Bina Widya, Jl. H.R. Soebrantas Km 12,5 Simp. Baru, Pekanbaru 28293

Telp/Fax. 0761-63277

Abstract

The state in creating welfare performs its duties and functions, which is represented by the government as an element that has the power to regulate and administer the government system. The government in carrying out its duties and functions is given the right to take an action based on the prevailing laws and regulations. However, not all aspects of human life in the administration of government can be regulated through existing laws, therefore discretionary authority is needed to overcome these problems. In the context of transportation in the city of Pekanbaru, there is a conflict between conventional transportation drivers and online transportation drivers because many online transportation drivers are still illegal. To resolve this problem, the Minister of Transportation Regulation Number 118 of 2018 concerning the Implementation of Special Rental Transportation does not contain operational standards on how to take legal action for these illegal drivers. Therefore, it requires public legal action by beleidsregel to fill the legal void regarding standard operational actions. However, what happened was that the Riau Province Transportation Agency did not use the authority of the beleidsregel because of several factors that influenced it.

This study aims to explain the factors that caused the Regional Government of Riau Province to choose not to take public legal action against the law on online transportation modes in the city of Pekanbaru in 2018-2019. The location of this research was conducted at the Riau Province Transportation Service Office. Furthermore, data collection techniques are carried out by interview, documentation and literature study.

The results of this study indicate that the Riau Province Department of Transportation chose not to take legal action to online transportation modes in the city of Pekanbaru 2018-2019 due to several factors such as the economic impact of the community caused by the large number of illegal online transportation operations that will be stopped because it is not based on Minister of Transportation Regulation No. 118 of 2018 concerning the Implementation of Special Lease Transportation, the absence of digital data on the dashboard of the applicator at the Riau Province Transportation Service makes prosecution very difficult to carry out, and the use of beleidsregel which is prone to abuse of authority makes the Riau Province Transportation Office reluctant to take this legal action.

Keywords: Legal Action, Online Mode of Transportation, Applicator, Digital Dashboard.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat 3 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum dimana penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelenggara kekuasaan pemerintahan atau yang biasa disebut dengan pemerintah melakukan tugas dan fungsinya dengan melakukan sebuah tindakan. Tindakan tersebut dalam kepustakaan hukum administrasi negara terdiri dari dua yaitu tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat, tindakan hukum publik tersebut dibagi lagi menjadi dua macam yaitu tindakan hukum publik bersegi satu dan tindakan hukum publik bersegi dua. Kemudian tindakan hukum bersegi dua tersebut dibagi lagi menjadi dua menjadi perjanjian dan tindakan bersama.

Setiap tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara kekuasaan suatu negara haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku, akan tetapi tidak semua permasalahan di tengah-tengah masyarakat diatur oleh hukum tersebut. Dengan demikian pemerintah perlu melakukan alternatif lain yaitu dengan adanya kewenangan bebas atau biasa disebut dengan kewenangan diskresi. Diskresi didefinisikan sebagai kebebasan pejabat mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri. Dengan demikian setiap pejabat publik memiliki kewenangan diskresi. Namun kebebasan bertindak atas dasar diskresi yang dilakukan oleh badan/pejabat administrasi pemerintahan bukan tanpa batas, kebebasan tersebut dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang

baik (AUPB), sehingga diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Tetapi apabila terjadi penyimpangan hukum atas keputusan diskresi tersebut yang mengakibatkan kerugian pada masyarakat, maka keputusan diskresi tersebut tetap harus dipertanggungjawabkan.

Kebebasan bertindak atau yang disebut diskresi tersebut diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menyelesaikan persoalan konkret yang terjadi di tengah kehidupan masyarakat walaupun dasar hukumnya tidak ada, tidak lengkap, ataupun bermakna ganda. Pengaturan kewenangan diskresi dalam undang-undang no. 30 tahun 2014 tersebut, bertujuan untuk membatasi penggunaan kewenangan diskresi dan sekaligus untuk memberikan perlindungan hukum bagi badan/pejabat tata usaha negara dalam menggunakan kewenangan diskresi, mengingat dalam praktek sebelum adanya pengaturan semacam itu, banyak sekali badan/pejabat tata usaha negara ketika dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya enggan untuk menggunakan kewenangan diskresi, sehingga kewajiban pemerintah atau negara untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat tidak bisa berjalan secara efisien dan efektif.

Rambu-rambu dalam penggunaan diskresi dan pembuatan kebijakan pemerintah berdasarkan hukum administrasi negara adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas

larangan sewenang-wenang (*willekeur*). Dengan kata lain, kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijakan yang menyimpang jika didalamnya ada unsur sewenang-wenang. Selain itu kebijakan dianggap menyimpang jika bertentangan dengan kepentingan umum. Ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*) yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu (L.J.A.Damen, 2005:57). Jika menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang ini dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang. Unsur sewenang-wenang diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan (*redelijk*). Suatu kebijakan dikategorikan mengandung unsur *willekeur* jika kebijakan itu nyata-nyata tidak masuk akal atau tidak beralasan (*kennelijk onredelijk*).¹

Menurut Anna Erliyana (2005:138), Penggunaan *freies ermessen* oleh badan/pejabat administrasi negara dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting dan mendesak serta tiba-tiba yang sifatnya kumulatif. Bisa saja muncul persoalan yang penting tetapi tidak mendesak untuk segera diselesaikan. Ada pula kemungkinan muncul persoalan mendesak, tapi tidak terlalu penting untuk diselesaikan. Suatu persoalan baru dapat dikualifikasi sebagai persoalan penting apabila persoalan tersebut

menyangkut kepentingan umum, sedangkan kriteria kepentingan umum harus ditetapkan oleh suatu peraturan perundang-undangan. Persoalan-persoalan penting yang mendesak sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut²:

- a. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu, kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.
- b. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba berada diluar rencana yang telah ditentukan.
- c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum. Sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan berdasarkan inisiatif sendiri.
- d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.
- e. Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

Sebagai salah satu kota yang berkembang menuju kota metropolitan di Indonesia, kota Pekanbaru masih memiliki permasalahan terutama mengenai perkembangan sistem transportasi umum yang masih kalah dengan

¹ L.J.A, Damen, 2005, Dalam Johan, Teuku Saiful Bahri, 2018. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Deepublish) Hal. 180.

² SF Marbun Dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001 Hal. 117

perkembangan kendaraan pribadi. Panjaitan (2003), menjelaskan permasalahan ini disebabkan dengan munculnya titik kemacetan yang semakin berkembang terutama di jalan besar di kota Pekanbaru pada saat jam sibuk (pagi saat berangkat kerja dan sore saat pulang kerja). Sistem transportasi publik yang utama di Pekanbaru adalah melalui angkutan umum bus, yakni angkutan umum trans metro Pekanbaru. Sistem ini berlaku untuk seluruh komponen, baik rute utama, stasiun bus, halte transit serta rute transitnya. Menurut Wati (2013), trans metro Pekanbaru masih memiliki masalah kepuasan pelanggan dari beberapa sisi, seperti halte transit yang kotor dan tidak nyaman, perilaku karyawan yang kurang baik, dan tingkat kenyamanan yang rendah saat menaiki bus. Ditambah lagi penggunaan trans metro terbatas hanya beroperasi pada jam kerja dan trayeknya sudah ditetapkan sehingga penggunaanya kurang optimal. Dengan demikian kemunculan alternatif yang diberikan oleh pengusaha *startup* dengan menciptakan transportasi berbasis online membuat perubahan yang sangat besar dalam penggunaan transportasi.

Kehadiran transportasi online baru ini kemudian tidak berjalan dan diterima secara sepenuhnya dengan kelompok masyarakat. Penolakan taksi online yang dilakukan oleh pihak konvensional dan angkutan umum kota, bahkan tidak jarang menimbulkan konflik yang berujung tindakan kekerasan. Hal ini disebabkan oleh menurunnya pelanggan yang berimbas pada penurunan pendapatan yang diterima oleh ojek pangkalan dan angkutan umum/kota akibat adanya ojek dan taksi online yang beroperasi bebas

dalam suatu daerah tanpa adanya pengaturan yang jelas oleh pemerintah.

Adanya transportasi online di kota Pekanbaru juga berdampak pada tindakan kriminalitas dan unjuk rasa massa yang sangat besar, Mengutip dari www.Goriau.com, perwakilan pengunjung rasa dari pihak driver online di Pekanbaru Kristiandi Panjaitan menyebutkan, sudah lebih dari 200-an kasus terjadi dan dialami para sopir online, mulai dari intimidasi bahkan penganiayaan yang di duga dilakukan oknum taksi konvensional selama ini.³ ini banyak terjadi di daerah menuju Bandara Sultan Syarif Kasim II Pekanbaru, bahkan pengemudi tersebut dalam keadaan *Offline* untuk menjemput sanak saudara tetap dipermasalahkan. Kurangnya aturan dalam mengawasi kegiatan operasional dari transportasi online mengakibatkan adanya tindakan kriminal yaitu mengedarkan narkoba, seperti yang dilansir oleh iNews.id, kasus peredaran gelap narkoba kembali diungkap Polresta Pekanbaru bersama Polsek Tenayan Raya. petugas menangkap kurir narkoba berinisial SHM yang kesehariannya bekerja sebagai pengendara ojek online (ojol).⁴

³ Chairul Hadi. "Driver Online Pekanbaru Sebut Lebih 200-an Kasus Terjadi Dengan Taksi Konvensional, Mulai dari Intimidasi Hingga Penganiayaan", Diakses dari <https://m.goriau.com/berita/baca/driver-online-pekanbaru-sebut-lebih-200an-kasus-terjadi-dengan-taksi-konvensional-mulai-dari-intimidasi-hingga-penganiayaan.html>, (Diakses Pada 05 Februari 2018, 13:37 WIB).

⁴ Indra Yossierizal, 2018. "Nyambi Jadi Kurir Sabu, Pengendara Ojol Dipekanbaru Ditangkap Polisi" Diakses dari <https://regional.inews.id/berita/nyambi-jadi-kurir-sabu-pengendara-ojol-di-pekanbaru->

Dari paparan diatas jelas bahwa kehadiran pemerintah sangat dibutuhkan dalam mengatasi persoalan yang dialami oleh masyarakat kota Pekanbaru dalam merespon kehadiran transportasi online. Serta dapat dilihat bahwa untuk dapat menyelesaikan masalah konkret tersebut pemerintah perlu melakukan tindakan yang berdasarkan diskresi sebab pengaturan transportasi online belum optimal. Namun yang terjadi Pemerintah Daerah Provinsi Riau tidak melakukan tindakan hukum yang berdasarkan diskresi tersebut, Padahal Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan peluang untuk dijadikan alat atau sarana dalam membantu pemerintah melakukan tindakan hukum dalam mengatasi persoalan jika dasar hukum yang ada kurang memadai. Ditambah lagi persoalan transportasi ini juga berujung pada terganggunya ketertiban umum dikarenakan adanya bentrokan massa antara pengemudi transportasi online dengan transportasi online. Untuk mengetahui bagaimana kompleksitas permasalahan dari fenomena secara komprehensif, peneliti tertarik untuk meneliti mengenai **“Tindakan Hukum Publik Mengenai *Beleidsregel* Pemerintah Daerah Provinsi Riau Terhadap Moda Transportasi Online di Kota Pekanbaru Tahun 2018-2019.**

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana yang telah dijelaskan, maka penulis mengangkat permasalahan yang akan diteliti

ditangkap-polisi, (Diakses pada 13 Februari 2020, 13.15 WIB).

adalah faktor-faktor yang menyebabkan Pemerintah Daerah Provinsi Riau memilih untuk tidak melakukan tindakan hukum publik mengenai *beleidsregel* terhadap moda transportasi online di kota Pekanbaru Tahun 2018-2019 ?

TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan faktor-faktor yang menyebabkan Pemerintah Daerah Provinsi Riau memilih untuk tidak melakukan tindakan hukum publik mengenai *beleidsregel* terhadap moda transportasi di kota Pekanbaru tahun 2018-2019.

MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan berguna bagi perkembangan kajian di jurusan Ilmu Pemerintahan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau, dan juga dapat menjadi sumber dan bahan penelitian selanjutnya yang memiliki permasalahan yang sama akan tetapi menggunakan sudut pandang yang berbeda.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam hal informasi dan pembangunan bagi pengelolaan sistem transportasi online di Provinsi Riau serta memberikan masukan terhadap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

KERANGKA TEORI

A. Tindakan Pemerintah

Istilah tindakan atau perbuatan pemerintahan itu sendiri terambil dari kata “tindak” atau “berbuat” (*handeling, act.*). Dalam kamus besar bahasa Indonesia

(KBBI) kata tindakan atau perbuatan (*headelingen action*) dimaksudkan sebagai suatu bentuk perilaku kegiatan yang oleh seseorang atau badan (organ) yang membawa pada akibat tertentu. Pemerintah atau administrasi negara adalah sebagai subjek hukum, sebagai pendukung hak dan kewajiban. Sebagai subyek hukum pemerintah melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata maupun tindakan hukum. Tindakan nyata tidak ada kaitannya dengan hukum dan tidak menimbulkan akibat hukum sedangkan tindakan hukum adalah tindakan yang dapat menimbulkan akibat hukum.⁵

Tindakan hukum pemerintah itu ada dua macam yaitu publik dan privat. perbuatan atau tindakan hukum publik dibagi lagi menjadi dua yaitu hukum publik bersegi satu dan hukum publik bersegi dua. perbuatan publik bersegi dua dibagi lagi menjadi perjanjian dan tindakan Bersama.⁶ Tindakan hukum publik menurut Bellefroid adalah hukum yang mengatur cara badan-badan negara menjalankan tugasnya dan mengatur pula hubungan hukum yang diadakan negara sebagai pemerintah dengan para individu atau yang diadakan antara masing-masing badan negara itu.⁷ Sedangkan tindakan hukum privat menurut Bellefroid adalah hukum yang mengatur tata tertib masyarakat mengenai keluarga dan kekayaan para individu dan mengatur pula hubungan-hubungan yang diadakan antara para individu dan mengatur

pula hubungan-hubungan yang diadakan antara para individu satu dengan yang lain, antar individu dengan badan negara bilamana badan hukum turut serta dalam pergaulan hukum seolah-olah sebagai individu.⁸

Kebijakan atau tindakan hukum Pemerintah juga bersifat terikat dan tak terikat. kebijakan yang bersifat terikat (*gebonden beleids*) adalah merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan kewenangannya yang bersumber dari peraturan perundang-undangan (Latief, 2005). Sedangkan kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan kewenangan kebebasan bertindak. Kebijakan yang bersifat bebas adalah kebijakan yang ditetapkan berdasarkan pertimbangan pejabat administrasi negara semata-mata yang dalam konteks menyelesaikan masalah yang konkret dan belum ada aturan yang mengatur sebelumnya. dalam memberikan atau membuat suatu tindakan pemerintah haruslah bersifat adil. apabila bersifat diskriminatif tentu merupakan sebuah pelanggaran terhadap hak-hak warga negara sehingga akan menimbulkan kerugian terhadap warga negara yang bersangkutan. dan hal ini tidak sesuai dengan prinsip *equality before the law*. Muchsan (1981:18) menyebutkan bahwa unsur-unsur dari tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan, yaitu:

1. Tindakan atau perbuatan hukum itu dilakukan oleh organ atau badan pemerintahan (aparatur pemerintah) dalam kedudukannya sebagai penguasa

⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016) hlm.109

⁶ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012) hlm. 106

⁷ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 108

⁸ Jum Anggriani, *Loc. Cit*

- (*overheid*) maupun sebagai alat kelengkapan pemerintahan (*bestuursorganen*), dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
2. Tindakan atau perbuatan hukum tersebut dijalankan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan.
 3. Tindakan atau perbuatan hukum tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dibidang hukum administrasi.
 4. Tindakan atau perbuatan hukum yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

B. Diskresi/*Freies Ermessen*

Oleh karena tugas pemerintah dalam konsepsi *welfare state* itu memberikan pelayanan bagi warga negara, maka muncul prinsip pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan-perundangan yang mengaturnya. Sebaliknya diharuskan menemukan dan memberikan penyelesaian sesuai prinsip *freies ermessen* yang diberikan kepadanya. Hal tersebut juga dijelaskan oleh SF Marbun, dkk (2001) bahwa agar servis publik dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal, kepada administrasi negara diberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat, sementara terhadap permasalahan itu tidak ada, atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga legislatif yang kemudian dalam hukum administrasi negara

diberikan kewenangan bebas berupa diskresi.

Secara etimologi *freies ermessen* berasal dari kata *frei* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. sedangkan *Ermessen* berarti orang yang menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Menurut Saut P. Panjaitan (2001), diskresi (*pouvoir discretionnaire*, Prancis) ataupun (*freies Ermessen*, Jerman). Merupakan suatu bentuk penyimpangan terhadap asas legalitas dalam pengertian *wetmatigheid van bestuur*, jadi merupakan “kekecualian” dari asas legalitas. Menurut Prof. benyamin, diskresi didefinisikan sebagai kebebasan pejabat mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri. Dengan demikian, menurutnya setiap pejabat publik memiliki kewenangan diskresi. Namun demikian, kebebasan bertindak atas dasar diskresi yang dilakukan oleh badan/pejabat administrasi pemerintahan bukan tanpa batas. Kebebasan tersebut dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), sehingga diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Tetapi apabila terjadi penyimpangan hukum atas keputusan diskresi tersebut yang mengakibatkan kerugian pada masyarakat, maka keputusan diskresi tersebut tetap harus dipertanggungjawabkan. Hal ini sesuai dengan prinsip “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*” yakni tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban.⁹

⁹ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hal. 51

Freies ermessen ini digunakan terutama karena; pertama, kondisi darurat yang tidak memungkinkan untuk menerapkan ketentuan tertulis; kedua, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya; ketiga, sudah ada peraturannya namun redaksinya samar atau multitafsir. Kebebasan diskresi tersebut adalah kebebasan administrasi yang mencakup kebebasan administrasi (*interpretatievrijheid*), kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*), dan kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*). Kebebasan interpretasi mengimplikasikan kebebasan yang dimiliki organ pemerintah untuk menginterpretasikan suatu undang-undang. Kebebasan mempertimbangkan muncul ketika undang-undang menampilkan dua pilihan (alternatif) kewenangan terhadap persyaratan tertentu yang pelaksanaannya dapat dipilih oleh organ pemerintahan. Sedangkan kebebasan mengambil kebijakan lahir ketika pembuat undang-undang memberikan kewenangan kepada organ pemerintahan dalam melaksanakan kekuasaannya untuk melakukan inventarisasi dan mempertimbangkan berbagai kepentingan.¹⁰

Kebebasan mempertimbangkan ini ada yang bersifat subjektif dan bersifat objektif. Kebebasan mempertimbangkan yang bersifat subjektif (*subjectieve beordelingsruimte*), yaitu kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki itu

dilaksanakan. Sedangkan kebebasan mempertimbangkan yang bersifat objektif (*objectieve beordelingsruimte*) yaitu kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Ketika kebebasan pemerintah atau *freies ermessen* ini dituangkan dalam bentuk tertulis, ia akan menjadi peraturan kebijakan.¹¹

Diskresi ini lebih mengutamakan pencapaian tujuan (*Doelmatigheid*) dari pada sesuai dengan hukum yang berlaku (*Rechtmatigheid*) maka dari itu pertanggung jawabannya melalui peradilan administrasi dalam artian apakah tindakan tersebut sudah sesuai dengan prinsip AUPB. Menurut Tatiek Sri Djatmiati penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan dalam undang-undang administrasi pemerintahan juga ditentukan syarat dan prosedurnya. Adapun syarat tersebut meliputi:¹²

1. Sesuai dengan tujuan diskresi;
2. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan
3. Sesuai dengan AUPB
4. Alasan-alasannya objektif;
5. Tidak menimbulkan konflik kepentingan;
6. Dilakukan dengan itikad baik.

Laica Marzuki, juga menjelaskan *Freies Ermessen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sejalan dengan

¹¹ *Ibid.*

¹² Tatiek Sri Djatmiati, 2015, "*Diskresi Dalam Konteks UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.*" Makalah disampaikan dalam Colloquium membedah Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (disingkat UUAP), Hotel Garden Palace, Surabaya, 5 Juni, hlm.5.

¹⁰ *Ibid.*, 81-82

meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks. *freies ermessen* merupakan hal yang tidak terelakkan dalam tatanan tipe negara kesejahteraan modern, terutama dikala menjelang akhir abad XX dewasa ini. era globalisasi sesudah tahun 2000 menjadikan tata usaha negara semakin memperluas penggunaan *freies ermessen* yang melekat pada jabatan publiknya.¹³

Marcus Lukman yang menyatakan bahwa syarat dilakukannya diskresi yaitu karena:¹⁴

1. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu: kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak, serta kepentingan pembangunan.
2. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.
3. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.
4. Prosedurnya tidak dapat diselaikan menurut administrasi yang normal, atau jika

diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna.

5. Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

C. Peraturan Kebijakan

Hubungan Kebijakan atau tindakan hukum pemerintah yang bersifat bebas (*freies ermessen*) dengan *Beleidsregel* ibaratkan dua mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan dan dijalankan oleh pejabat administrasi negara dalam rangka menyelesaikan suatu keadaan (masalah konkret) yang pada dasarnya belum ada aturannya atau belum diatur dalam undang-undang (peraturan perundang-undangan). Peraturan kebijakan adalah wujud formal kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan asas diskresi tersebut. Menurut Hotma P. Sibuea (2010), peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, yang kemudian dituangkan kedalam suatu format tertentu supaya dapat berlaku secara umum.

Menurut Bagir Manan dengan adanya peraturan kebijakan tersebut akan terjamin asas ketaatan tindakan administrasi negara dan untuk setiap peristiwa yang mengandung persamaan, kepastian hukum dan tindakan-tindakan dapat dipercaya karena didasarkan pada peraturan yang sudah tertentu. Jika kebijakan pejabat administrasi negara yang bersifat bebas dituangkan dalam suatu peraturan kebijakan, setiap anggota masyarakat

¹³ Laica Marzuki, *Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Hakikat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan*, Makalah Pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, (Ujung Pandang, 26 Agustus 1996), hal. 7

¹⁴ Marcus Lukman dalam SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001) hal. 117.

dapat dengan mudah mengetahuinya sehingga setiap orang yang memenuhi syarat-syarat memiliki kesempatan dan peluang yang sama untuk memperoleh keuntungan-keuntungan yang mungkin dapat diperoleh dari kebijakan tersebut.

Bagir Manan mengemukakan enam ciri-ciri dari peraturan kebijakan, yaitu sebagai berikut:

1. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan;
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan;
3. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid* karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan;
4. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan;
5. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* sehingga batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak;
6. Dalam praktik, diberi format berupa berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.¹⁵

D. Pilihan Rasionalitas (*Rational Choice*)

Rasional dalam kamus besar bahasa Indonesia berasal dari kata

¹⁵ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008), hal 186-187.

rasio, yaitu pemikiran yang logis, atau sesuai dengan nalar manusia secara umum. Sedangkan rasional ialah menurut pikiran dan pertimbangan yang logis, menurut pikiran yang sehat.¹⁶

Teori pilihan rasional atau *rational choice theory* dapat didefinisikan sebagai sebuah eksplanasi tentang bagaimana atau bagaimana seharusnya individu atau kelompok mengambil keputusan.¹⁷ Defenisi tersebut mendisjungsi “bagaimana” dan bagaimana “seharusnya”. John Elster, di bagian pengantar buku *rational choice* (1986), menekankan dua dimensi *choice theory* yaitu dimensi normatif dan dimensi deskriptif. Dimensi normatif berkaitan dengan “bagaimana seharusnya”. Dimensi ini memberikan *insight* tentang apa yang harus kita lakukan untuk mendapatkan apa yang kita inginkan semaksimal mungkin. Sedangkan dimensi deskriptif berkaitan dengan “bagaimana”. Dimensi deskriptif ini memberikan penjelasan kepada kita bagaimana sebuah pilihan dapat dikatakan rasional.

Kedua dimensi tersebut mengimplikasikan bahwa *choice theory* memiliki ruang lingkup yang lebih kompleks dari sekedar persoalan pengambilan keputusan. Dalam studinya, pada akhirnya *choice theory* sangat berhubungan dengan konsep-konsep abstrak lain seperti: rasionalitas (serta kekurangan dan batasan-batasannya), moralitas, dan preferensi, Karakteristik utama dari

¹⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia

¹⁷ Micheal D. Resnik, *Choices: An Introduction to Decision Theory* (1987), Minneapolis: Minnesota University Press.

berbagai bentuk rasionalitas adalah bahwa semuanya melakukan pemilihan secara bernalar tentang perlunya mengambil arah tindakan tertentu untuk memecahkan masalah kebijakan. Bentuk-bentuk rasionalitas menurut Paul Diesing (1986), adalah sebagai berikut:

1. Rasionalitas teknis: merupakan karakteristik pilihan yang bernalar yang meliputi perbandingan berbagai alternatif atas dasar kemampuan masing-masing memecahkan masalah secara efektif.
2. Rasionalitas ekonomis: merupakan karakteristik pilihan yang bernalar yang membandingkan berbagai alternatif atas dasar kemampuan untuk menemukan pemecahan masalah yang efisien.
3. Rasionalitas legal: merupakan karakteristik pilihan yang bernalar yang meliputi perbandingan alternatif menurut kesesuaian hukumnya terhadap peraturan-peraturan dan kasus-kasus penyelesaian sebelumnya.
4. Rasionalitas sosial merupakan karakteristik pilihan yang bernalar menyangkut perbandingan alternatif menurut kemampuannya dalam mempertahankan atau meningkatkan institusi-institusi sosial yang bernilai.
5. Rasionalitas substantif: merupakan karakteristik pilihan yang bernalar menyangkut perbandingan berbagai bentuk rasionalitas teknis, ekonomis, legal, sosial dengan maksud agar dapat dibuat pilihan yang paling layak di bawah kondisi yang ada.

Menurut James Coleman yang mengembangkan teori pilihan

rasional yang mana individu atau kelompok tersebut membuat sebuah tindakan atau pilihan untuk memenuhi sebuah tujuan yang ingin dia capai. Tujuan tersebut bisa tercapai dengan menggunakan sumber daya yang dia miliki dan memaksimalkan kegunaan dari sumber daya tersebut. rasionalitas sendiri menurut Coleman antara individu yang satu dengan individu yang lain itu tidak sama karena dipengaruhi oleh cara memandang suatu permasalahan yang berbeda. Rasional menurut seseorang dan tidak rasional menurut orang lain. Semua itu seharusnya dikembalikan kepada pelaku tersebut jangan mengukurnya dari sudut pandang orang lain (Coleman, 2008:21).

Gagasan mendasar dari teori pilihan rasional Coleman adalah tindakan perseorangan mengarah kepada sesuatu tujuan dan tujuan itu (dan juga tindakan) ditentukan oleh nilai atau pilihan (preferensi). Terdapat dua unsur utama dalam teori Coleman yaitu aktor dan sumber daya. Konsep yang lebih tepat secara teoritis mengenai aktor rasional adalah aktor yang dapat memilih tindakan untuk memaksimalkan kegunaan atau yang memuaskan keinginan dan kebutuhan mereka. Sumber daya adalah sesuatu yang menarik perhatian dan yang dapat dikontrol oleh aktor. (Ritzer, George dan Douglas J. Goodman. 2008).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan cara pandang peneliti dengan mengadopsi desain kualitatif dalam melakukan studi. Desain penelitian kualitatif memiliki beberapa karakteristik,

yaitu lebih bersifat umum, fleksibel, dinamis, eksploratif, dan mengalami perkembangan selama proses penelitian berlangsung. Jenis Penelitian ini adalah penelitian deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan untuk membuat deskripsi secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta tertentu serta mendeskripsikan peristiwa dan fakta yang ada, baik yang masih terjadi sampai sekarang atau yang terjadi pada waktu yang lalu¹⁸ dan jenis data dalam penelitian ini termasuk jenis data kualitatif serta sumber data dalam penelitian ini didapatkan melalui sumber data primer dan sekunder.

Penelitian ini dilakukan di Dinas Perhubungan Provinsi Riau, hal ini dikarenakan Dinas Perhubungan Provinsi Riau merupakan Organisasi Perangkat Daerah yang memiliki kewenangan dalam pengaturan moda transportasi online berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan No. 118 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus.

Penentuan informan dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teknik *purposive* yaitu informan-informan yang peneliti tentukan, merupakan orang-orang yang menurut peneliti memiliki informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sebelum menganalisis faktor-faktor penyebab Pemerintah Daerah Provinsi Riau tidak melakukan tindakan hukum *beleidsregel* tersebut, hal yang pertama dikaji

adalah seberapa pentingnya tindakan hukum *beleidsregel* itu dilakukan di dalam menyelesaikan persoalan transportasi online di kota Pekanbaru.

Adapun perlunya melakukan tindakan hukum *beleidsregel* oleh Dinas Perhubungan Provinsi Riau terhadap penyelenggaraan transportasi online di kota Pekanbaru dapat dijelaskan melalui pendapat Marcus Lukman yang menyatakan bahwa syarat dilakukannya diskresi dikarenakan diskresi dengan *beleidsregel* merupakan dual yang tidak dapat terpisahkan, diskresi adalah kewenangan bebas bertindak yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan yang berwenang untuk menyelesaikan persoalan tertentu dan untuk menciptakan asas konsistensi dan berlaku umum maka diskresi tersebut dituangkan dalam bentuk tertulis yang disebut dengan *beleidsregel*. Menurut Muchsan syarat dilakukannya diskresi yaitu karena:¹⁹

1. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu: kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak, serta kepentingan pembangunan.

Dalam konteks transportasi online di kota Pekanbaru, persoalannya termasuk juga menyangkut kepentingan umum sebab konflik yang terjadi diantara masyarakat yang berkerja sebagai pengemudi konvensional dan masyarakat yang bekerja sebagai pengemudi transportasi online mengakibatkan dampak yang sangat

¹⁸ Andi Prastowo, *Metode Penelitian Kualitatif dalam Prespektif Rancangan Penelitian*, Yogyakarta, Ar-Ruzz Media, 2016, hlm. 183.

¹⁹ Marcus Lukman dalam SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001) hal. 117.

besar bagi masyarakat kota Pekanbaru secara keseluruhan. Hal ini dapat dilihat dari terganggunya ketertiban dan ketentraman, dikarenakan adanya konflik yang berujung pada tindakan anarkis.

2. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.

Kehadiran transportasi online di Indonesia adalah merupakan inovasi baru yang timbul akibat kurangnya fasilitas transportasi yang

disediakan oleh pemerintah. Awalnya masyarakat kota Pekanbaru menerima dengan baik kehadiran transportasi online ini dikarenakan banyak membawa dampak positif bagi masyarakat seperti membuka lapangan pekerjaan dan mempermudah mobilitas, namun lambat laun terjadi banyak penolakan yang tidak diduga memicu konflik diantara transportasi online dan konvensional.

Tabel 3.1
Daftar Layanan OPD Izin Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus (Online)
Dinas Perhubungan Provinsi Riau Tahun 2018-2019

No	Nama Perusahaan	Tanggal	No. Surat	Direktur	Unit	Aplikator
1.	Koperasi Mitra Usaha Trans	9 Februari 2018	551.21/D PHB-KBD/15 1	Sutanto Madison Siagian	12 3	Grab Gojek
2.	Induk Koperasi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Inkoppol)	11 April 2019	551.21/D PHB-KBD/29 9	Bambang Suedi	5	Grab
3.	PT. Berdikari Tuah Usaha	30 Agustus 2019	551.21/D PHB-KBD.I/6 83	Robi Saputra	40	Gojek
4.	PT. Bagus Putra Indonesia	23 September 2019	551.21/D PHB-KBD.I/7 73	Fahri Firdaus	10	Gojek
5.	PT. Asia Graha Indonesia Utama	23 September	551.21/D PHB-KBD.I/7 75	Ronaldi	4	Gojek
6.	PT. Riau Permata Nusantara	27 September 2019	551.21/D PHB-KBD.I/7 84	Syed Arisfadilla h	5	Gojek
7.	PT. Kelvin Wijaya Transportasi	29 September 2019	551.21/D PHB-KBD/78 5	Benny Sofiandi	47	Gojek
8.	Koperasi Mitra Tenayan Bertuah	5 November 2019	551.21/D PHB-KBD.I/8 89	Khozim Mahfud	41	Gojek

9.	PT. Mutakabbir Losali Abadi	12 November 2019	551.21/D PHB-KBD.I/9 21	Evy Amri	14	Gojek
10.	PT. Rahayu Jasa Pratama	28 November 2019	551.21/D PHB-KBD.I/9 84	Erwin Lubis	5	Gojek
11.	PT. Kelvin Wijaya Transportasi	29 September 2019	551.21/D PHB-KBD.I/7 85	Benny Sofiandi	47	Gojek

Sumber: Olahan Peneliti Dari Dinas Perhubungan Provinsi Riau.

Berdasarkan tabel diatas dapat disimpulkan bahwa sepanjang kehadiran transportasi online di kota Pekanbaru Tahun 2018 sampai dengan tahun 2019 hanya ada 233 *driver* online yang terdaftar dengan memiliki izin operasional berbentuk badan usaha ataupun koperasi, Padahal menurut pasal 28:1 Peraturan Menteri Perhubungan No. 118 Tahun 2018, perusahaan aplikasi wajib Berbadan hukum Indonesia. Jumlah yang terdaftar tersebut tidak sebanding dengan fakta dilapangan yang menunjukkan bahwa terdapat lebih dari 3000 masyarakat kota Pekanbaru yang bekerja sebagai *driver* transportasi online. Hal ini juga ditegaskan oleh pihak Dinas Perhubungan Provinsi Riau yang diwakili oleh Bpk. R. Saspri Kurniawan selaku Sekretaris Dinas Perhubungan Provinsi Riau berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan pada tanggal 29 Juni 2020 menyatakan bahwa:

“Lebih dari 3000 mitra Gojek dan 4000 mitra grab beroperasi di Pekanbaru”. Dengan masih banyaknya driver yang belum memiliki izin tersebut, pihak driver konvensional merasa terdiskriminasi. Serta adanya spanduk larangan transportasi online yang

berisi larangan beroperasi di kota Pekanbaru yang semakin membuat konflik memuncak.”

3. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.

Peraturan Menteri No. 118 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus yang dibuat oleh Kementerian Perhubungan untuk merevisi Peraturan Menteri Perhubungan No. 108 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek, pada kenyataannya implementasinya masih belum dapat digunakan oleh pemerintah daerah dalam menyelesaikan persoalan transportasi online. Dalam hal ini Pemerintah Daerah Provinsi Riau yang memiliki kewenangan untuk mengatur jalannya transportasi online di kota Pekanbaru, tidak dapat melakukan tindakan hukum bagi pihak aplikator dan mitranya yang dalam menjalankan usahanya tidak mengikuti ketentuan yang berlaku. Hal ini dikarenakan peraturan

tersebut hanya mengatur secara umum, dan untuk standard operasional penegakan hukum itu sendiri tidak ada diatur secara eksplisit. Dengan demikian Dinas Perhubungan Provinsi Riau harus dihadapkan pada alternatif tindakan hukum *beleidsregel*.

Alasan yang menjadi dasar peraturan menteri perhubungan tersebut belum mampu dijadikan dasar untuk mengakomodir kepastian hukum, ketertiban umum, perlindungan terhadap masyarakat yang bekerja sebagai pengemudi transportasi, serta keadilan bagi *driver* konvensional adalah peraturan menteri perhubungan tersebut tidak memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk turut andil secara maksimal dalam melakukan penegakan hukum mengenai penyelenggaraan transportasi online di daerah.

4. Prosedurnya tidak dapat diselaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna.

Dalam konteks transportasi online, persoalannya tidak dapat dilakukan dengan administrasi yang normal sebab pengaturan mengenai transportasi online masih sangat kurang untuk dijadikan dasar hukum dalam melakukan tindakan hukum. Kemudian dalam hal campur tangan pemerintah daerah dalam mengawasi pihak aplikator, yang dalam faktanya tidak mengikuti peraturan perundang-undangan sangat sulit. Hal ini dikarenakan izin perusahaan aplikasi bukanlah ranah dinas perhubungan melainkan ranah kewenangan dinas kominfo. Maka dari itu perlu dilakukan upaya yang sangat serius dalam menangani

gejala yang ditimbulkan akibat kehadiran transportasi online tersebut.

5. Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

Dalam konteks transportasi online juga muncul persoalan-persoalan baru akibat tidak dilakukannya tindakan hukum oleh Dinas Perhubungan Provinsi Riau, sebagai contoh dikarenakan minimnya pengawasan dan penindakan hukum dampaknya adalah adanya tindakan-tindakan kriminal yang semakin meningkat. Baik itu perampokan maupun tindakan asusila yang dialami oleh pengemudi maupun pengguna jasa.

Jika pemerintah dalam hal ini Dinas Perhubungan Provinsi Riau melakukan kewenangan bebas *beleidsregel* untuk dijadikan dasar dalam melakukan tindakan hukum bagi pengemudi transportasi online yang tidak memiliki izin operasional atau kartu elektronik standard pelayanan (KEP). Maka dampak yang akan ditimbulkan adalah perekonomian masyarakat kota Pekanbaru terganggu. Hal ini dapat dilihat dari jumlah 3000 lebih pengemudi transportasi online yang didapat dari keterangan Dinas Perhubungan, hanya ada 233 yang terdaftar dan memiliki izin sepanjang tahun 2017-2019. Ini menunjukkan bahwa hanya 23,3% yang sudah legal, sedangkan 76,7% nya masih ilegal. Jika 76% tersebut dihentikan operasionalnya karena tidak memiliki izin maka terdapat 2.767 masyarakat akan kehilangan pekerjaannya, dan kebutuhan masyarakat lain yang membutuhkan jasa tersebut bagi

kelangsungan hidupnya akan ikut terganggu.

Adanya Dampak Ekonomi Kepada Masyarakat Jika Dilakukannya Tindakan Hukum *Beleidsregel*

Salah satu faktor yang menjadi alasan mengapa Pemerintah Daerah Provinsi Riau memilih untuk tidak menggunakan kewenangan *beleidsregelnya* adalah karena menimbulkan dampak ekonomi masyarakat yang akan mengalami gangguan. Kehadiran transportasi online adalah merupakan konsekuensi logis dari adanya pertemuan antara perkembangan teknologi dan meningkatnya kebutuhan dan jumlah masyarakat yang sangat dinamis. Transportasi online muncul akibat tingginya permintaan akan kebutuhan transportasi untuk memenuhi mobilitas masyarakat namun fasilitas yang ada tidak mencukupi kebutuhan tersebut. Kehadiran transportasi online tersebut banyak membantu masyarakat baik itu mempermudah mobilitas maupun menciptakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat.

Jika pemerintah dalam hal ini Dinas Perhubungan Provinsi Riau melakukan kewenangan bebas *beleidsregel* untuk dijadikan dasar dalam melakukan tindakan hukum bagi pengemudi transportasi online yang tidak memiliki izin operasional atau kartu elektronik standard pelayanan (KEP). Maka dampak yang akan ditimbulkan adalah perekonomian masyarakat kota Pekanbaru terganggu. Hal ini dapat dilihat dari jumlah 3000 lebih pengemudi transportasi online yang didapat dari keterangan Dinas Perhubungan, hanya ada 233 yang terdaftar dan memiliki izin sepanjang tahun 2017-2019. Ini menunjukkan bahwa hanya

23,3% yang sudah legal, sedangkan 76,7% nya masih ilegal. Jika 76% tersebut dihentikan operasionalnya karena tidak memiliki izin maka terdapat 2.767 masyarakat akan kehilangan pekerjaannya, dan kebutuhan masyarakat lain yang membutuhkan jasa tersebut bagi kelangsungan hidupnya akan ikut terganggu.

Akses Digital Dashboard Tidak Dimiliki Oleh Dinas Perhubungan Provinsi Riau

Digital dashboard tersebut berdasarkan peraturan menteri perhubungan no. 118 tahun 2018 paling sedikit memuat data kendaraan, pengemudi, data transaksi, tarif dan sebagainya, namun akses tersebut tidak dimiliki oleh dinas perhubungan dikarenakan pihak aplikator masih dalam tahap perkembangan dan perbaikan sistem. Dengan demikian untuk mengatasi persoalan transportasi online dengan menggunakan instrumen tindakan hukum yang berdasarkan kewenangan diskresi yaitu *beleidsregel* akan sulit dilakukan mengingat pemerintah tidak memiliki data-data mengenai pengemudi transportasi online mana yang sudah memiliki izin dan pengemudi mana yang belum memiliki izin.

Penggunaan *Beleidsregel* Rawan Akan Terjadinya Maladministrasi

Untuk mengatasi persoalan transportasi di kota Pekanbaru, diperlukan campur tangan dari pemerintah dikarenakan pemerintahlah yang memiliki sumber daya yang cukup dan kekuasaan dalam menyelesaikan persoalan tersebut. Akan tetapi kadang kala pemerintah tidak berani melakukan

upaya radikal untuk menyelesaikannya hal ini dikarenakan konsekuensi yang ditimbulkan sangat besar. Jika pemerintah bertindak menyelesaikan persoalan transportasi online dengan menggunakan kebijakan bebas yang tertuang dalam undang-undang no. 30 tahun 2014 dalam melakukan tindakan terhadap pengemudi transportasi online yang tidak memiliki izin, dikarenakan aturan mengenai pengaturan transportasi online masih belum memenuhi kebutuhan dan masih terdapat banyak kelemahan, maka pemerintah harus mengikuti kaidah atau ketentuan yang tertuang di dalam peraturan tersebut sebagai pedoman dalam menggunakan kebebasan bertindak tersebut.

Tindakan bebas bukan berarti tidak diatur secara ketat dalam penggunaannya. apabila dalam proses penggunaannya tidak berdasarkan aturan dan kaidah yang berlaku dikarenakan tindakan tersebut memang sangat rawan terjadi penyalahgunaan kekuasaan karena pengaturannya tidak seketat peraturan perundang-undangan lainnya. Tolak ukur atau dasar pengujian diskresi dan peraturan kebijakan tidak dapat disandarkan pada tolak ukur hukum tertulis (*geschrevenrecht*), karena penggunaan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) esensinya merupakan pelaksanaan wewenang diskresi (*ermessen*) yang nota bene tidak diatur atau diatur namun tidak lengkap/tidak jelas, atau juga terdapat pilihan-pilihan dalam peraturan perundang-undangan.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Dinas

Perhubungan Provinsi Riau dengan menggunakan wawancara untuk menggali informasi dari pihak yang berwenang dan analisis data dari berbagai sumber baik itu dari dinas perhubungan, media massa maupun literatur lainya dapat ditarik kesimpulan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi Riau tidak menggunakan kewenangan *beleidsregelnya* untuk dijadikan dasar dalam melakukan tindakan hukum terhadap moda transportasi online di kota Pekanbaru yang tidak memiliki izin operasional.

Adapun penyebab tidak dilakukannya tindakan hukum *beleidsregel* tersebut adalah dikarenakan adanya dampak ekonomi kepada masyarakat yang akan ditimbulkan, dimana jika pemerintah melakukan tindakan hukum, maka berpengaruh terhadap ekonomi masyarakat dikarenakan banyak masyarakat yang akan kehilangan pekerjaannya akibat tidak memiliki izin operasional dan pengguna jasa yang menjadikan jasa transportasi online sebagai akses utama dalam melakukan mobilitasnya akan terganggu. Kemudian akses *digital dashboard* yang belum dimiliki oleh Dinas Perhubungan Provinsi Riau, serta penggunaan *beleidsregel* yang rawan akan penyalahgunaan wewenang membuat pemerintah enggan untuk melakukan *beleidsregel* tersebut.

Saran

1. Pemerintah Daerah Provinsi dalam hal ini yang memiliki kewenangandalam pengaturan sistem transportasi seharusnya membuat peraturan kebijakan/*beleidsregel* untuk mengatasi permasalahan transportasi online di kota

Pekanbaru agar dampak negatif yang ditimbulkan dari adanya transportasi online tersebut dapat diminimalisir dan kedepannya tidak menimbulkan masalah yang baru.

2. Pihak aplikator seperti *Gojek* dan *Grab* serta masyarakat kota Pekanbaru yang bekerja sebagai mitra dari pihak aplikator diharapkan untuk bekerja sama dengan pihak Pemerintah Daerah Provinsi Riau dalam melakukan setiap operasional transportasi online dengan mengikuti ketentuan yang tertuang dalam Peraturan Menteri yang berlaku agar perealisasiannya berjalan baik dan tidak menimbulkan konflik horizontal maupun konflik vertikal.
3. Perlu adanya kesadaran bahwa pentingnya kewenangan diskresi pemerintah di dalam menyelesaikan persoalan konkret yang ada ditengah-tengah masyarakat. Karena tidak semua aspek kehidupan masyarakat tersebut dapat dirangkum dan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Karena peraturan atau produk hukum itu sifatnya statis sementara peradaban masyarakat dinamis. Dengan demikian kerap terjadi bahwa suatu produk hukum sudah tidak relevan lagi digunakan karena adanya perkembangan peradaban tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Anggriani, Jum. 2012. *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Graha Ilmu).

Asshidqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press).

Atmosudirjo, S Prajudi. 1994. *Hukum Administrasi Negara di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia)

C.J.N. Verstenden. 1984. *Inleiding Algemene Bestuursrecht*. Alphen aan de Rijn: Samson en Tjeenk Willink.

Coleman, James S. 2011. *Dasar-Dasar Teori Sosial (Foundation of Social Theory)* Bandung: Nusa Media.

Diesing, Paul, 1962, *Reason and Society*, Urbana, IL : University of Illinois Press.

D. Resnik, Micheal. 1986. *Choices: An Introduction to Decision Theory* Minneapolis: Minnesota University Press.

Damen, L.J.A. 2005, Dalam Johan, Teuku Saiful Bahri, 2018. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Deepublish).

Esmi Warassih Pudjirahayu, 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang P.T. Suyandaru Utama).

HR, Ridwan, 2016. *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers).

- _____, 2008. *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada).
- _____, 2009. *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta: FH UII Press).
- H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009. *“Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik”*, (Nuansa: Bandung).
- Hadjon, Philipus M, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan ke II, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993).
- _____, 1987. *Perlindungan Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, cet-I, Surabaya: PT Bina Ilmu.
- Husain Umar, 2003. *Metode Riset Bisnis*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Ilmar, Aminuddin. 2016. *Hukum Tata Pemerintahan*. (Jakarta: Prenadamedia Group).
- Indroharto, 1996. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* Buku I, Cetakan Keenam, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,
- Istianto, Bambang. 2011. *Manajemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, (Jakarta: Mitra Wacana Media).
- Koentjoro, Diana Halim. 2004. *Hukum Administrasi Negara*, (Bogor: Ghalia Indonesia).
- Latief, Abdul, 2005. *Hukum dan Peratutran Kebijakan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*. (Yogyakarta: UII Press).
- Marbun, SF, Dkk, 2000. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press).
- Marsh, David, Gerry Stoker, 2010. *Teori dan Metode dalam Ilmu Politik* (terj. Helmi Mahadi dan Shohifullah, *Theory and Method in Political Science*). Bandung: Nusa Media.
- Miles, Mathew B dkk. 1992. *Analisis Data Kualitatif* (Diterjemahkan oleh Tjejep Rohendi Rohidi), Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press).
- Muchsan, 1981. *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty).
- Panjaitan, Saut P, 2001. *Makna dan Peranan freies Ermessen dalam Hukum Administrasi Negara*. (Yogyakarta: UII Press).
- Ritzer, George, And Douglas J Goodman. 2007. *Teori*

Sosiologi Modern. Jakarta:
Kencana.

Setiawan, Yudhi dkk. 2017. *Hukum Administrasi Pemerintahan: Teori dan Praktik*. (Depok: PT Raja Grafindo Persada).

Sibuea, Hotma P, Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik, (Jakarta: Erlangga, 2010).

Sugiyono, 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung: CV. Alfabeta).

———, 2014. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Wijaya, Andika. 2016. *Aspek Hukum Bisnis Transportasi Jalan Online*. (Jakarta: Sinar Grafika).