

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Industri pariwisata di Indonesia terus mengalami perkembangan yang signifikan dan menjadi salah satu sektor strategis yang memberikan kontribusi besar terhadap pertumbuhan ekonomi nasional. Salah satu subsektor penting dalam industri pariwisata adalah usaha jasa perjalanan atau travel yang menyediakan layanan transportasi dan pengelolaan paket wisata. Usaha travel sangat berperan dalam mempermudah mobilitas wisatawan serta membantu pengembangan destinasi wisata, khususnya di daerah-daerah dengan potensi pariwisata yang besar seperti Kabupaten Pacitan. Namun, perkembangan usaha travel tidak selalu berjalan mulus karena terdapat kendala dalam aspek legalitas dan regulasi yang mengatur izin operasional usaha ini.¹

Fenomena maraknya usaha travel yang beroperasi tanpa izin operasional menjadi salah satu masalah yang cukup kompleks. Di Kecamatan Ngadirojo, Kabupaten Pacitan, keberadaan usaha travel tanpa izin ini semakin meningkat, terutama pada musim liburan dan hari besar keagamaan. Praktik ini menimbulkan berbagai dampak negatif, mulai dari

¹ *Statistik Dan Data Perkembangan Pariwisata Di Indonesia*, dalam <https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2024/06/03/2351/perkembangan-pariwisata>, diakses 29 Oktober 2025.

ketidakpastian hukum, persaingan usaha yang tidak sehat, hingga potensi risiko keselamatan bagi konsumen yang menggunakan layanan tanpa perlindungan hukum yang memadai. Keberadaan usaha tanpa izin ini menunjukkan adanya kesenjangan antara regulasi yang berlaku dengan pelaksanaan di lapangan, dan menimbulkan tantangan bagi pengawasan serta penegakan hukum.²

Regulasi utama yang mengatur kegiatan usaha angkutan darat termasuk usaha travel di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. UU ini mengharuskan setiap penyelenggara jasa angkutan umum untuk memiliki izin trayek dan izin operasional sebagai bentuk legalitas yang mengedepankan keselamatan dan kenyamanan pengguna jasa. Namun, penerapan regulasi ini di tingkat daerah masih menghadapi hambatan, terutama dari segi koordinasi antar instansi terkait, keterbatasan sumber daya pengawas, serta rendahnya kesadaran hukum pelaku usaha.³

Selain aspek hukum positif, kajian ini juga melihat usaha travel tanpa izin melalui perspektif masalah dalam hukum ekonomi syariah. Konsep masalah mengandung prinsip kemaslahatan dan kebaikan umum yang harus dijaga dalam setiap aktivitas ekonomi agar tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Dengan melihat fenomena usaha travel tanpa izin dari dua perspektif ini, penelitian ini berusaha memberikan pemahaman

² Observasi dan data lapangan di Kecamatan Ngadirojo, Kabupaten Pacitan, Agustus 2025

³ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

yang komprehensif sekaligus rekomendasi strategis untuk memperbaiki pelaksanaan perizinan dan pengawasan di sektor usaha jasa travel.⁴

Jumlah usaha *tour and travel* tanpa izin operasional menunjukkan tren peningkatan dari tahun ke tahun. Kecenderungan ini mencerminkan pertumbuhan aktivitas transportasi tanpa izin operasional yang semakin marak. Fenomena ini didorong oleh berbagai faktor, seperti adalah kemudahan operasional, rendahnya biaya, serta lemahnya pengawasan di lapangan. Selain itu, proses perizinan angkutan umum yang panjang dan rumit juga membuat banyak pelaku usaha memilih jalur tanpa izin operasional. Hal ini berbanding terbalik dengan izin operasional yang harus menanggung beban biaya operasional, seperti biaya izin trayek, kartu pengawasan, dan kewajiban administratif lainnya.⁵

Dari hasil observasi tahap awal yang peneliti lakukan Pada tanggal 2 Agustus 2025 terkait usaha *Tour and Travel* tanpa izin di kota Pacitan terutama di Kecamatan Nagdirojo adalah biaya dan modal untuk pembuatan badan usaha berbadan hukum (Perseroan Terbatas) dirasa sangat tinggi bagi para pelaku usaha biro perjalanan wisata tanpa izin operasional. Selain ada juga beberapa persyaratan dasar yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha sebelum melakukan pembuatan PT. Persyaratan dasar untuk membentuk badan usaha berbadan hukum dan mengurus tanda daftar usaha pariwisata antara lain meliputi adanya bangunan yang sesuai ketentuan, keberadaan

⁴ Muhammad Umer Chapra, *The Islamic Vision of Development in the Light of Maqāṣid al-Shari'ah*, 2008.

⁵ David Nurkhalik, Dedi Kusuma Habibie : “*Pengawasan Dinas Perhubungan Provinsi Riau Terhadap Travel Ilegal (Studi Kasus Di Kota Pekanbaru)*”

karyawan bersertifikat di bidang perjalanan wisata, serta kepemilikan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Selain itu, untuk mendirikan Perseroan Terbatas (PT), diperlukan akta pendirian yang dibuat dengan izin operasional oleh notaris dan disahkan oleh Menteri Kehakiman. Persyaratan inilah yang menjadi alasan pelaku usaha enggan mengurus legalitas usahanya.

Berdasarkan konteks tersebut, penelitian ini penting untuk dilakukan sebagai upaya mengkaji penyebab, dampak, serta efektivitas implementasi regulasi perizinan usaha travel di Kecamatan Ngadirojo. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan bagi pemerintah daerah dan pemangku kepentingan dalam meningkatkan kepastian hukum dan menciptakan iklim usaha yang sehat dan berkelanjutan.

B. Fokus dan Pertanyaan Penelitian

Fokus dari penelitian ini adalah pada tinjauan hukum positif dan konsep *masalah* terhadap keberadaan dan operasional usaha *tour and travel* yang tanpa izin operasional di Kecamatan Ngadirojo, Kabupaten Pacitan. Adapun pertanyaan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana praktik usaha *Tour and Travel* di Kecamatan Ngadirojo Kabupaten Pacitan?
2. Bagaimana tinjauan hukum positif terhadap praktik usaha *tour and travel* tanpa izin operasional di Kecamatan Ngadirojo Kabupaten Pacitan?

3. Bagaimana tinjauan masalah terhadap praktik usaha *tour and travel* tanpa izin operasional di Kecamatan Ngadirojo Kabupaten Pacitan?

C. Tujuan penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi praktik usaha *tour and travel* tanpa izin operasional di wilayah tersebut, baik dari aspek hukum, sosial, maupun ekonomi.
2. Meninjau dan menilai apakah usaha yang beroperasi tanpa izin tersebut tetap sesuai dengan hukum positif yang berlaku saat ini.
3. Meninjau dan menilai apakah usaha yang beroperasi tanpa izin tersebut tetap sesuai dengan prinsip kemaslahatan (*maslahah*) dalam hukum ekonomi syariah, yang mengedepankan manfaat umum dan menghindari *mudarat* atau kerugian bagi masyarakat.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bermakna baik dari sisi teoritis maupun praktis dalam upaya memahami dan menyelesaikan permasalahan terkait usaha *tour and travel* yang beroperasi tanpa izin operasional, khususnya di Kecamatan Ngadirojo, Kabupaten Pacitan, dalam perspektif hukum positif di Indonesia.

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini bermanfaat untuk:

- a. Memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Ekonomi Syariah dan hukum

transportasi, terkait regulasi dan implementasi perizinan usaha jasa angkutan umum di daerah.

- b. Memperkaya kajian akademik mengenai hubungan antara norma hukum yang berlaku dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat lokal dalam implementasi kebijakan publik, khususnya di sektor transportasi pariwisata.
- c. Menjadi referensi ilmiah bagi peneliti berikutnya yang ingin mengkaji tema serupa, terutama yang berhubungan dengan praktik usaha tanpa izin, efektivitas peraturan, dan penegakan hukum di sektor transportasi.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk:

- a. Pemerintah daerah dan aparat penegak hukum, sebagai bahan evaluasi dalam menyusun kebijakan dan strategi penegakan hukum yang lebih efektif, terarah, dan solutif dalam mengatasi pelanggaran perizinan usaha *tour and travel*.
- b. Pelaku usaha *tour and travel*, agar lebih memahami urgensi dan kewajiban untuk menjalankan usaha secara legal dan sesuai ketentuan hukum yang berlaku, sehingga menciptakan iklim usaha yang sehat dan berkelanjutan.
- c. Masyarakat umum dan konsumen jasa transportasi, dalam meningkatkan kesadaran hukum serta kehati-hatian dalam memilih layanan yang aman dan memiliki legalitas yang jelas.

- d. Peneliti berikutnya, sebagai dasar untuk melanjutkan atau memperdalam penelitian dalam bidang hukum transportasi, pengawasan usaha pariwisata, dan implementasi kebijakan daerah.

E. Penegasan Istilah

1. Tinjauan

Dalam KBBI, tinjauan berarti hasil dari kegiatan "meninjau", yaitu pandangan atau pendapat yang diberikan setelah melakukan pemeriksaan, pengamatan, atau penelitian secara cermat terhadap suatu hal untuk menarik kesimpulan; juga bisa berarti kegiatan meninjau itu sendiri, seperti dalam konteks "tinjauan sejarah". Jadi, intinya adalah melihat/mempelajari secara mendalam untuk memahami dan memberi penilaian.⁶

Tinjauan ini penting untuk memahami bagaimana setiap komponen saling berinteraksi, memengaruhi, dan membentuk keseluruhan sistem yang lebih besar. Dengan memahami keterkaitan antarbagian, peneliti dapat memperoleh wawasan mengenai pola, dinamika, dan prinsip yang mengatur sistem tersebut. Pendekatan ini tidak hanya menghasilkan pemahaman yang tepat tentang masing-masing bagian, tetapi juga memberikan makna yang utuh secara keseluruhan, sehingga temuan penelitian dapat diterapkan secara

⁶ Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, s.v. "tinjauan", <https://kbbi.kemdikbud.go.id>, diakses 24 Oktober 2025.

efektif untuk memecahkan masalah atau mengembangkan teori yang lebih komprehensif

2. Usaha *Tour and Travel*

Usaha *tour and travel* adalah bisnis jasa yang bergerak di bidang pariwisata dan perjalanan dengan menyediakan paket perjalanan wisata, tiket transportasi (pesawat, kereta, kapal), akomodasi, dan layanan terkait lainnya untuk memudahkan pelanggan melakukan perjalanan mereka. Usaha ini berfungsi sebagai perantara yang mengatur, menyediakan, dan menyelenggarakan berbagai kebutuhan untuk perjalanan, baik untuk liburan, ibadah, maupun tujuan bisnis.⁷

Usaha *tour and travel* merupakan bisnis jasa yang bergerak di sektor pariwisata dan perjalanan, dengan fokus utama menyediakan paket perjalanan wisata, tiket transportasi seperti pesawat, kereta, dan kapal, akomodasi, serta layanan terkait lainnya. Dengan keberadaannya, usaha *travel* memudahkan pelanggan untuk merencanakan dan melaksanakan perjalanan tanpa harus mengatur setiap detail secara mandiri. Kepraktisan ini menjadi nilai tambah, karena konsumen bisa memperoleh layanan yang lengkap, terkoordinasi, dan sesuai dengan preferensi mereka, baik dari segi waktu, anggaran, maupun kenyamanan.

⁷ KBLI *Usaha Tour and Travel*, dalam <https://officenow.co.id/kbli-usaha-tour-and-travel/>, diakses 29 Oktober 2025.

Lebih jauh, fungsi utama usaha tour and travel adalah sebagai perantara yang mengatur, menyediakan, dan menyelenggarakan berbagai kebutuhan perjalanan secara menyeluruh. Layanan ini tidak hanya terbatas pada perjalanan wisata, tetapi juga mencakup perjalanan ibadah, perjalanan dinas, maupun kegiatan bisnis. Dengan demikian, agen travel menjadi penghubung antara penyedia jasa (maskapai, hotel, transportasi lokal) dan konsumen, memastikan seluruh layanan berjalan lancar, aman, dan sesuai dengan harapan pelanggan. Peran ini menekankan pentingnya profesionalisme, manajemen yang baik, serta kepatuhan terhadap regulasi yang berlaku agar kualitas layanan dapat terjaga dan konsumen merasa terlindungi.

3. Izin Operasional

Izin operasional adalah izin yang diterbitkan oleh lembaga OSS untuk pelaku usaha yang telah memiliki izin usaha, yang diperlukan untuk menjalankan kegiatan komersial atau operasional secara legal. Izin ini diberikan setelah pelaku usaha memenuhi persyaratan dan/atau komitmen yang ditetapkan, seperti standar, sertifikat, atau lisensi yang sesuai dengan jenis usaha.⁸

Penerbitan izin operasional dilakukan setelah pelaku usaha memenuhi berbagai persyaratan dan komitmen yang telah ditetapkan. Persyaratan ini dapat berupa standar tertentu, sertifikat kompetensi,

⁸ *Izin Komersial*, dalam <https://agniakhassaaarkananta.com/izin-komersial-operasional/>, diakses 29 oktober 2025.

lisensi khusus, atau dokumen lain yang relevan sesuai dengan jenis usaha yang dijalankan. Proses ini bertujuan untuk menjamin bahwa setiap usaha tidak hanya legal, tetapi juga memenuhi standar keselamatan, kualitas, dan profesionalisme yang berlaku. Dengan demikian, izin operasional bukan sekadar formalitas administratif, melainkan instrumen penting dalam menegakkan tata kelola usaha yang tertib, aman, dan dapat dipertanggungjawabkan.

4. Hukum Positif

Hukum positif merupakan suatu kumpulan asas atau kaidah yang berlaku di suatu negara dan pada waktu tertentu, yang bertujuan mengatur hubungan manusia dalam bermasyarakat, baik untuk kepentingan individu maupun negara.⁹ Dalam hal ini hukum positif yang dimaksud adalah yang mengatur terkait dengan izin operasional usaha *tour and travel* yang berlaku saat ini.

Dalam konteks usaha *tour and travel*, hukum positif yang dimaksud adalah regulasi dan peraturan yang mengatur terkait izin operasional perusahaan travel. Izin ini menjadi syarat agar usaha dapat beroperasi secara legal dan sah di mata hukum, sekaligus menjamin perlindungan bagi konsumen yang menggunakan layanan travel tersebut. Dengan kata lain, hukum positif tidak hanya menetapkan aturan formal terkait perizinan, tetapi juga menjadi instrumen untuk

⁹ M. Taufiq, "Konsep Dan Sumber Hukum: Analisis Perbandingan Sistem Hukum Islam Dan Sistem Hukum Positif," *Istidlal: Jurnal Ekonomi Dan Hukum Islam* 5, no. 2 (2021): 90–91.

mengatur tanggung jawab pelaku usaha, memastikan kepatuhan terhadap standar operasional, dan meminimalkan risiko yang dapat merugikan masyarakat maupun negara.

5. *Maslahah*

Maslahah adalah konsep dalam hukum Islam yang berarti memelihara kemanfaatan dan menolak kemudharatan untuk mencapai tujuan syariat. Dalam arti umum, *maslahah* berarti segala sesuatu yang mendatangkan kebaikan atau manfaat bagi manusia, baik dalam menarik keuntungan maupun menolak kerusakan.¹⁰

Secara umum, *maslahah* berarti segala sesuatu yang mendatangkan kebaikan dan menolak kemudharatan. Bagi usaha travel, penerapan prinsip ini terlihat dalam praktik pengelolaan armada, keamanan perjalanan, transparansi harga, dan kepastian hukum melalui izin operasional yang sah. Misalnya, travel dengan izin operasional tidak hanya melindungi konsumen dari risiko penipuan, tetapi juga menjamin kelancaran operasional dan kepatuhan terhadap regulasi pemerintah. Dengan demikian, *maslahah* dalam konteks usaha travel menekankan keseimbangan antara keuntungan pelaku usaha dan perlindungan konsumen, sehingga tercipta praktik bisnis yang adil, aman, dan bermanfaat bagi masyarakat luas.

¹⁰ *Tiga Maslahah dalam Ushul Fiqh dan Penerapan Hukumnya*, dalam <https://islam.nu.or.id/syariah/3-maslahah-dalam-ushul-fiqih-dan-penerapan-hukumnya>, diakses 29 Oktober 2025.