

Hukum Transportasi Publik

Memperbarui Regulasi,
Menerapkan Integrasi

SEBAGIAN KEUNTUNGAN PENJUALAN AKAN DIDONASIKAN
UNTUK Mendukung KEGIATAN SOSIAL DI INDONESIA
www.intranspublishing.com

Editor:

Victor Imanuel W. Nalle

Penulis:

Victor Imanuel W. Nalle; Wahyu Krisnanto;
Martika Dini Syaputri; Odelia Christy Putri Tjandra;
Sania Maharani Devianty; Jovanka Yves Modiano;
Abimanyu; Bayu Maulana Putra;
Muhamad Agil Aufa Afinnas

Hukum Transportasi Publik

Memperbarui Regulasi,
Menerapkan Integrasi

Setara Press, 2023

Hukum Transportasi Publik

Memperbarui Regulasi, Menerapkan Integrasi

Penulis:

Victor Imanuel W. Nalle, dkk.

Cover: Dana Ari

Layout: Nur Saadah

Cetakan Pertama, Juli 2023

ISBN:

Diterbitkan oleh:

Setara Press

Kelompok Intrans Publishing

PT Cita Intrans Selaras (Citila)

Jl. Joyosuko Metro 42 Malang, Jatim

Telp. 0341-573650

Email Pernaskahan: redaksi.intrans@gmail.com

Website: www.intranspublishing.com

Anggota IKAPI No. 140/JTI/2012

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Victor Imanuel W. Nalle, dkk.

Hukum Transportasi Publik/Penyusun, Victor Imanuel W. Nalle, dkk. -- Cet.1.—

Malang: Setara Press, 2022

x + 124 hlm.; 15,5 cm x 23 cm

1. Transportasi Jalan Raya

I. Judul

II. Perpustakaan Nasional

388

Dicetak oleh:

Biprint

PT Bumi Puthuk Shankara (Bikara)

Jl. Joyosuko Agung 86 Malang

Telp. 0341-5080245

Email: bikara86@gmail.com

Didistribusikan oleh:

PT Bumi Puthuk Shankara (Bikara)

Pengantar Editor

Victor Imanuel W. Nalle
Editor

Transportasi publik menjadi sektor yang perlu dibenahi di Indonesia karena bahan bakar dari transportasi darat telah berkontribusi sebesar 20 persen emisi gas rumah kaca secara global. Berbagai riset telah menunjukkan bahwa sektor transportasi darat menyumbang emisi gas rumah kaca secara signifikan di berbagai kota di Indonesia. Situasi ini disebabkan oleh meningkatnya konsumsi bahan bakar dari transportasi privat, sementara beberapa kota besar di Indonesia belum memiliki transportasi publik memadai dengan dilengkapi regulasinya.

Studi-studi yang lain menunjukkan sektor transportasi publik memiliki problem regulasi yang menyebabkan pelayanan buruk di berbagai kota dan mendorong warga untuk menggunakan transportasi pribadi dalam menunjang mobilitas mereka (Sutandi, 2020). Temuan tersebut mengonfirmasi penelitian terdahulu lainnya bahwa transportasi publik di negara berkembang memerlukan regulasi yang efektif serta ditunjang komunikasi dan koordinasi antara pemerintah dan pemangku kepentingan (Tirachini, 2019). Persoalan regulasi transportasi publik makin pelik akibat platform transportasi *online* (dalam jaringan) yang mempermudah mobilitas secara privat, bukan secara massal. Penelitian sebelumnya mempromosikan regulasi mandiri (*self-regulation*) untuk merespons perkembangan transportasi baru ini (Wahyuningtyas, 2019), namun tawaran tersebut rentan

melemahkan transportasi publik. Berbeda dengan berbagai penelitian tersebut, diperlukan penelitian yang memperkuat gagasan institusi formal sebagai instrumen membenahi transportasi publik.

Guna memperkuat institusi formal dalam membenahi transportasi publik, diperlukan regulasi sebagai instrumen perubahan sosial khususnya untuk membenahi transportasi publik dengan perspektif transportasi berkelanjutan. Buku ini disusun sebagai hasil dari penelitian yang dilaksanakan oleh tim peneliti (terdiri dari dosen dan mahasiswa) Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika yang didukung oleh Wahana Lingkungan Hidup (Walhi). Pelaksanaannya di tiga wilayah yaitu Kota Semarang, Yogyakarta (kawasan perkotaan yang meliputi Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul), dan Kota Surabaya. Ketiga wilayah tersebut dipilih karena merupakan tiga wilayah di Indonesia yang memiliki ketergantungan terhadap kendaraan pribadi sebagaimana dilaporkan dalam laporan Bank Dunia dan beberapa penelitian sebelumnya. Ketiga wilayah tersebut juga merepresentasikan perkotaan di Jawa, selain Jakarta, yang penduduknya bergantung pada kendaraan pribadi dalam mobilitas di ruang kota.

Studi ini menggunakan perspektif transportasi berkelanjutan karena menawarkan pandangan komprehensif terkait transportasi publik yang tidak hanya baik bagi pengguna tetapi juga menghasilkan insentif ekonomi, efisien dalam kelembagaan, menghargai ruang, serta menghasilkan inovasi teknologi. Secara spesifik yang berkaitan dengan penelitian ini adalah bidang kajian hukum pembangunan berkelanjutan, tema transportasi berkelanjutan, dan topik transportasi publik berkelanjutan.

Studi ini menggunakan pendekatan studi kasus yang bertujuan untuk (1) menganalisis bagaimana regulasi transportasi publik bekerja dalam konteks sosial, politik, dan budaya; (2) mengkritisnya dari perspektif transportasi berkelanjutan; dan (3) merumuskan prinsip/asas hukum transportasi publik untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan. Prinsip tersebut kemudian dapat menjadi acuan bagi pembaharuan hukum transportasi publik di Indonesia.

Karena luasnya lingkup transportasi publik, fokus penelitian ini ada pada penyelenggaraan *bus rapid transit* dengan perspektif hukum. Istilah *bus rapid transit* di tiga kota tersebut masih problematik karena

ketiadaan jalur khusus membuat ketiadaan layanan yang cepat (*rapid*). Di sisi lain, terdapat kebutuhan yang mendesak bagi tiga kota tersebut untuk menyediakan transportasi publik bagi warganya. Oleh karena itu, beberapa bab dalam buku ini menggunakan istilah sistem bus transit sebagai pengganti istilah *bus rapid transit*.

Buku ini akan berisi bab-bab yang menjelaskan kondisi umum sistem bus transit di tiga kota, analisis dan kritik regulasi dan refleksinya terhadap asas-asas regulasi transportasi publik, transportasi publik dan lingkungan hidup, transportasi publik dan tata ruang, serta perspektif inovasi kebijakan publik dalam melihat pengembangan transportasi publik terintegrasi.

Berbagai bab tersebut berusaha menunjukkan benang merah bahwa asas-asas transportasi publik yang direkomendasikan di sini perlu direpresentasikan dalam berbagai sektor. Sektor tata ruang berperan dan begitu pula sektor lainnya. Tentunya apa yang dituliskan dalam buku ini dapat berkembang dinamis sejalan dengan perkembangan termuan penelitian pada tahun-tahun berikutnya.

Selama penyusunan buku ini, berbagai pihak turut membantu, kami berterima kasih kepada para komunitas yang terlibat dalam pengumpulan data, antara lain Walhi, komunitas Transport for Semarang, Transport for Yogyakarta, Transport for Surabaya, Komunitas Peduli Transportasi Semarang, dan Combine Resource Institution.

Daftar Pustaka

- Sutandi, A.C. "Priority Action Programs of Public Transportation in Developing Sustainable City in Indonesia". *Jurnal GEOMATE*. 2020, 18 (68): 200–208.
- Tirachini, A. "South America: The challenge of transition". Dalam Stanley, J. & Hensher, D, editor. "*A Research Agenda for Transport Policy*", 118–125. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.
- Wahyuningtyas, S. Y. "Self-regulation of online platform and competition policy challenges: A case study on Go-Jek". *Competition and Regulation in Network Industries*. 2019, 20(1): 33–53.

Pengantar Penerbit

Transportasi publik terbilang strategis dalam kehidupan masyarakat perkotaan. Melalui transportasi publik, masyarakat dapat melakukan mobilitas secara cepat, aman, dan nyaman. Tidak hanya soal mempermudah mobilitas, keberadaan transportasi publik juga memengaruhi tingkat kemacetan dan polusi di suatu kota. Semakin baik tata kelola transportasi publik suatu kota yang seiring masyarakat penggunaanya, semakin berkurang kemacetan dan polusi. Oleh karena itu, pembenahan transportasi publik perlu mempunyai spirit melestarikan lingkungan hidup.

Paradigma pembangunan transportasi perkotaan harus mengedepankan satu sistem transportasi publik yang efektif, efisien, andal, terjangkau, dan berkelanjutan. Perlu adanya terobosan pelayanan berkelanjutan (*single seamless service*) melalui keterpaduan jaringan prasarana, jaringan pelayanan transportasi, untuk mengatasi berbagai persoalan di perkotaan. Namun demikian, dibutuhkan seperangkat peraturan yang progresif sebagai payung pembangunan transportasi publik terintegrasi di Indonesia. Berdasarkan berbagai hasil kajian masih ditemukan persoalan landasan hukum yang belum memadai adalah salah satu penyebab utama buruknya tata kelola transportasi publik di Indonesia.

Buku *Hukum Transportasi Publik: Memperbarui Regulasi, Menerapkan Integrasi* di tangan pembaca ini ditulis oleh para pengkaji transportasi publik di tiga kota: Semarang, Yogyakarta, dan Surabaya. Tiga kota tersebut merupakan daerah yang mempunyai ketergantungan tinggi terhadap kendaraan pribadi sehingga menarik sehingga penting ditelaah sebab-sebabnya dan kaitannya dengan transportasi publiknya.

Secara berurut, enam bagian dalam buku ini mengulas tentang Bus (*Rapid*) Transit di Tiga Kota; Asas-asas dalam Pembaharuan Regulasi Transportasi Publik Indonesia, Sebuah Tawaran; Menggagas Transportasi Massal Terintegrasi di Wilayah Kota Metropolitan; Transportasi Publik Berkelanjutan, Solusi dari Polusi; Urbanisasi dan Transportasi Publik di Kawasan Perkotaan; dan Partisipasi Warga dalam Kebijakan Transportasi Publik. Kesemua bahasan di atas mengangkat sisi yang berbeda tentang tata kelola transportasi publik di Semarang, Yogyakarta, dan Surabaya. Dengan demikian, buku ini memberikan perspektif komprehensif yang akan berguna dalam membenahan tata kelola transportasi publik di Indonesia.

Apresiasi kami sampaikan bagi segenap penulis yang telah berhasil menciptakan karya literasi yang abadi. Semoga capaian ini menjadi pemantik obor penerang jalan menuju karya selanjutnya.

Selamat membaca!

Daftar Isi

Pengantar Editor ... v

Pengantar Penerbit ... viii

Daftar Isi ... x

- **01.** Bus (*Rapid*) Transit di Tiga Kota ... **1**
- **02.** Asas-asas dalam Pembaharuan Regulasi Transportasi Publik Indonesia: Sebuah Tawaran ... **13**
- **03.** Menggagas Transportasi Massal Terintegrasi di Wilayah Kota Metropolitan ... **39**
- **04.** Transportasi Publik Berkelanjutan: Solusi dari Polusi ... **61**
- **05.** Urbanisasi dan Transportasi Publik di Kawasan Perkotaan ... **81**
- **06.** Partisipasi Warga dalam Kebijakan Transportasi Publik ... **101**

Tentang Editor ... 123

02

Asas-asas dalam Pembaharuan Regulasi Transportasi Publik Indonesia: Sebuah Tawaran

Victor Imanuel W. Nalle
Universitas Katolik Darma Cendika

Pendahuluan

Penelitian hukum dalam bidang transportasi publik di Indonesia masih terbatas. Penelusuran terhadap penelitian terdahulu menunjukkan dalam sepuluh tahun terakhir penelitian hukum lebih banyak membahas isu transportasi berbasis aplikasi dalam jaringan (Daring/online) pada lingkup wilayah tertentu. Andini & Akbar (2020), misalnya, meneliti ketergantungan turis di Batam terhadap transportasi berbasis aplikasi Daring. Penelitian Asmadi (2019) terhadap aplikasi transportasi tidak secara langsung berkaitan dengan kepentingan transportasi, melainkan terkait perlindungan hukum bagi penyedia jasa pada aplikasi tersebut. Sedangkan Wahyuningtyas (2016), dan Fajar, Mutiarin & Setianingrum (2019) membahas transportasi berbasis aplikasi dalam kaitannya dengan persaingan usaha.

Penelitian hukum yang berkaitan dengan transportasi publik sejauh ini dilakukan oleh Prasetyo & Wirawan (2021). Keduanya

meneliti pelaksanaan penyelenggaraan kawasan *Transit Oriented Development* di kawasan Jabodetabek dalam rangka sinkronisasi kebijakan tata ruang dan kebijakan transportasi. Perkembangan penelitian tersebut menunjukkan bahwa perhatian terhadap transportasi publik dari aspek hukum masih minim, khususnya pada kawasan di luar Jabodetabek.

Oleh karena itu, artikel ini bermaksud untuk memantik wacana transportasi publik dalam penelitian hukum, khususnya terkait tanggung jawab pemerintah dalam penyediaannya kepada warga. Artikel ini bersumber dari penelitian di tiga kota besar, yaitu Semarang, Yogyakarta, dan Surabaya. Ketiga kota tersebut menjadi lokasi penelitian karena ketiganya merupakan kota di Indonesia yang mengembangkan *bus rapid transit* sebagai moda transportasi publik.

Penelitian ini bukan untuk membahas aspek teknis transportasi dalam kaitannya dengan hukum. Alih-alih seperti itu, artikel ini berangkat dari keinginan untuk memetakan basis hukum dan mempreskripsikan asas-asas hukum dalam penyelenggaraan transportasi publik di Indonesia karena minimnya pembahasan tersebut pada publikasi-publikasi sebelumnya. Basis hukum untuk menyelenggarakan transportasi publik di Indonesia sesungguhnya tidaklah kurang. Jika merujuk pada berbagai peraturan perundang-undangan, kita dapat mengklasifikasikan beberapa tipe basis hukum dalam penyelenggaraan transportasi publik di Indonesia.

Pertama, peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur tentang transportasi publik dari aspek teknis, kelembagaan, dan finansial. Peraturan perundang-undangan seperti ini merentang dari bentuk undang-undang hingga peraturan menteri.

Kedua, undang-undang yang memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan menyelenggarakan transportasi publik. Pengaturan ini dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khususnya dalam pengaturan pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Ketiga, peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tata ruang namun substansinya mengarahkan pada pengembangan koridor transportasi publik. Peraturan perundang-undangan seperti

ini berbentuk Peraturan Presiden dan dalam konteks riset yang kami lakukan dapat ditemukan pada Peraturan Presiden yang mengatur Kawasan Strategis Nasional Kawasan Perkotaan Kedungsepur dan Kawasan Strategis Nasional Kawasan Perkotaan Gerbangkertasusila.

Keempat, peraturan perundang-undangan yang mengatur perencanaan pembangunan dan substansinya merencanakan pengembangan transportasi publik di beberapa wilayah. Peraturan perundang-undangan seperti ini berbentuk Peraturan Presiden yang mengatur tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.

Artikel ini akan mengulas keempat tipe peraturan perundang-undangan tersebut dan menganalisis persoalan-persoalan yuridis yang muncul atau berpotensi muncul di antara peraturan-peraturan tersebut. Persoalan-persoalan tersebut berkaitan dengan tataran implementasi maupun lemahnya sinkronisasi antarperaturan tersebut. Berdasarkan pemaparan terhadap yang sudah diatur, implementasi, dan persoalan yang dihadapi, maka bagian akhir kemudian akan merumuskan rekomendasi asas-asas yang perlu menjadi panduan dalam pengaturan transportasi publik di Indonesia.

Berbagai Tipe Peraturan dan Substansinya

1. Peraturan Perundang-undangan yang Secara Spesifik Mengatur Transportasi Publik

Peraturan perundang-undangan pertama yang menjadi dasar bagi penyelenggaraan transportasi publik adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU LLAJ). Terkait transportasi publik, UU LLAJ mengaturnya dalam klasifikasi angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek. Angkutan orang tersebut dengan berbagai jenis (salah satunya angkutan perkotaan) dalam jaringan trayek yang disusun berdasarkan tata ruang wilayah, tingkat permintaan, kemampuan penyedia, ketersediaan jaringan, kesesuaian kelas jalan, keterpaduan intramoda dan antarmoda angkutan (lihat Pasal 144 UU LLAJ).

Persyaratan jaringan trayek bagi transportasi publik tersebut

menunjukkan bahwa pengembangan transportasi publik seharusnya memperhatikan empat aspek, yaitu finansial (permintaan pasar, kapasitas operator); teknis (infrastruktur); tata ruang, dan integrasi transportasi. Jika empat aspek ini terpenuhi dalam sekurang-kurangnya batas optimal, seharusnya tidak ada keluhan dari pemerintah daerah sebagai regulator transportasi maupun dari operator. Namun, riset di lapangan menunjukkan bahwa peluncuran transportasi publik di daerah tampaknya tidak seluruhnya sinkron dengan empat aspek tersebut.

Kita dapat melihat contoh konkret perlunya keterpaduan empat aspek tersebut dari pengalaman pengelolaan Trans Jogja di Provinsi D.I. Yogyakarta. Trans Jogja melayani pengangkutan orang di wilayah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul. Trans Jogja telah diluncurkan sejak 2008. Integrasi transportasi sebenarnya sudah didukung dengan keberadaan KRL dan pelayanan Trans Jogja yang mencakup 20 koridor. Namun, persoalan waktu tunggu (*headway*) muncul karena jumlah armada yang melayani di 20 koridor tersebut tidak cukup memadai sehingga penumpang harus menunggu cukup lama di halte. Di sisi lain, ada beberapa koridor yang seharusnya belum menjadi prioritas untuk dilayani sedangkan koridor yang padat justru terlayani dengan jumlah armada yang tidak proporsional sehingga berdampak pada *headway*. Dalam jangka panjang, persoalan ini dapat makin menggerus tingkat permintaan transportasi publik di wilayah Yogyakarta. Persoalan jumlah armada dan implikasinya terhadap *headway* tersebut berkaitan dengan aspek finansial (permintaan pasar dan kapasitas operator).

Selain mengatur angkutan perkotaan dalam trayek, UU LLAJ juga memiliki paragraf yang secara khusus mengatur tentang angkutan massal. Apa yang dimaksud dengan angkutan massal? Penjelasan Pasal 158 UU LLAJ mendefinisikan angkutan massal berbasis jalan sebagai suatu sistem angkutan **di kawasan perkotaan** yang menggunakan mobil bus **dengan lajur khusus yang terproteksi** sehingga **memungkinkan peningkatan kapasitas** angkut yang bersifat massal.

Berdasarkan definisi tersebut dan kata-kata kuncinya, maka angkutan massal berbasis jalan, berdasarkan Pasal 158 Ayat (2) UU LLAJ, harus didukung dengan

- a. mobil bus yang berkapasitas angkut massal;
- b. lajur khusus;
- c. trayek angkutan umum lain yang tidak berimpitan dengan trayek angkutan massal; dan
- d. angkutan pengumpan.

Jika mengacu pada kriteria dalam UU LLAJ, apakah penyelenggaraan Trans Semarang, Trans Jogja, dan Suroboyo Bus bisa dikategorikan sebagai angkutan massal? Dari segi kawasan, penyelenggaraan ketiga jenis layanan tersebut memenuhi kriteria sebagai angkutan kawasan perkotaan, khususnya metropolitan (lihat Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional). Namun, ketiga layanan tersebut tidak memiliki lajur khusus yang terproteksi agar dapat memenuhi kriteria angkutan massal.

Layanan Trans Semarang sebenarnya hampir dapat dikategorikan sebagai angkutan massal karena adanya dukungan trayek angkutan kota dalam jalur yang berbeda serta angkutan pengumpan yang melayani rute dengan jalan yang lebih kecil. Namun, hingga 13 tahun berjalan, Pemerintah Kota Semarang belum merasa perlu menyediakan lajur khusus bagi Trans Semarang sekurang-kurangnya di wilayah rawan kemacetan. Dalam jangka panjang, ketika wilayah sibuk di Semarang menjadi sangat macet, Trans Semarang akan berkurang daya tariknya bagi warga.

Jika ketiadaan lajur khusus di Yogyakarta semata-mata karena kendala lebar jalan, tidak adanya lajur khusus di Surabaya banyak dipengaruhi oleh keraguan Pemerintah Kota Surabaya sendiri. Karena armada dan pengguna layanan Suroboyo Bus masih sedikit, Pemerintah Kota Surabaya memiliki kekhawatiran pembuatan lajur khusus justru menuai protes dari warga ketika terjadi kemacetan. Di sisi lain, jika dibandingkan dengan dua kota lainnya, lebar jalan di Kota Surabaya yang dilewati oleh Suroboyo Bus relatif lebih lebar.



Foto 2.1 Trans Semarang di kemacetan Jl. Pemuda, Kota Semarang (September 2022)

UU LLAJ juga didukung dengan Peraturan Menteri Perhubungan (Permenhub) yang mengatur hal-hal detail dan teknis dalam penyelenggaraan transportasi publik. Beberapa di antara Permenhub tersebut sebagai berikut:

- a. *Permenhub Nomor 98 Tahun 2013 sebagaimana telah diubah dengan Permenhub Nomor 29 Tahun 2015 (Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek)*

Regulasi ini mengatur kriteria-kriteria yang seharusnya dipenuhi oleh kendaraan bermotor umum dalam trayek. Bus umum dalam trayek termasuk di dalamnya. Aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan, keterjangkauan, kesetaraan, dan keteraturan adalah lingkup standar minimal angkutan perkotaan yang diatur oleh regulasi tersebut.

Dari berbagai aspek tersebut, keteraturan merupakan salah satu aspek yang menjadi perhatian khusus bagi para pemerhati dan pengguna transportasi publik di Yogyakarta dan Surabaya. Standar *headway* dalam Permenhub ini paling lama 15 menit saat waktu puncak dan 30 menit di waktu nonpuncak. Bagi mereka, standar *headway* tersebut terlampau rendah jika dibandingkan dengan kebutuhan pengguna. Jika operator bus

mengacu pada standar tersebut, sangat besar kemungkinan operator bus tersebut justru ditinggalkan oleh pelanggannya.

Selain itu, pemenuhan standar yang paling minimal dalam konteks tertentu bisa saja tetap berdampak buruk bagi pelayanan kepada warga. Misalnya standar kinerja operasional dalam aspek keteraturan mensyaratkan minimal 90 persen armada yang tersedia beroperasi. Persentase 90 persen terlihat bagus tetapi dalam implementasi akan berdampak signifikan kepada warga jika armada yang tersedia memang masih sedikit. Keluhan seperti ini dapat ditemukan di Surabaya ketika warga memprotes penggunaan bus untuk kepentingan sewa/pinjam di jam operasional yang kemudian berdampak signifikan terhadap *headway*.

- b. *Permenhub Nomor 15 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek*
- Berdasarkan regulasi ini, ada beberapa hal penting yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah untuk disiapkan saat Penyusunan Rencana Umum Jaringan Trayek Perkotaan. Jika kawasan perkotaan dalam rencana umum tersebut masih dalam satu wilayah kabupaten/kota, menjadi tanggung jawab bupati/walikota. Namun, jika kawasan perkotaan melampaui batas wilayah satu kabupaten/kota dan masih dalam satu provinsi, penyusunannya menjadi tanggung jawab gubernur. Karena Rencana Umum ini terkait dengan konsep “Kawasan Perkotaan” dalam suatu wilayah, penyusunannya juga terkait dengan tipe peraturan perundang-undangan yang ketiga yaitu peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tata ruang dan substansinya mengarahkan pada pengembangan koridor transportasi publik. Ada beberapa regulasi yang berkaitan dengan tata ruang dan koridor transportasi publik yang akan dijelaskan di bagian berikutnya.

- 1) Trayek utama dan trayek pengumpan. Trayek utama dalam Permenhub ini melayani angkutan antar-kawasan utama serta antara kawasan utama dan pendukung. Riset di tiga kota menunjukkan Semarang sebagai satu-satunya kota yang memiliki trayek pengumpan. Surabaya

memang memiliki angkutan kota yang seharusnya dapat berperan sebagai pengumpan. Namun, kondisi angkutan kota di Surabaya saat ini justru semakin ditinggalkan pelanggan karena buruknya kendaraan dan kualitas pelayanan sehingga praktis tidak ada armada yang optimal berperan sebagai pengumpan di Surabaya.

- 2) Regulasi Permenhub ini dalam beberapa pasalnya secara konsisten menggunakan istilah “Perusahaan Angkutan Umum” untuk menyebut lembaga yang menyelenggarakan angkutan perkotaan (lihat Pasal 44 dan bandingkan dengan Pasal 50). Permenhub ini menekankan kelembagaan Perusahaan Angkutan Umum dalam bentuk badan hukum Indonesia, dari bentuk BUMD, BUMN, perseroan terbatas, dan koperasi (Pasal 66). Dengan demikian, regulasi sebenarnya tidak menempatkan pemerintah daerah sebagai pengatur (regulator) dan sekaligus pelaksana (operator) dalam konteks menyelenggarakan transportasi publik. Operator (perusahaan angkutan umum) adalah badan hukum dan terpisah dari pemerintah daerah yang lebih berperan sebagai regulator.

c. *Permenhub Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pemberian Subsidi Angkutan Umum Perkotaan sebagaimana telah diubah Permenhub Nomor 2 Tahun 2022*

Jika dibandingkan dengan Permenhub lain yang telah dijelaskan sebelumnya, Permenhub ini adalah sebuah terobosan baru dalam hukum transportasi publik di Indonesia. Jika sebelumnya lebih banyak mengatur soal standar, kelembagaan, perencanaan, dan hal-hal teknis, untuk pertama kalinya peraturan perundang-undangan di Indonesia mengatur subsidi transportasi publik di perkotaan.

Permenhub ini mendefinisikan subsidi angkutan umum perkotaan sebagai bantuan biaya pengoperasian untuk angkutan perkotaan dengan tarif yang ditetapkan pada trayek tertentu dan dapat diberikan oleh Menteri Perhubungan hingga bupati/walikota tergantung pada lingkup wilayah layanan.

Skema subsidi dalam Permenhub ini dipopulerkan oleh Kementerian Perhubungan dengan istilah *buy the service*. Artinya, pemerintah/pemerintah daerah membeli layanan angkutan massal perkotaan kepada operator dengan mekanisme lelang berbasis standar pelayanan minimal atau *quality licensing*. Pada 2022, skema *buy the service* melalui program Teman Bus Kementerian Perhubungan dilaksanakan di Medan, Surakarta, Denpasar, Yogyakarta, Palembang, Bandung, Surabaya, Makassar, Banjarmasin, dan Banyumas. Bagi beberapa pengamat transportasi publik, implementasi *buy the service* oleh Kementerian Perhubungan dapat dilihat sebagai strategi menarik pengguna kendaraan pribadi untuk mulai mencoba angkutan umum perkotaan. Namun, terobosan baru ini bukannya tanpa hambatan dan kritik.

Pada pertengahan 2022, beberapa anggota DPR minta Kementerian Perhubungan mengevaluasi keberhasilan skema *buy the service*. Beberapa anggota DPR menilai pemberian subsidi ini menghabiskan anggaran negara, namun minim keberhasilan karena sepiunya moda transportasi publik yang disubsidi di beberapa kota sasaran. Ini menunjukkan perbedaan perspektif antara eksekutif dan legislatif dalam melihat strategi mendorong dan menarik masyarakat agar beralih ke transportasi publik.

Persoalan juga muncul ketika program Teman Bus sejak 1 November 2022 mulai menarik tarif penumpang. Di Surabaya, Teman Bus dan Suroboyo Bus tidak terintegrasi sehingga biaya yang harus dikeluarkan oleh penumpang yang berpindah dari Teman Bus dan Suroboyo Bus ternyata tidak lebih hemat jika dibandingkan menggunakan kendaraan pribadi roda dua. Tidak terintegrasinya dua program dalam satu kota yang berdampak pada biaya bagi penumpang tentunya dapat membuat transportasi publik dalam jangka panjang menjadi tidak menarik.

Selain itu, pengaturan skema *buy the service* sendiri bukannya tidak punya masalah. Permenhub mengatur bahwa dalam pelaksanaan *buy the service* pemerintah membuat perjanjian kerja/kontrak dengan Perusahaan Angkutan Umum yang

sebelumnya didahului dengan proses pemilihan (kecuali untuk BUMN/BUMD dapat melalui penunjukan dengan dasar pertimbangan teknis). Perjanjian kerja/kontrak tersebut dapat dilaksanakan dengan tahun jamak yang dalam konteks perjanjian kerja di pemerintahan maksimal berdurasi tiga tahun. Bagi pihak swasta, durasi perjanjian bisa saja tidak menguntungkan secara bisnis karena tingginya biaya investasi yang harus dikeluarkan. Selain itu, karena melalui proses pemilihan membuat pihak swasta yang telah menjadi operator selama tiga tahun sekalipun tidak dapat merasa terjamin akan berlanjut di tahun berikutnya. Minimnya kepastian di dalam bisnis ini menjadi tidak menarik bagi pihak swasta jika ingin bekerja sama dalam skema *buy the service*.

Situasi ini tentunya akan berbeda jika skema *buy the service* tersebut dilaksanakan oleh BUMN atau BUMD yang karena pertimbangan teknis kemudian ditunjuk langsung sebagai operator dengan prinsip penugasan. Secara sosio politis, ada kepastian yang lebih melekat kepada BUMN atau BUMD jika ditunjuk sebagai operator.

Namun, persoalannya tidak semua daerah memiliki keinginan yang besar untuk memiliki BUMD yang menyelenggarakan transportasi publik. Satu contoh dari yang sedikit adalah Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta yang memiliki PT Anindya Mitra Internasional BUMD sebagai operator Trans Jogja dengan skema *buy the service* (lihat Pergub DIY Nomor 109 Tahun 2020 tentang Penugasan Pengelolaan Sistem Angkutan Perkotaan Bersubsidi Trans Jogja dengan Sistem *Buy the Service* kepada PT. Anindya Mitra Internasional). Semarang memiliki konsorsium swasta sebagai operator swasta yang bekerja sama dengan BLUD Trans Semarang sebagai operator dari sisi pemerintah daerah. Adapun, Surabaya hingga 2022 masih menjalankan Suroboyo Bus melalui UPTD sebagai operator yang tentu saja dalam jangka panjang akan membebani birokrasi dan tidak fleksibel dalam pelayanan.

2. Undang-Undang yang Memberikan Kewenangan Bagi Pemerintah Daerah untuk Mengatur dan Menyelenggarakan Transportasi Publik

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 23 Tahun 2014) adalah rujukan utama bagi Pemerintah Daerah sebagai dasar kewenangannya dalam menyelenggarakan transportasi publik. UU Nomor 23 Tahun 2014 telah membagi urusan pemerintahan di tingkat pusat, provinsi, hingga kabupaten/kota dan termasuk di dalamnya adalah urusan di bidang perhubungan.

Dalam urusan perhubungan dan sub-urusan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ), pemerintah kabupaten/kota berwenang dalam penyediaan angkutan umum untuk jasa angkutan orang dalam daerah kabupaten/kota. Termasuk yang terkait di dalamnya adalah penetapan kawasan perkotaan untuk pelayanan angkutan perkotaan, penetapan rencana umum jaringan trayek perkotaan hingga penerbitan izin penyelenggara angkutan perkotaan dalam satu daerah kabupaten/kota.

Sementara itu, jika lingkup pelayanannya lebih dari satu kabupaten/kota dalam satu provinsi, kewenangannya berada di pemerintah provinsi. Pemerintah provinsi berwenang menetapkan kawasan perkotaan untuk pelayanan angkutan perkotaan yang melampaui batas satu daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi. Kewenangan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah provinsi juga punya peran yang penting dalam menciptakan konektivitas dalam kawasan perkotaan yang melampaui batas daerah kabupaten/kota.

3. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur tentang Tata Ruang Tetapi Substansinya Mengarahkan Pada Pengembangan Koridor Transportasi Publik

Dalam konteks ini terdapat dua Peraturan Presiden (Perpres) yang terbit di 2022 dan penting untuk menjadi rujukan dalam pengembangan kawasan dan sekaligus koridor transportasi publik. Dua Perpres tersebut adalah Perpres Nomor 60 Tahun 2022 tentang

Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional Kawasan Perkotaan Kendal, Demak, Ungaran, Salatiga, Semarang, dan Purwodadi (Perpres Nomor 60 Tahun 2022), dan Perpres Nomor 66 Tahun 2022 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional Kawasan Perkotaan Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, dan Lamongan (Perpres Nomor 66 Tahun 2022). Berikut adalah analisis singkat terhadap dua Perpres tersebut.

a. *Perpres Nomor 60 Tahun 2022*

Kawasan perkotaan Kendal, Demak, Ungaran, Salatiga, Semarang, dan Purwodadi yang menjadi judul dari Perpres ini lazim disebut sebagai Kawasan Perkotaan Kedungsepur. Ini adalah kawasan metropolitan dengan Kota Semarang sebagai Kawasan Perkotaan Inti. Jika dikaitkan dengan kedudukannya sebagai Kawasan Perkotaan Inti, sudah selayaknya Kota Semarang memiliki angkutan massal yang didukung juga dengan sistem transportasi andal pada kawasan perkotaan di sekitarnya.

Terkait dengan hal tersebut, Perpres ini telah menetapkan delapan lajur, jalur, atau jalan khusus angkutan massal di Kawasan Perkotaan Kedungsepur, antara lain

- 1) Koridor 1 menghubungkan Weleri (simpul)-Kendal-Kaliwungu-Semarang (simpul);
- 2) Koridor 2 menghubungkan Semarang (simpul)-Demak (simpul);
- 3) Koridor 3 menghubungkan Semarang (simpul)-Ungaran-Boja (simpul);
- 4) Koridor 4 menghubungkan Semarang (simpul)-Bawen (simpul);
- 5) Koridor 4 menghubungkan Ungaran (simpul)-Salatiga (simpul);
- 6) Koridor 5 menghubungkan Demak (simpul)-Godong-Purwodadi (simpul);
- 7) Koridor 6 menghubungkan Semarang (simpul)-Brumbung-Gubug-Godong (simpul);
- 8) Koridor 7 menghubungkan Weleri (simpul)-Sukorejo-Boja (simpul); dan

- 9) Koridor 8 menghubungkan pusat-pusat kegiatan di dalam Kawasan Perkotaan Inti.

Sejauh ini, lajur di Kawasan Perkotaan Kedungsepur ini terlayani oleh Trans Jateng, armada bus transit yang dioperasikan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Namun, hingga 2022 Trans Jateng baru melayani tiga koridor yang jika dibandingkan dengan lajur pada Perpres Nomor 60 Tahun 2022 belum dapat mencakup seluruh koridor yang direncanakan. Selain itu, koridor Trans Jateng juga memasuki wilayah Kota Semarang yang juga dilayani oleh Trans Semarang.

Perpres Nomor 60 Tahun 2022 juga mengatur bahwa lajur, jalur, atau jalan khusus angkutan massal di Kawasan Perkotaan di sekitarnya terintegrasi dengan Kawasan Perkotaan Inti dengan pengembangan sistem transit pada jaringan angkutan umum massal. Penggunaan istilah angkutan umum massal dalam Perpres ini termasuk ketika menyebut delapan koridor Kedungsepur di atas, sebenarnya problematik jika disinkronkan dengan peraturan perundangan lainnya. Ketika dikaitkan dengan konsep angkutan massal dalam Pasal 158 UU LLAJ, angkutan massal berbasis jalan di kawasan perkotaan seharusnya menggunakan mobil bus dengan lajur khusus yang terproteksi. Berdasarkan ketentuan tersebut, Trans Jateng dan Trans Semarang dalam rangka melayani Kawasan Perkotaan Kedungsepur belum dapat diklasifikasikan sebagai angkutan massal kendati telah mencoba menjawab arahan tentang angkutan massal dalam Perpres. Problematikanya istilah ini tentunya hanya dapat dijawab dengan dua cara, yakni merevisi UU LLAJ atau justru merealisasikan konsep yang ada di UU LLAJ tersebut.

- b. *Perpres Nomor 66 Tahun 2022*

Kawasan perkotaan Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, dan Lamongan sebagaimana diatur dalam Perpres ini lazim dikenal dengan akronim Gerbangkertosusila. Ini adalah kawasan metropolitan dengan Surabaya sebagai Kawasan Perkotaan Inti dan kabupaten/kota lainnya sebagai Kawasan Perkotaan di sekitarnya. Kendati menyandang status sebagai

Kawasan Perkotaan Inti dan juga dikenal sebagai kota terbesar kedua di Indonesia, perkembangan transportasi publik di Surabaya relatif terlambat dibandingkan Semarang. Setidaknya ini bisa dilihat lebih dari awalnya inisiasi Trans Semarang (sejak 2009) dibandingkan di Surabaya yang baru memulai Suroboyo Bus pada 2018.

Berbeda dengan Perpres Nomor 60 Tahun 2022, Perpres Nomor 66 Tahun 2022 tidak secara khusus menetapkan koridor untuk lajur, jalur, atau jalan khusus angkutan massal berbasis jalan. Perpres Nomor 66 Tahun 2022 justru menetapkan jaringan jalur kereta api perkotaan yang menghubungkan Surabaya dengan Kawasan Perkotaan di sekitarnya. Selain itu, secara spesifik juga diatur angkutan massal kota berbasis rel:

- 1) Angkutan massal kota berbasis rel dengan alternatif pengembangan angkutan massal cepat Timur-Barat Kota Surabaya;
- 2) Angkutan massal kota berbasis rel dengan alternatif pengembangan angkutan massal cepat Utara-Selatan Kota Surabaya; dan
- 3) Angkutan massal berbasis *Autonomous Railrapid Transit* yang menghubungkan antarpusat kegiatan di Kawasan Perkotaan Gerbangkertosusila, dengan alternatif rute Pelabuhan Kamal-Stasiun Bangkalan-Stasiun Pasar Turi.

Selain yang disebutkan di atas, Perpres Nomor 66 Tahun 2022 ini juga sinkron dengan regulasi sebelumnya: Perpres Nomor 80 Tahun 2019 (Percepatan Pembangunan Ekonomi di Kawasan Gresik-Bangkalan-Mojokerto-Surabaya-Sidoarjo-Lamongan, Kawasan Bromo-Tengger-Semeru, serta Kawasan Selingkar Wilis dan Lintas Selatan). Perpres Nomor 80 Tahun 2019 juga menyebut proyek prioritas di Gerbangkertosusila adalah *Surabaya Regional Railways Line* (Rp8,3 triliun) dan beberapa proyek jalan dan jalan tol.

Arahan angkutan massal berbasis rel ini tampaknya sinkron dengan wacana pengembangan transportasi publik yang sempat muncul dalam periode 2010-2020. Pada periode tersebut sempat

muncul wacana untuk mengembangkan monorel dan trem di Surabaya. Namun, hingga pergantian kepemimpinan Walikota di 2020 tidak ada perkembangan signifikan dari wacana tersebut yang sudah beredar selama bertahun-tahun di media.

Terlepas dari wacana monorel dan trem yang sempat mengemuka tersebut, arahan dalam Perpres ini ternyata berbeda dengan perkembangan praktik di Surabaya yang justru menunjukkan mulai menggeliatnya bus transit. Di sisi lain, dalam praktiknya sejak pertengahan 2022, penyediaan bus transit juga dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan label Trans Jatim. Koridor Trans Jatim menghubungkan Surabaya dengan Gresik, Bangkalan, dan Sidoarjo. Surabaya juga menjadi salah satu wilayah penyelenggaraan program Teman Bus Kementerian Perhubungan sehingga sejak 2022 terdapat dua armada bus transit yang beroperasi yaitu Suroboyo Bus dan Teman Bus.

Kendati Perpres Nomor 66 Tahun 2022 mengarahkan transportasi publik pada angkutan massal kota berbasis rel, perkembangan yang ada justru menunjukkan arah positif pada transportasi publik berbasis jalan. Warga Surabaya mulai mengenal dan mencoba bus transit khususnya sejak Suroboyo Bus dapat menerima pembayaran uang (tunai dan nontunai), setelah sebelumnya hanya menerima pembayaran dengan penukaran botol bekas. Jika dilihat dari sisi dampak regulasi terhadap perubahan, Perpres Nomor 66 Tahun 2022 bisa saja melawan arah riil dari dampak positif yang sebenarnya sedang terjadi saat ini. Selain itu, kajian-kajian sebelumnya juga menunjukkan bahwa angkutan massal kota berbasis rel membutuhkan biaya modal dan biaya operasional yang tinggi sehingga telah membatasi pengembangannya di banyak kota dengan anggaran terbatas. Ini justru berbeda dengan sistem *Bus Rapid Transit* (BRT) yang menghadirkan alternatif hemat biaya dan fleksibel untuk layanan transit berkinerja tinggi yang semakin menarik minat para pembuat kebijakan di banyak negara (Deng & Nelson, 2012).

4. Peraturan perundang-undangan yang mengatur perencanaan pembangunan dan substansinya merencanakan pengembangan transportasi

Peraturan perundang-undangan yang menjadi rujukan perencanaan pembangunan dan sekaligus juga mengarahkan pengembangan transportasi adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 dan RPJMN 2020-2024. RPJMN 2015-2019 ditetapkan dengan Perpres Nomor 2 Tahun 2015, sedangkan RPJMN 2020-2024 ditetapkan dengan Perpres Nomor 18 Tahun 2020.

RPJMN 2015-2019 mengatur arah kebijakan pembangunan wilayah perkotaan dengan percepatan pemenuhan Standar Pelayanan Perkotaan (SPP). Salah satu kebijakannya adalah mengembangkan sistem transportasi publik yang terintegrasi dan multimoda sesuai dengan tipologi kota dan kondisi geografisnya (hlm. 1-23). RPJMN 2015-2019 juga mengarahkan pengembangan *Transit Oriented Development & Rail Oriented Development* di kota metropolitan untuk optimalisasi dan efisiensi kegiatan transportasi masyarakat serta lahan perkotaan (hlm. 7-12).

Kegiatan strategis jangka menengah nasional dalam RPJMN 2015-2019 yang terkait transportasi publik di Provinsi Jawa Tengah adalah pembangunan *Light Rail Transit* (LRT) dalam Kota Semarang termasuk akses ke bandara dan pengembangan Sistem Transit dan Semi BRT Kota Semarang. Untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah pembangunan jalur Kereta Api Perkotaan Yogyakarta, elektrifikasi jalur Kereta Api Kutoarjo-Yogya-Solo, jalur Kereta Api menuju Bandara Kulonprogo, dan Pengembangan Sistem Transit dan Semi BRT Kota Yogyakarta. Untuk Provinsi Jawa Timur adalah pembangunan trem dan monorel Surabaya serta Pengembangan Sistem Transit dan Semi BRT Kota Surabaya.

Sementara itu, RPJMN 2020-2024 mendorong pemerintah daerah mengembangkan rencana mobilitas perkotaan berkelanjutan sebagai bagian dari insentif dalam skema dukungan pemerintah untuk mengembangkan Sistem Angkutan Umum Massal Perkotaan di enam wilayah metropolitan, yaitu Jakarta, Surabaya, Medan, Bandung, Makassar, Semarang.

Dalam upaya percepatan pengembangan angkutan umum massal di perkotaan metropolitan, RPJMN 2020-2024 mengarahkan perlunya disiapkan program pembangunan angkutan umum massal perkotaan yang mengatur dukungan pendanaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan sejumlah kriteria. Kriteria penting yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah yaitu tersedianya rencana mobilitas perkotaan terpadu dan keberadaan kelembagaan otoritas transportasi perkotaan yang berbasis wilayah metropolitan (lintas batas administratif).

Arahan dalam RPJMN tersebut menunjukkan perlunya sebuah dokumen rencana mobilitas perkotaan (*urban mobility plan*) untuk kota besar dan sedang melalui program pengembangan kapasitas pemerintah daerah. Dalam praktiknya, Kementerian Perhubungan mendorong pengembangan kapasitas pemerintah daerah dengan menerapkan skema *buy the service* untuk kota sedang dan kecil yang telah berjalan di 2022. Selain itu, juga diperlukan pengembangan mekanisme dukungan pemerintah pusat untuk penyediaan angkutan umum massal perkotaan berbasis transit (skema Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha/KPBU).

Guna mendukung perencanaan tersebut, RPJMN 2020-2024 juga telah merencanakan pembentukan Perpres tentang Dukungan untuk Pengembangan Transportasi Perkotaan. Namun, hingga memasuki triwulan IV 2022, Perpres tersebut belum dibuat. Adanya Perpres tersebut sebenarnya dapat menjadi basis hukum untuk mengatur langkah pemerintah dalam mendorong pengembangan transportasi publik dan menarik minat warga agar beralih ke sana.

Terlepas dari RPJMN tersebut, setiap kota besar yang menjadi Kawasan Perkotaan Inti dari sebuah kawasan metropolitan seharusnya memiliki Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang sinkron dengan RPJMN tersebut. Karena RPJMD merupakan penerjemahan dari visi kepala daerah, apa yang sudah diarahkan oleh RPJMN seharusnya diadopsi oleh kepala daerah terpilih. Upaya ini seharusnya akan lebih mudah ketika pemilihan umum di tingkat nasional dan pemilihan kepala daerah telah dilaksanakan secara serentak di 2024. Namun, praktik pemerintahan daerah menunjukkan bahwa kesepaha-

man antara kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga diperlukan untuk mendukung kebijakan pengembangan transportasi publik yang sebenarnya tidak populis di mayoritas kota besar.

Asas yang Dapat Dikembangkan dalam Pengaturan Transportasi Publik di Indonesia

Berdasarkan pemaparan empat tipe peraturan perundang-undangan beserta persoalan-persoalannya di tataran implementasi, kita dapat memformulasikan asas-asas hukum yang dapat menjadi penuntun bagi pembaharuan regulasi transportasi publik di Indonesia. Berangkat dari masalah, dimunculkanlah asas yang menunjukkan kondisi ideal yang diharapkan. Asas-asas tersebut, jika mengacu pada Raz (1971), nantinya memiliki peran berikut: *Pertama*, menjadi landasan dalam menafsirkan regulasi transportasi publik ketika terjadi perkembangan terkini yang harus dijawab dengan regulasi; *Kedua*, menjadi landasan jika ingin melakukan perubahan regulasi; *Ketiga*, menjadi landasan untuk melakukan pengecualian/penyimpangan terhadap regulasi yang sudah ada jika terdapat situasi khusus; *Keempat*, menjadi landasan untuk membuat regulasi baru ketika memang terdapat kekosongan hukum; *Kelima*, menjadi satu-satunya landasan untuk bertindak dalam menangani kasus-kasus tertentu di bidang transportasi publik yang tentunya dengan catatan terdapat kekosongan hukum dan tidak mungkin segera membuat regulasi. Berikut ini adalah asas-asas tersebut beserta penjelasannya.

1. Asas Integrasi atau Keterpaduan

Asas integrasi atau keterpaduan dalam konteks ini dapat ditafsirkan dalam dua dimensi. Dimensi pertama adalah dimensi perencanaan, sedangkan dimensi kedua adalah dimensi operasional.

Dimensi pertama terkait perencanaan adalah tentang bagaimana perencanaan transportasi publik juga terintegrasi dengan perencanaan tata guna lahan. Mengapa ini perlu dilakukan? Pengalaman di berbagai

negara telah menunjukkan bahwa kebijakan untuk mengembangkan transportasi publik jauh lebih efektif jika didukung oleh kebijakan tata guna lahan (Geerlings & Stead, 2003). Integrasi tersebut akan mendorong pembangunan berkepadatan tinggi pada koridor transportasi publik yang dibarengi penerapan manajemen mobilitas untuk mengurangi penggunaan kendaraan pribadi. Ketika permukiman dibangun pada koridor-koridor yang tersedia, akan lebih mudah menarik warga agar beralih ke transportasi publik dengan tawaran kemudahan akses dari rumah menuju halte/stasiun. Dengan demikian, penumpang dapat naik bus dengan berjalan dalam radius 300–500 meter dari rumah mereka atau tempat kerja.

Namun, praktik pembangunan permukiman di kawasan metropolitan Indonesia menunjukkan munculnya permukiman yang tersebar. Sebagai contoh, buruknya tata guna lahan di Surabaya dan sekitarnya sebagai sebuah kawasan metropolitan telah mendorong pertumbuhan permukiman di kawasan pinggiran yang jauh dari akses transportasi publik.

Oleh karena itu, integrasi ini juga membutuhkan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan perumahan dan kawasan permukiman. Misalnya, Undang-Undang yang mengatur perumahan dan kawasan permukiman (lihat UU Nomor 1 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020) harus mewajibkan badan hukum yang membangun perumahan untuk menyediakan fasilitas penunjang transportasi publik dan menyediakan jalur bagi koridor transportasi publik di dalam perumahan.

Selain integrasi dari aspek perencanaan perumahan dan kawasan permukiman, jika ditafsirkan dalam tataran operasional, asas integrasi ini juga berkaitan dengan urusan mengintegrasikan antarmoda, tarif, dan integrasi layanan dengan fasilitas pendukung. Mengintegrasikan moda berarti mencakup integrasi antar-layanan transportasi publik maupun antar-layanan transportasi publik dengan kendaraan tidak bermotor dan kemudian memprofilkannya sebagai layanan angkutan massal perkotaan.

Selain itu, integrasi tarif juga penting untuk menarik penumpang agar beralih dari kendaraan pribadi. Oleh karena itu, tarif yang ditawarkan harus bersaing dengan biaya kendaraan pribadi. Jakarta di

2022 telah mengintegrasikan tarif dari tiga moda: Transjakarta, MRT, dan LRT (lihat Keputusan Gubernur Nomor 733 Tahun 2022 tentang Besaran Paket Tarif Layanan Angkutan Umum Massal). Asas ini harus menjadi panduan bagi pemerintah daerah ketika menetapkan tarif. Selain itu juga menjadi pengingat bagi pemerintah pusat bahwa ketika menjalankan program Kementerian di daerah harus mempersiapkan programnya terintegrasi dengan moda transportasi publik yang sudah berjalan.

Adapun, integrasi layanan transportasi publik dengan fasilitas pendukung ditujukan untuk membuat penumpang merasa aman dan nyaman untuk rutin menggunakan transportasi publik. Sebagai contoh, fasilitas bagi pejalan kaki dan halte yang efektif dan efisien dapat mendorong pengguna untuk tetap menggunakan transportasi publik. Oleh karena itu, kawasan sekitar rute-rute yang dilewati oleh transportasi publik juga harus didukung dengan fasilitas trotoar yang baik maupun halte yang nyaman tanpa harus memberatkan anggaran pemerintah daerah.

2. Asas Partisipasi

Menurut Litman dan Burwell (2006: 339), perencanaan transportasi berkelanjutan perlu berorientasi pada perubahan cara berpikir masyarakat dan memecahkan masalah mobilitas mereka. Oleh karena itu, sebaiknya proses perubahan tidak hanya berangkat dari atas tapi juga dari bawah dengan melibatkan kelompok-kelompok warga sebagai pemantik kesadaran. Pengalaman Semarang, Yogyakarta, dan Surabaya telah menunjukkan adanya komunitas-komunitas yang peduli dengan isu transportasi publik. Transport for Semarang, Transport for Yogyakarta, dan Transport for Surabaya adalah komunitas-komunitas yang dipicu oleh kesadaran yang sama di Jakarta melalui Transport for Jakarta. Selain itu, di Semarang juga terdapat Komunitas Peduli Transportasi Semarang (KPTS) yang aktif di isu ini. Partisipasi komunitas-komunitas ini dapat berperan signifikan karena kedudukan mereka sebagai pengguna transportasi publik yang tentunya memiliki perspektif berbeda dengan birokrasi yang semata-mata membuat perencanaan.

Bagaimana sebaiknya pemerintah mengatur dan mengelola partisipasi tersebut? Kita dapat menurunkan asas partisipasi tersebut menjadi beberapa sub-asas di dalamnya dengan merujuk pada Bickerstaff et.al. (2002) yang menawarkan empat prinsip partisipasi dalam perencanaan transportasi publik, yakni inklusivitas, transparansi, interaktivitas, dan kontinuitas. Dengan demikian, pemerintah seharusnya melibatkan sebanyak mungkin perspektif partisipan agar lebih inklusif (misalnya kelompok difabel, pedagang pasar tradisional, dan lain-lain), membuka seluas-luasnya informasi publik baik yang berkala dan serta merta kepada berbagai komunitas, memantik diskusi dengan mereka untuk pengembangan, serta diskusi tersebut selalu berlanjut dengan target adanya perubahan yang terjadi pascadiskusi.

3. Asas Keberlanjutan Bisnis

Dalam konteks Indonesia, penyelenggaraan transportasi publik dilaksanakan oleh Perusahaan Angkutan Umum dalam bentuk badan hukum Indonesia, dari bentuk BUMD, BUMN, perseroan terbatas, dan koperasi (lihat Permenhub Nomor 15 Tahun 2019 di bagian sebelumnya). Pelaksanaan bidang ini terlalu besar untuk dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan keterbatasan sumber daya dan minimnya kultur pelayanan jasa. Berbagai bentuk badan hukum tersebut tentunya perlu menghasilkan profit agar di satu sisi pelayanan kepada warga tetap berjalan sementara di sisi lain kontinuitas bisnis dari operator juga terjamin agar nantinya pelayanan juga terus berjalan.

Oleh karena itu, operator transportasi publik dapat terbuka untuk setiap pelaku bisnis sepanjang memenuhi syarat yang ditentukan pemerintah daerah sebagai regulator. Praktik di Semarang menunjukkan konsorsium dari beberapa pelaku bisnis transportasi kemudian membentuk perseroan terbatas sebagai operator. Namun, dengan memperhatikan asas keberlanjutan bisnis ini, regulator perlu menyiapkan skema kerja sama yang dapat menarik bagi pelaku bisnis untuk terlibat. Salah satu bagian yang penting dalam skema tersebut adalah berapa besaran tarif dan subsidi yang diberikan serta mengintegrasikannya (lihat asas integrasi).

Dengan demikian, pemerintah daerah harus berhati-hati agar tidak terjebak pada kebijakan menjaga tarif terus rendah tanpa mempertimbangkan kenaikan tarif yang mencerminkan perubahan biaya operasi dari operator. Pemerintah daerah juga harus menciptakan sistem subsidi yang memungkinkan operator untuk mengembalikan biaya investasi mereka dan memperbarui aset. Jika sistem tersebut tidak tercipta, kemungkinan mengakibatkan penurunan kapasitas layanan dan kualitas dan menghasilkan celah yang akan diisi oleh transportasi daring atau kembali kepada kendaraan pribadi (Meakin, 2004).

4. Asas Ramah Lingkungan

Penting untuk diperhatikan bahwa adanya transportasi publik dan beralihnya warga dari kendaraan pribadi ke transportasi publik bukan semata-mata untuk mengurangi kemacetan. Dampak lain yang diharapkan dari pemanfaatan transportasi publik adalah mengurangi persoalan lingkungan hidup yang disebabkan oleh emisi dari kendaraan bermotor pribadi (AlKheder, 2021).

Oleh karena itu, fasilitas transportasi publik yang sudah tersedia juga harus memperhatikan sejauhmana keberadaannya tidak berdampak negatif pada lingkungan hidup. Penelitian selama di Semarang, misalnya, menunjukkan adanya komentar-komentar negatif dari pengguna jalan lain terhadap asap kendaraan yang dihasilkan oleh bus Trans Semarang. Jika regulasi lokal mengatur transportasi publik, maka perlu memperhatikan standar kendaraan yang ramah lingkungan.

5. Asas Pencemar Mensubsidi

Dalam kajian hukum lingkungan terdapat asas yang sudah populer dikenal sebagai asas pencemar membayar. Berdasarkan asas pencemar membayar, setiap pelaku kegiatan atau pelaku usaha yang menimbulkan pencemaran, maka harus membayarkan biaya atas dampak pencemaran yang ditimbulkannya. Asas ini dapat diadopsi dan dikontekstualkan dengan penyelenggaraan transportasi publik. Posisi pencemar di sini meliputi pemilik kendaraan pribadi dan pajak yang dibayarkan oleh pemilik kendaraan pribadi seharusnya digunakan untuk pengembangan transportasi publik. Dalam kenyataannya selama ini,

pajak kendaraan bermotor yang diperoleh pemerintah tidak pernah dianggap sebagai instrumen untuk didistribusikan kembali ke pemerintah kabupaten/kota untuk mensubsidi transportasi publik. Padahal potensi pajak kendaraan bermotor di Indonesia sangat besar untuk dimanfaatkan bagi pembiayaan subsidi. Sebagai contoh, kajian DPRD Provinsi D.I. Yogyakarta (2018) menunjukkan potensi pendapatan pajak kendaraan bermotor di kisaran Rp729-742 miliar per tahun. Adapun, pada 2021, total belanja subsidi Dinas Perhubungan Provinsi DI Yogyakarta untuk BUMD yang mengacu pada Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta mencapai Rp73,31 miliar.¹ Kendati potensi pajak kendaraan bermotor sangat besar untuk menyubsidi, potensi tersebut sangat bergantung pada kepatuhan pemilik kendaraan bermotor dan kemauan pemerintah daerah untuk melakukan penegakan hukum.

Oleh karena itu, untuk jangka panjang, tarif pajak kendaraan bermotor tentunya harus diperhitungkan lebih mendekati pada kebutuhan penyediaan infrastruktur jalan maupun mensubsidi transportasi publik di setiap daerah. Selain pajak kendaraan bermotor, pendapatan untuk menyubsidi juga dapat diperoleh dari tarif pajak jasa parkir dan retribusi. Dengan demikian, setiap pemilik dan pengguna kendaraan pribadi melalui pajak dan retribusi dapat memahami bahwa penggunaan kendaraan tersebut harus berkontribusi kepada transportasi publik.

Penutup

Sebagaimana lazimnya implementasi hukum, selalu saja ada kesenjangan antara apa yang tertulis dalam teks hukum (peraturan perundang-undangan) dan apa yang terjadi di dalam realitas. Begitu pula yang ditemukan dalam penyelenggaraan transportasi publik di Semarang, Yogyakarta, dan Surabaya. Bukan hanya itu, juga ada kesenjangan antara apa yang tertulis dalam teks hukum tersebut

¹ Peraturan Gubernur yang berlaku saat ini adalah Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 127 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Sistem Angkutan Perkotaan Bersubsidi Trans Jogja dengan Sistem Buy The Service.

dengan yang dibutuhkan oleh warga pengguna transportasi publik. Sebagai contoh, standar pelayanan minimal sekalipun sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan masih juga dinilai tidak sesuai dengan konteks kebutuhan di kota besar yang membutuhkan mobilitas cepat.

Oleh karena itu, artikel ini menawarkan lima asas hukum dalam pengaturan transportasi publik—yang tentu saja bisa terus bertambah—agar pembaharuan regulasi transportasi publik memiliki panduan. Lima asas tersebut yaitu integrasi, partisipasi, keberlanjutan bisnis, ramah lingkungan, dan pencemar menyubsidi. Kelima asas itu dapat ditafsirkan menjadi lebih luas dari yang telah diuraikan di atas atau mungkin ditafsirkan menjadi lebih spesifik agar memudahkan pemahaman pembuat kebijakan.

Daftar Pustaka

- AlKheder, S. “Promoting public transport as a strategy to reduce GHG emissions from private vehicles in Kuwait”. *Environmental Challenges*, 3, hlm. 1-9. 2021.
- Andini, C., & Akbar, D. “Tantangan Pariwisata pada Wilayah Perbatasan dalam Era Disrupsi Teknologi: Studi Kasus Regulasi Transportasi Online di Kota Batam, Kepulauan Riau”. *Indonesian Journal of Tourism and Leisure*, 1(2), hlm. 73-81, 2020.
- Asmadi, E. “Regulasi Mandiri Transportasi Online Dalam Pembayaran Pesanan Makanan Atas Konsumen Yang Ingkar Janji”. *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, 4(1), hlm. 103-118, 2019.
- Bickerstaff, K., Tolley, R., & Walker, G. “Transport planning and participation: The rhetoric and realities of public involvement”. *Journal of Transport Geography*, 10(1), hlm. 31–73, 2002.
- Deng, T. & Nelson, J.D. “The perception of Bus Rapid Transit: a passenger survey from Beijing Southern Axis BRT Line 1”. *Transportation Planning and Technology*, 35 (2), hlm. 201-219, 2012.

- Fajar, M., Mutiarin, D., & Setianingrum, R.B. "Disruptive innovation on competition law: Regulation issues of online transportation in Indonesia". *European Journal of Economics and Business Studies*, 5(2), hlm. 23-37.
- Geerlings, H., & Stead, D. "The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research". *Transport policy*, 10(3), hlm. 187-196, 2003.
- Litman, T., dan Burwell, D. "Issues in sustainable transportation". *International Journal of Global Environmental Issues*, 6(4), hlm. 331-347, 2006.
- Meakin, R. *Bus regulation and planning-Bus sector reform: Training Course*. GTZ, 2004.
- Prasetyo, F. N., & Wirawan, A. "Analisis Peningkatan Regulasi Aspek Transportasi pada Penyelenggaraan Kawasan Transit Oriented Development di Jabodetabek". *Jurnal Teknologi Transportasi dan Logistik*, 2(2), hlm. 127-134, 2021.
- Raz, J. "Legal principles and the limits of law". *Yale Law Journal*, 81, hlm. 823-854, 1971.
- Sekretariat DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. *Laporan Akhir Kajian Potensi Pajak Kendaraan Bermotor Daerah Istimewa Yogyakarta*. 2018.
- Wahyuningtyas, S. Y. "The online transportation network in Indonesia: A pendulum between the sharing economy and ex ante regulation". *Competition and Regulation in Network Industries*, 17(3-4), hlm. 260-280, 2016.