

# Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Umum di Surabaya

## *Implementation of Passenger Transport with Public Transport in Surabaya*

**Dipo Wahjoeono Hariyono**

Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya  
dipowh@yahoo.co.id

**Wahyu Prawesthi**

Universitas Dr. Soetomo Surabaya  
w\_prawesthi@yahoo.co.id

### **ABSTRACT**

One of the efforts made to reduce traffic density in Surabaya is by maximizing both mass and individual public transportation system using available modes such as city buses, paratransit minibuses, taxis and multipurpose transport vehicle. Therefore, it is interesting to assess human transport problems using public transportation system in Surabaya from jurisdiction point of view in the form of library study involving legislation, references and legal documents related to the problems. In this situation, the enactment of Law No. 22 year 2009 indicates that the implementation of human transport with public vehicles including paratransit minibuses cannot be held by individual, yet, it should be conducted by organization with legal status such as Koperasi or firms.

**Keywords:** Jurisdiction normative, public transport, Surabaya

### **ABSTRAK**

Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mengurangi kepadatan lalu lintas di Kota Surabaya adalah dengan memaksimalkan sistem angkutan umum, baik angkutan massal maupun angkutan individual, dengan moda angkutan tersebut terdiri dari Bus Kota, Angkutan Kota (angkot), Taksi serta Anggana (Angkutan Serba Guna). Oleh karena itu, amat menarik untuk mengkaji masalah angkutan orang dengan kendaraan umum di Kota Surabaya lewat kajian yuridis normatif, yakni kajian studi pustaka dengan bahan utama berupa peraturan perundang-undangan, referensi, serta dokumen hukum yang berkaitan dengan permasalahan tersebut. Dalam hal ini, dengan berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 2009, maka, penyelenggaraan angkutan orang dengan kendaraan umum, termasuk dalam hal ini adalah Angkot, tidak dapat lagi dilaksanakan pengusahaannya oleh perorangan, akan tetapi, harus dalam bentuk badan hukum seperti koperasi atau perseroan terbatas.

**Kata kunci:** Yuridis normatif, angkutan umum, Kota Surabaya

## Pendahuluan

Seperti halnya kota-kota besar di dunia, transportasi perkotaan di Kota Surabaya memiliki permasalahan pelik yang tidak mudah diselesaikan, mulai masalah tersedianya sarana dan prasarana jalan yang masih kurang memadai, meningkatnya jumlah kendaraan yang sulit dikendalikan, sampai dengan keberadaan angkutan masal atau angkutan umum yang mulai kurang diminati oleh masyarakat, yang semuanya memberikan kontribusi kepada keruwetan dan kemacetan lalu-lintas jalan di Surabaya, yang apabila tidak segera diambil tindakan solutif, maka diperkirakan pada 2018 Surabaya akan menghadapi masalah kemacetan lalu lintas yang luar biasa.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mengurangi kepadatan lalu lintas di Surabaya adalah dengan memaksimalkan sistem angkutan umum, baik angkutan masal maupun angkutan individual, mengingat moda angkutan tersebut terdiri dari Bus Kota, Angkutan Kota (angkot), Taksi serta Anggona, yang selama ini mulai kurang diminati oleh masyarakat karena faktor keamanan, keselamatan, kenyamanan, jadwal perjalanan (*travel time*) yang terlalu lama, fasilitas yang tidak layak, serta seringnya terjadi tindak kejahatan seperti pencurian (copet), penipuan dsb.

Masalah transportasi perkotaan, terutama yang terkait dengan angkutan umum, menjadi sangat penting bagi kehidupan sebuah kota besar mengingat angkutan umum, baik angkutan masal maupun angkutan individual, menjadi tulang punggung pergerakan mayoritas warga kota dalam melakukan aktivitasnya baik di bidang perekonomian, pendidikan, serta pemerintahan, oleh karena itu tepat kiranya bila Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan (selanjutnya disingkat UU No. 22/2009), menugaskan pemerintah,

termasuk Pemerintah Kota Surabaya, sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap terselenggaranya angkutan umum (Pasal 138 ayat 2), serta menjamin tersedianya angkutan umum untuk orang dan/atau barang dalam wilayah kota/kabupaten (Pasal 139 ayat 3).

Berbagai moda angkutan umum, baik yang berbasis jalan, rel, maupun sungai, menjadi pilihan bagi kota-kota besar, sedangkan bagi Surabaya pilihan untuk angkutan umum masih terbatas pada angkutan umum yang berbasis pada jalan. Namun demikian apapun pilihannya, penyelenggaraan dan penyediaan angkutan umum haruslah memenuhi standar pelayanan minimum, yang terdiri dari keamanan, keselamatan, kenyamanan, keterjangkauan, kesetaraan dan keteraturan. Dalam kenyataannya, angkutan umum di Surabaya masih banyak yang belum memenuhi standar pelayanan minimal sebagaimana yang diharapkan dan diamanatkan oleh UU No. 22/2009.

Upaya Pemerintah Kota Surabaya sebagai penanggung jawab angkutan di jalan, khususnya tentang angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum, secara regulatif telah dilakukan dengan menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum, yang mulai berlaku sejak tanggal 10 Agustus 2006 (Perda No. 7/2006). Peraturan Daerah ini disusun berlandaskan pada dua peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan utamanya, yaitu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan (UU No. 14/1992), serta Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU No. 18/1997).

Selanjutnya untuk saat ini, UU No. 14/1992 telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan (UU No. 22/2009), yang mulai berlaku sejak 22

Jun 2009. Demikian pula dengan UU No. 18/1997, yang saat ini sudah tidak berlaku dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah (UU No. 28/2009).

Oleh karena itu, kajian yang digunakan dalam menganalisis angkutan orang dengan kendaraan umum di Surabaya ini adalah yuridis normatif. Artinya kajian dilakukan melalui studi pustaka dengan bahan utama berupa peraturan perundang-undangan, referensi serta dokumen hukum yang berkaitan dengan permasalahan.

### Tinjauan Yuridis Pengangkutan

Secara teoritik, pengangkutan mempunyai pengertian sebagai pengangkutan dan pembawaan barang atau orang, pemuatan dan pengiriman barang atau orang, barang atau orang yang diangkut. Jadi dalam pengertian pengangkutan itu tersimpul suatu proses kegiatan atau gerakan dari satu tempat ke tempat lain.

Dari pengertian pengangkutan tersebut di atas, dapat dilihat adanya beberapa aspek sebagai berikut.

1. Pelaku, yaitu orang yang melakukan pengangkutan, yang dapat berbentuk badan usaha maupun perorangan.
2. Alat pengangkutan, yaitu alat yang digunakan untuk menyelenggarakan pengangkutan, adapun alat ini digerakkan secara mekanik dan memenuhi syarat perundang-undangan, seperti kapal laut, pesawat udara, dan kendaraan bermotor.
3. Barang atau penumpang, yaitu muatan yang diangkut.
4. Perbuatan, yaitu kegiatan mengangkut barang dan/atau orang sejak pemuatan sampai dengan penurunan di tempat tujuan sesuai dengan yang telah ditentukan/diperjanjikan.
5. Fungsi pengangkutan, yaitu

meningkatkan kegunaan dan nilai barang atau penumpang.

6. Tujuan pengangkutan, yaitu sampainya barang atau penumpang di tempat tujuan sesuai perjanjian dengan biaya yang telah disepakati.

Perjanjian pengangkutan sendiri secara teoritis mempunyai makna sebagai perjanjian timbal balik dengan pengangkut mengikatkan diri untuk menyelenggarakan pengangkutan barang dan/atau orang ke tempat tujuan tertentu, sedangkan pihak lainnya (pengirim/penerima; penumpang) berkeharusan untuk menunaikan pembayaran biaya tertentu untuk pengangkutan tersebut (Sution Usman Adji, 1991:6).

Sementara itu, perjanjian pengangkutan adalah persetujuan dengan mana pengangkut mengikatkan diri untuk menyelenggarakan pengangkutan barang dan atau penumpang dari suatu tempat ke tempat tujuan tertentu dengan selamat, dan pengirim atau penumpang mengikatkan diri untuk membayar biaya pengangkutan. (Abdulkadir Muhammad, 2011)

Demikian pula dengan moda angkutan yang berbasis pada udara, pengertian pengangkutan dapat dilihat di dalam Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, yang menentukan bahwa "Angkutan Udara adalah setiap kegiatan dengan menggunakan pesawat udara untuk mengangkut penumpang, kargo, dan/atau pos untuk satu perjalanan atau lebih dari satu bandar udara ke bandar udara yang lain atau beberapa bandar udara".

Sementara, pengertian perjanjian pengangkutan udara diatur di dalam Pasal 1 angka 29 UU No. 1 Tahun 2009, yang menentukan bahwa: "Perjanjian pengangkutan udara adalah perjanjian antara pengangkut dan pihak penumpang dan/atau pengirim kargo untuk mengangkut penumpang dan/atau kargo dengan pesawat udara, dengan imbalan

bayaran atau dalam bentuk imbalan jasa yang lain”.

Dengan demikian di dalam perjanjian pengangkutan terdapat setidaknya dua pihak, yaitu pihak pengangkut dan pihak yang diangkut atau pemilik barang, dengan masing-masing pihak memiliki hak dan kewajiban, di antaranya adalah mengangkut orang dan/atau barang dari satu tempat ke tempat tujuan dengan selamat, dan pihak yang diangkut wajib membayar biaya angkutan.

Di dalam perjanjian pengangkutan juga terdapat asas-asas pokok yang menjadi dasar darinya, yaitu asas konsensual, asas koordinasi, asas campuran dan asas tidak ada hak retensi.

Asas konsensual mengandung makna bahwa perjanjian pengangkutan tidak mensyaratkan dibuat dalam bentuk tertulis, cukup apabila ada persetujuan kehendak antara pihak-pihak. Sementara, Asas koordinasi mengandung makna bahwa asas ini mensyaratkan kedudukan yang sejajar antara para pihak dalam perjanjian pengangkutan.

Asas campuran memberikan makna bahwa dalam perjanjian pengangkutan mengandung tiga jenis perjanjian, yaitu perjanjian pemberian kuasa dari pengirim selaku pemberi kuasa, dengan pengangkut sebagai pemberi kuasa; perjanjian penyimpanan barang, serta perjanjian untuk melakukan pekerjaan.

Asas tidak ada hak retensi memberikan pemahaman bahwa walaupun dalam perjanjian pengangkutan mengandung perjanjian pemberian kuasa, yang mengenal hak retensi yaitu untuk menahan barang sampai dilakukan pembayaran sesuai kesepakatan, namun perjanjian pengangkutan tidak mengenal hak retensi, karena hak ini bertentangan dengan fungsi dan tujuan pengangkutan.

Dari dua pendapat tentang perjanjian pengangkutan sebagaimana tersebut di atas,

demikian pula pengertian yang diberikan oleh UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, dapat diketahui bahwa perjanjian pengangkutan merupakan hubungan hukum antara dua pihak, yaitu pihak pengangkut dengan pihak yang diangkut (pemilik barang atau penumpang).

Namun demikian, di dalam pengangkutan tidak hanya melibatkan dua pihak seperti tersebut di atas, tetapi juga melibatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung-jawab terhadap terselenggaranya sistem angkutan, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 138 ayat (2) UU LLAJ tahun 2009 : “(2) Pemerintah bertanggung jawab atas penyelenggaraan angkutan umum sebagaimana ditentukan pada ayat (1)”, dan dalam kedudukannya tersebut, pemerintah menjalankan fungsi regulator, kontrol, evaluator maupun eksekutor bilamana terdapat pihak pengangkut yang melakukan pelanggaran.

Peran pemerintah dalam sistem transportasi nasional, khususnya angkutan umum, merupakan pihak yang bertanggung-jawab terhadap terselenggaranya angkutan umum yang selamat, aman, nyaman dan terjangkau, serta menjamin tersedianya angkutan umum untuk jasa angkutan orang dan/atau barang.

### **Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan**

Kota Surabaya sebagai kota kedua terbesar di Indonesia, telah menuangkan kebijakan di bidang angkutan perkotaan di dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum (Perda No.7/2006). Peraturan daerah ini disamping mengatur tentang angkutan umum di perkotaan, juga mengatur tentang retribusi izin trayek dan izin operasi.

Kondisi eksisting di Surabaya saat ini, jenis angkutan umum perkotaan masih didominasi oleh angkutan umum dengan

karakter kendaraan kecil, atau yang dikenal dengan angkot, atau yang di dalam UU No. 22/2009 digolongkan sebagai mobil penumpang umum (Pasal 47 ayat (2) butir b).

Dalam istilah lain, angkot disebut juga dengan paratransit, yaitu angkutan umum dengan karakter kendaraan kecil, dengan rute atau trayek yang ditetapkan oleh pemerintah kota. Tarif angkot tergolong rendah, akan tetapi, biaya investasi dan perawatannya juga rendah, sehingga seringkali dibarengi dengan kelaikan kendararaan yang bermasalah, yang pada akhirnya juga sulit untuk memenuhi syarat-syarat pelayanan angkutan umum serta memenuhi syarat-syarat ketentuan hukum yang berlaku.

Keberadaan angkot yang sebagian besar masih dimiliki oleh individu, dalam kenyataannya masih meninggalkan masalah yaitu besarnya beban izin yang harus ditanggung oleh pemkot, serta mutu pengawasan yang masih rendah.

Kondisi yang tidak jauh berbeda juga dijumpai pada angkutan perkotaan jenis Bus, yang di Surabaya lebih banyak dilayani oleh bus besar (kapasitas di atas 28 tempat duduk), jenis angkutan yang seharusnya menjadi tulang punggung angkutan perkotaan ini, dalam kenyataannya masih belum mencerminkan kualitas pelayanan angkutan umum yang baik.

Sementara, jenis angkutan umum tidak dalam trayek, berdasarkan Pasal 11 Perda No. 7/2006, terdiri dari (1) angkutan dengan menggunakan Taksi; (2) angkutan serbaguna (angguna); dan (3) angkutan lingkungan.

Untuk angkutan jenis taksi, kondisinya masih jauh lebih baik dibanding dengan jenis angkutan umum yang lain. Hal ini karena penyelenggaraanya dilakukan oleh perusahaan dengan pengelolaan yang profesional, sehingga syarat-syarat untuk pelayanan angkutan umum yang baik lebih mudah dipenuhi. Selanjutnya, tantangan

justru datang dari taksi ilegal atau gelap, yang apabila hal ini tidak segera diatasi dapat berpengaruh pada kinerja perusahaan taksi legal.

Jenis angkutan lain yang mulai berkurang jumlahnya adalah angguna, karena pengelolaannya lebih banyak dilakukan oleh individu, sehingga sulit untuk berkompetitif dengan jenis angkutan yang lain, sehingga sulit pula untuk memenuhi syarat-syarat untuk pelayanan angkutan umum yang baik. Beban angguna menjadi lebih berat ketika biaya retribusinya disamakan dengan taksi, yaitu Rp 90.000,- (Pasal 36 ayat (2) huruf b Perda No. 7/2006).

### **Kajian Terhadap Penerapan Norma Baru**

Setiap perubahan kebijakan apapun namanya dan dalam bidang apa pun, apakah sifatnya penggantian dari kebijakan yang lama ke dalam kebijakan yang baru, atau perubahan dari kebijakan yang sudah ada menuju sebuah kebijakan yang lebih baik, semua itu selalu memiliki dampak yang menguntungkan maupun yang merugikan terhadap pihak-pihak tertentu, baik yang langsung maupun tidak langsung terkait dengan kebijakan tersebut. Hal ini tentunya dapat dipahami, karena kepentingan masyarakat yang satu dengan yang lain berbeda, sementara perubahan kebijakan tersebut tidak mampu mengakomodir kepentingan seluruh masyarakat.

Kebijakan baru dimaksud adalah kebijakan yang berupaya menggantikan kebijakan pemerintahan kota Surabaya sebagaimana yang tertuang di dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum. Beberapa alasan perubahan tersebut adalah:

1. Dasar hukum dari Perda No. 7/2006, yaitu UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, telah

- dicabut dan diganti dengan UU No. 22/2009;
2. Dasar hukum dari Perda No. 7/2006, yaitu UU No. 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, telah dicabut dan diganti dengan UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
  3. Perda No. 7/2006 belum memuat prinsip angkutan jalan yang aman, selamat, tertib, dan lancar sebagaimana diatur di dalam UU No. 22/2009;
  4. Perda No. 7/2006 belum memuat tentang standar pelayanan minimal sebagaimana yang diatur di dalam UU No. 22/2009, di antaranya diatur di dalam Ps. 141 ayat (1) dst.;
  5. Perda No. 7/2006 masih mengatur pengelolaan angkutan umum oleh perorangan, sedang di dalam UU No. 22/2009, pengelolaan angkutan umum harus dilakukan oleh badan hukum.

### **Dasar Pelayanan Publik dan Penerbitan Izin Penyelenggaraan Pengangkutan**

Jangkauan pelayanan transportasi darat dibedakan berdasarkan wilayah operasi sistem transportasinya. Transportasi darat dibagi menjadi lima wilayah operasi pelayanan transportasi. Pertama jika secara geografis pelayanan transportasi hanya menjangkau wilayah pedesaan (*rural*), maka transportasinya disebut transportasi desa (angkutan pedesaan). Kedua, jika transportasi melayani wilayah perkotaan, maka alat transportasinya disebut sebagai transportasi kota (Angkutan kota) yang hanya mempunyai lokasi asal dan tujuan di dalam wilayah kota itu saja.

Ketiga, alat transportasi yang wilayah operasi pelayanan transportasinya telah dilampaui batas kota (ke kota lain), tetapi masih dalam satu provinsi, maka alat transportasinya disebut sebagai transportasi antar kota dalam provinsi yang biasa disebut dengan AKDP. Selanjutnya yang keempat

yang lebih luas lagi wilayah pelayanan transportasinya dimana telah menjangkau keluar provinsi, maka alat transportasinya disebut sebagai transportasi antar kota antar provinsi yang biasa disebut dengan AKAP. Terakhir adalah transportasi antar negara yang melayani jaringan internasional yang disebut dengan transportasi lintas batas atau antar benua.

Angkutan umum merupakan sarana transportasi yang penting dalam mendukung kegiatan dan mobilitas penduduk perkotaan, mengingat sebagian besar penggunaannya bersifat *coptive*. Salah satu angkutan umum yang sesuai untuk mengatasi berbagai masalah perkotaan adalah bus kota. Akan tetapi, kebanyakan di negara-negara yang sedang berkembang jenis angkutan umum ini biasanya masih dikelola secara tradisional dan tidak berstruktur serta tidak terorganisasi dengan baik sehingga dalam perkembangannya menjadi tidak efisien dan tidak dapat mengakomodasi kepentingan publik.

Untuk memberikan suatu sistem pelayanan angkutan umum yang efektif di perkotaan diperlukan perencanaan yang efisien, manajemen yang tepat, dan pemikiran yang inovatif dalam memberikan pelayanan yang menarik bagi masyarakat pengguna jasa, sehingga bisa diharapkan menjadi alternatif bagi para pengguna mobil atau kendaraan pribadi. Kualitas pelayanan angkutan umum yang belum baik mendorong masyarakat yang mampu untuk lebih senang menggunakan kendaraan pribadi yang memiliki banyak nilai lebih.

Berdasarkan uraian mengenai pelayanan transportasi publik atau angkutan umum di atas, dapat disimpulkan bahwa konsep kinerja pelayanan angkutan umum mencakup dua arti yaitu, efektifitas dan efisiensi. Efektivitas meliputi penilaian terhadap hasil dari suatu sistem pelayanan, sedang efisiensi merupakan ukuran penilaian terhadap cara untuk mencapai

hasil akhir tersebut. Ukuran efektifitas digunakan untuk membandingkan hasil akhir dan dampak pelayanan terhadap objektif yang telah ditetapkan. Ukuran efisien digunakan untuk mengevaluasi suatu sistem dengan cara membandingkan hasil dengan usaha yang dilakukan untuk memperoleh hasil tersebut. Pada peningkatan efisiensi dapat diartikan sebagai cara untuk meminimalisasi biaya.

Aspek yang diukur dari kuantitas pelayanan angkutan umum adalah frekuensi dan faktor muat, sedangkan kualitas pelayanan angkutan umum mencakup waktu, kenyamanan dan keselamatan perjalanan. Indikator kinerja pelayanan angkutan umum berdasarkan sudut pandang *operator* (perusahaan atau Koperasi) dan penumpang, dengan ukuran sudut pandang dari masing-masing berbeda.

Kuantitas pelayanan angkutan umum merupakan fungsi dari frekuensi dan kapasitas kendaraan yang meliputi (1) frekuensi adalah jumlah perjalanan dalam suatu waktu tertentu yang dapat diidentifikasi sebagai frekuensi tinggi atau rendah; (2) *headway*, waktu antara suatu kendaraan dengan kendaraan berikutnya; (3) jumlah kendaraan; dan (4) *load factor*, perbandingan antara jumlah penumpang dengan kapasitas tempat duduk pada satuan waktu tertentu.

Sementara itu, kualitas pelayanan angkutan umum terdiri dari beberapa aspek yang mempengaruhi seluruh kualitas pelayanan dipandang dari sudut pandang penumpang (konsumen). Aspek pelayanan angkutan umum yang mempengaruhi kualitas pelayanan mencakup waktu perjalanan, kenyamanan, dan keselamatan dalam perjalanan.

Dalam hal ini, sesuai amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ) pasal 5 dinyatakan bahwa Negara bertanggung jawab atas lalu lintas dan angkutan Jalan dan pembinaannya dilaksanakan pemerintah

yang meliputi perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Dalam hal penyediaan dan penyelenggaraan jasa layanan angkutan orang dalam trayek, pemerintah mengendalikannya dengan menerbitkan izin. Pemerintah menerbitkan izin tersebut dalam rangka untuk :

1. Memberikan jaminan bagi pengguna jasa angkutan untuk mendapatkan jasa angkutan sesuai dengan keinginan dan kebutuhannya. Serta untuk mewujudkan kepastian pelayanan jasa angkutan umum tersebut maka setiap operator harus melaksanakan kewajiban yang telah ditetapkan.
2. Memberikan perlindungan kepada penyedia jasa/operator dengan menjaga keseimbangan antara penyedia angkutan (*supply*) dan permintaan angkutan (*demand*), agar perusahaan dapat menjaga dan mengembangkan usahanya.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka dalam pelayanan publik di sektor perhubungan darat, khususnya pada pengangkutan terdapat :

1. Izin penyelenggaraan angkutan orang dalam trayek.
2. Izin penyelenggaraan angkutan orang tidak dalam trayek.
3. Izin penyelenggaraan angkutan barang khusus dan/atau alat berat.
4. Sertifikasi Uji Tipe Kendaraan Bermotor.
5. Pengesahan rancang bangun dan rekayasa kendaraan bermotor.

Hal ini sejalan dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 173 ayat (1) huruf a, b, dan c Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 sebagai berikut.

“Perusahaan Angkutan umum yang menyelenggarakan angkutan orang dan/atau barang wajib memiliki :

- a. Izin penyelenggaraan angkutan orang

dalam trayek;

- b. Izin penyelenggaraan angkutan orang tidak dalam trayek ;
- c. Izin penyelenggaraan angkutan barang khusus atau alat berat.”

Pasal 49 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, menyatakan bahwa : “Kendaraan bermotor, kereta gandengan, dan kereta tempelan yang diimpor, dibuat dan/ atau dirakit di dalam negeri yang dioperasikan di jalan wajib dilakukan pengujian (Uji Tipe dan Uji Berkala)”.

Terkait dengan ketentuan pasal-pasal tersebut di atas, maka, ada beberapa hal yang harus diketahui, yaitu mengenai kewenangan perizinan angkutan orang dalam trayek :

1. Menteri, memberikan izin pada :
  - a. Lintas batas negara.
  - b. Antar kabupaten/ kota melampui wilayah 1 provinsi.
  - c. Angkutan perkotaan melampui wilayah 1 provinsi.
  - d. Pedesaan melewati wilayah 1 provinsi.
2. Gubernur, memberikan izin pada :
  - a. Antar kota melampui wilayah 1 kabupaten/ kota dalam 1 provinsi.
  - b. Angkutan perkotaan melampui wilayah 1 kabupaten/ kota dalam 1 provinsi.
  - c. Trayek Pedesaan yang melampui wilayah 1 kabupaten dalam 1 provinsi
  - d. Gubernur Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta untuk penyelenggaraan angkutan orang yang melayani trayek yang seluruhnya berada dalam wilayah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
3. Bupati, memberikan izin pada :

- a. Trayek pedesaan yang berada dalam wilayah 1 kabupaten.
- b. Trayek perkotaan yang berada dalam wilayah 1 kabupaten.

4. Walikota, memberikan izin pada trayek perkotaan yang berada dalam 1 wilayah kota.

Kewenangan perizinan angkutan orang tidak dalam trayek :

1. Menteri, memberikan izin pada :
  - a. Angkutan taksi yang wilayah operasinya melampui 1 daerah provinsi;
  - b. Angkutan dengan tujuan tertentu; atau
  - c. Angkutan pariwisata.
2. Gubernur, memberikan izin pada :
  - a. Angkutan Taksi yang wilayah operasinya melampui lebih dari 1 daerah kabupaten/ kota dalam 1 provinsi;
  - b. Angkutan taksi dan angkutan kawasan tertentu yang wilayah operasinya berada dalam wilayah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta.
3. Bupati, memberikan izin pada, taksi dan angkutan kawasan tertentu yang wilayah operasinya berada dalam wilayah kabupaten.
4. Walikota, memberikan izin pada, taksi dan angkutan kawasan tertentu yang wilayah operasinya berada dalam wilayah kota.

#### **Kajian PERDA Surabaya Nomor 7 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum.**

Regulasi di bidang angkutan orang dengan kendaraan umum, di Surabaya dituangkan di dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2006 tentang

Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum, sebagaimana yang dituangkan di dalam Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2006 Nomor 7.

Secara umum, peraturan daerah ini mengatur tentang dua hal utama, yaitu mengatur tentang angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum, dan retribusi izin trayek. Terhadap ketentuan yang mengatur tentang retribusi izin trayek dalam peraturan daerah ini sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek (LD Kota Surabaya Tahun 2012-4). Dengan demikian Perda No. 7/2006 sekarang hanya mengatur tentang angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum.

Walaupun Perda No. 7/2006 saat ini masih berlaku, namun demikian karena terjadi perubahan-perubahan, baik di bidang regulasi maupun teknologi, serta tuntutan masyarakat terhadap peningkatan kualitas pelayanan angkutan publik, maka perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap perda tersebut, dan beberapa kajian atau analisis terhadap perda tersebut di antaranya meliputi:

#### 1. Landasan yuridis,

Secara umum landasan utama Perda No. 7/2006 ini adalah UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, beserta peraturan pelaksanaannya, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan, serta Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum. Sejak berlakunya UU No. 22/2009 pada tanggal 22 Jun 2009, UU No. 14/1992 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, namun demikian peraturan pelaksanaannya masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan diganti dengan yang baru berdasarkan

UU No. 22/2009 (Pasal 324 UU No. 22/2009).

Landasan utama Perda No. 7/2006 yang lain adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU No. 18/1997), namun demikian Undang-Undang ini telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU No. 28/2009).

#### 2. Penajaman istilah yang digunakan

Terdapat beberapa istilah yang diatur di dalam Pasal 1 (Ketentuan Umum) yang perlu disesuaikan dengan UU No. 22/2009, agar tidak menimbulkan multitafsir, di antaranya adalah pengertian Perusahaan angkutan Umum (Pasal 1 angka 13); pengertian Laik Jalan (Pasal 1 angka 14); klasifikasi Bus yang terdiri dari Bus Besar, Bus Sedang dan Bus Kecil (Pasal 1 angka 21; 22; & 23).

#### 3. Asas-asas, dan standar pelayanan minimal.

Perlu diatur tentang asas-asas yang digunakan dalam penyelenggaraan angkutan orang dengan kendaraan umum, serta standar pelayanan minimal dalam penyelenggaraan angkutan umum.

#### 4. Bidang perizinan

Salah satu permasalahan dalam penyelenggaraan angkutan orang dengan kendaraan umum di Surabaya adalah masalah perizinan, khususnya perpanjangan izin trayek, di mana pemilik atau operator kendaraan umum tidak memperpanjang atau memperbarui izinya, dan terbanyak dilakukan oleh jenis kendaraan mobil penumpang umum (MPU). Untuk itu perlu diatur tentang solusinya, di antaranya melalui mekanisme berakhirnya izin. Pada dasarnya izin berakhir karena dua hal, yaitu dicabut oleh pemberi izin karena

melanggar persyaratan yang telah ditetapkan, dan berakhir demi hukum karena habis masa berlakunya dan yang bersangkutan tidak mengajukan perpanjangan.

#### 5. Peran serta masyarakat

Di dalam perda yang baru nantinya perlu diatur tentang peran serta masyarakat, baik perorangan maupun organisasi, termasuk pemerhati masalah transportasi, di dalam masalah angkutan orang dengan kendaraan umum di perkotaan, seperti keselamatan, ketertiban, penetapan jalur trayek dsb.

#### 6. Kendaraan umum ramah lingkungan

Dalam rangka mengurangi tingkat polusi yang tinggi dalam penggunaan angkutan umum perkotaan, kehadiran kendaraan hemat energi atau non polutan, seperti kendaraan listrik atau yang menggunakan Bahan Bakar Gas (BBG) perlu mendapat tempat sebagai moda angkutan umum, terutama untuk kawasan permukiman.

#### 7. Dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*), perlu diatur secara transparan hak dan kewajiban instansi pemerintah yang terlibat dalam angkutan umum perkotaan, termasuk juga hak dan kewajiban pengusaha bidang angkutan serta masyarakat.

### Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Angkutan Umum di Perkotaan

Keberadaan Angkot di Surabaya dengan segala permasalahannya nampaknya memerlukan regulasi baru dengan memperhatikan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Angkot sebagai salah satu jenis angkutan kota di Surabaya agar dicapai adanya harmonisasi hukum baik vertical dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maupun horizontal dengan peraturan

yang setingkat.

Beberapa peraturan perundang-undangan terkait diantaranya adalah:

#### 1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU-LLAJ).

Undang-Undang ini menjadi dasar dari keberadaan Angkutan Kota (Angkot), dimana angkot tergolong sebagai angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek, sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 142 UU-LLAJ. Yang menentukan:

“Jenis pelayanan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 140 huruf a terdiri atas:

- a. angkutan lintas batas negara;
- b. angkutan antarkota antarprovinsi;
- c. angkutan antarkota dalam provinsi;
- d. angkutan perkotaan; atau
- e. angkutan pedesaan.”

Bagian penting dari undang-undang ini, serta yang terkait dengan kajian ini adalah adanya perubahan kepemilikan bagi perusahaan angkutan umum, dari ketentuan lama (UU No. 14 Tahun 1992) yang membolehkan dilaksanakan oleh perorangan, maka berdasarkan UU-LLAJ, perusahaan angkutan umum hanya dapat dilaksanakan oleh BUMN/BUMD atau badan hukum lain menurut perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 139 ayat (4) UU-LLAJ yang menentukan: “Penyediaan jasa angkutan umum dilaksanakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan/atau badan hukum lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

#### 2. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan Dengan

Kendaraan Umum.

Permasalahan kepemilikan atau pengusahaan angkutan umum, di dalam Perda ini diatur di dalam :

Pasal 1 angka 13 Perda ini menentukan bahwa.: “Perusahaan Angkutan Umum adalah perusahaan yang menyediakan jasa angkutan orang dengan kendaraan umum di jalan yang meliputi badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, koperasi dan perorangan”.

Pasal 16, yang menentukan: “Penyelenggaraan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum dapat dilakukan oleh :

- . Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah;
- . Badan Usaha Milik Swasta Nasional;
- . Koperasi;
- . Perorangan Warga Negara Indonesia.”

Dari ke dua pasal dalam Perda tersebut di atas dapat dilihat bahwa kepemilikan perusahaan angkutan umum dapat dimiliki oleh perorangan, hal ini terjadi mengingat Perda No. 7 Tahun 2006 ini masih didasarkan pada UU NO 14 Tahun 1992. Dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 2009 maka kedua pasal dalam perda di atas perlu dilakukan perubahan agar terjadi sinkronisasi dengan UU-LLAJ yang baru.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal.

Sebagai pelaksanaan Pasal 11 ayat (4) dan Pasal 14 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, PP ini mengatur standar pelayanan minimal, yaitu ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang

berhak diperoleh setiap warga secara minimal.

Di sector angkutan umum, standar pelayanan minimal ini diatur di dalam Pasal 141 ayat (1) UU-LLAJ, yang menentukan:

“Perusahaan Angkutan Umum wajib memenuhi standar pelayanan minimal yang meliputi :

- a. keamanan;
- b. keselamatan;
- c. kenyamanan;
- d. keterjangkauan;
- e. kesetaraan, dan
- f. keteraturan.”

Ketentuan tentang standar pelayanan minimal ini menjadi penting khususnya bagi pelaksanaan Angkot, mengingat menurunnya minat masyarakat terhadap jenis angkutan ini salah satunya adalah bentuk pelayanan yang kurang baik. Oleh karena itu, perubahan kearah yang lebih baik tidak cukup dengan melalui perubahan kelembagaan, tetapi juga yang tidak kalah penting adalah peningkatan kualitas pelayanan.

4. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT).

UU-LLAJ mensyaratkan pelaksana angkutan umum harus dalam bentuk badan hukum, sedangkan badan hukum yang dapat digunakan dalam menjalankan usaha, selain BUMN dan BUMD, adalah Perseroan Terbatas dan Koperasi.

Di dalam Pasal 1 angka 1 UUPT menentukan bahwa: “Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut pereseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan

yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya”.

Pasal 1 angka 1 tersebut menyebutkan dengan tegas bahwa PT adalah badan hukum dan digunakan dalam kegiatan usaha, sehingga sesuai dengan maksud Pasal 139 ayat (4) UU-LAJ. Namun demikian bentuk PT ini kurang sesuai seandainya digunakan dalam perusahaan angkutan umum untuk jenis Angkot, mengingat Angkot yang selama ini dimiliki secara perorangan, menjadi aktivitas ekonomi yang tergolong ekonomi kecil bahkan mungkin mikro, sedang untuk mentransformasikan menjadi PT, membutuhkan modal yang tidak sedikit, baik sebagai modal dasar maupun biaya untuk pendirian.

#### 5. Undang-Undang No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian.

Salah satu badan hukum yang sesuai dengan yang dimaksud dalam Pasal 139 ayat (4) UU-LLAJ adalah bentuk Koperasi. Beberapa pasal yang mempertegas hal tersebut dapat dilihat di dalam UU Perkoperasian di bawah ini:

##### a. Pasal 1 angka 1 :

“Koperasi adalah badan hukum yang didirikan oleh orang perseorangan atau badan hukum Koperasi, dengan pemisahan kekayaan para anggotanya sebagai modal untuk menjalankan usaha, yang memenuhi aspirasi dan kebutuhan bersama di bidang ekonomi, sosial, dan budaya sesuai dengan nilai dan prinsip Koperasi”

##### b. Pasal 10 ayat (4):

“Permohonan Akta Pendirian Koperasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis oleh para pendiri secara bersama-sama atau kuasanya kepada Menteri untuk mendapatkan pengesahan sebagai badan hukum.”

##### c. Pasal 13 ayat (1):

“Koperasi memperoleh pengesahan sebagai badan hukum setelah Akta Pendirian Koperasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) disahkan oleh Menteri”.

Dari ke tiga pasal tersebut dapat dilihat bahwa koperasi merupakan badan kerjasama yang dapat digunakan untuk menjalankan usaha, termasuk dalam hal ini perusahaan angkutan umum, di samping itu koperasi merupakan badan usaha yang memiliki status hukum badan hukum. Dengan demikian koperasi sesuai dengan maksud Pasal 139 ayat (4) UU-LLAJ.

Bentuk badan kerjasama koperasi ini lebih sesuai digunakan untuk melaksanakan usaha angkutan umum (Angkot) dibandingkan dengan perseroan terbatas, mengingat dari sisi permodalan tidak dibutuhkan modal yang besar sehingga sesuai bagi pemilik angkot yang mayoritas adalah ekonomi lemah, di samping itu prosedur pendiriannya tidak sesulit mendirikan perseroan terbatas.

Di samping itu melalui bentuk koperasi, pemerintah dapat lebih meningkatkan perannya melalui mekanisme pembinaan sebagaimana diatur di dalam Pasal 112 UU Perkoperasian, sehingga masalah penyelenggaraan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum, umumnya dan Angkot khususnya dapat berjalan dengan baik dan kualitas pelayanan kepada masyarakat dapat lebih baik.

#### 6. Makna Badan Hukum

Istilah badan hukum menjadi penting mengingat istilah ini disebut dalam Pasal 139 ayat (4) UU-LLAJ sebagai badan usaha yang menggantikan usaha perorangan dalam perusahaan angkutan umum. Untuk itu perlu pembahasan lebih mendalam tentang

badan hukum, agar semua pihak dapat membedakan badan usaha yang berbadan hukum, yang non badan hukum serta usaha perorangan.

Pada dasarnya menjalankan usaha dapat dilakukan oleh perorangan maupun dua orang atau lebih melalui kerjasama yang kemudian membentuk badan usaha. Apabila dua orang atau lebih tersebut membentuk badan kerjasama dan kemudian digunakan untuk menjalankan usaha, itupun masih dapat memilih, apakah badan usaha tersebut berstatus badan hukum atau tidak (non badan hukum). Apabila berstatus badan hukum, lembaganya adalah Perseroan Terbatas (PT) atau Koperasi, sedang yang non badan hukum nama lembaganya adalah Persekutuan Perdata (*Maatschap*), Firma atau CV (*Commanditeir Vennootschap*).

Perbedaan utama dan yang penting antara badan hukum, non badan hukum dan perorangan, terletak pada bentuk pertanggungjawaban dari orang-orangnya atau pemiliknya. Pada bentuk non badan hukum, terlebih perorangan, bentuk pertanggungjawabannya adalah pribadi atau penuh, artinya tanggungjawab tersebut tidak hanya sebesar aset atau kekayaan yang dimiliki perusahaan, tetapi dapat menyangkut kekayaan pribadi dari pelaku atau pemiliknya, sedangkan pada bentuk badan hukum, tanggung jawab tersebut hanya terbatas pada kekayaan perusahaan dan tidak menyangkut kekayaan pribadi pemiliknya.

Bentuk badan hukum dengan pertanggungjawaban yang terbatas, tentunya dituntut transparansi, publikasi serta akuntabilitas, tentang segala sesuatu yang terkait dengan usahanya, dari jenis usahanya, pemiliknya, modalnya, domisilinya dsb. Dengan mekanisme demikian maka profesionalitas dari badan usaha

yang berbadan hukum lebih baik dibandingkan dengan yang non badan hukum atau terlebih perorangan.

Demikian pula apabila status badan hukum digunakan di dalam angkutan umum, termasuk Angkot, kemampuan manajerial, pelayanan kepada masyarakat sebagai konsumen, serta kemampuan berkompetisi diharapkan akan mengalami perbaikan dan peningkatan, walaupun pada awalnya diperlukan peranserta pemerintah melalui pembinaan, insentif/disinsentif dsb.

### Simpulan

Dari pemaparan di atas tentang penyelenggaraan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum, dapat diambil beberapa simpulan penting sebagai berikut. Dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 2009, penyelenggaraan angkutan orang dengan kendaraan umum, termasuk dalam hal ini adalah Angkot, tidak dapat lagi dilaksanakan pengusahaannya oleh perorangan, tetapi harus dalam bentuk badan hukum.

Badan hukum yang sesuai untuk digunakan sebagai pelaksana perusahaan Angkot adalah Koperasi, karena dari aspek permodalan tidak dibutuhkan modal yang besar seperti bentuk perseroan terbatas, sehingga sesuai dengan pemilik Angkot yang mayoritas lemah dari sisi permodalan.

Dengan berubahnya kepemilikan perusahaan Angkot dari perorangan menjadi badan hukum Koperasi, diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, termasuk kontrol pemerintah kepada pelaksana (operator) Angkot.

Walaupun perubahan kepemilikan perusahaan Angkot mempunyai tujuan yang baik, namun pelaksanaannya harus dilakukan dengan hati-hati dan perhitungan yang matang, mengingat Angkot selama

ini melibatkan banyak tenaga kerja, yang memungkinkan menimbulkan kecurigaan dan penolakan dari mereka.

Selain itu, penulis juga merekomendasikan beberapa hal, di antaranya. Sebagai negara hukum, yaitu negara yang berdasarkan pada hukum yang berlaku, maka ketentuan Pasal 139 ayat (4) UU-LLAJ, sebaiknya segera diimplementasikan melalui regulasi lanjutan, demi menjaga kewibawaan UU-LLAJ itu sendiri.

Bentuk badan hukum yang paling sesuai untuk perusahaan Angkot di Kota Surabaya adalah Koperasi, karena melalui bentuk koperasi ini pemerintah dapat meningkatkan perannya dalam perusahaan Angkot, baik melalui mekanisme insentif atau disinsentif, atau bentuk lainnya.

Agar memiliki legalitas yang jelas tentang perubahan kepemilikan Angkot tersebut, maka perlu penguangannya dalam peraturan daerah, dan agar tidak terlepas dari ketentuan lain tentang penyelenggaraan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum, maka akan lebih baik dilakukan perubahan terhadap Perda Kota Surabaya No. 7 Tahun 2006.

## Daftar Pustaka

- Abdulkadir Muhammad, 2001. *Hukum Pengangkutan, Citra Aditya Bakti*, Bandung,
- Budiono Kusumohamidjojo, 2011. *Filsafat Hukum Problematika Ketertiban Yang Adil*, Mandar Maju,
- Jimly Asshiddiqie, 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Perss, Jakarta,
- Sirajuddin, dkk, *Legislatif Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Widyagama Perss, 2011
- Sution Usman Adji, dkk. 1991. *Hukum Pengangkutan di Indonesia*, Rineka Cipta, Cetakan Kedua,
- Soerjono Soekanto, 2001. *Sosiologi Hukum*, Rajawali Perss, Jakarta,
- Ricard Burton Simatupang, *Aspek Hukum Dalam Bisnis*, Renika Cipta, Jakarta, 2011
- Perda Surabaya Nomor 7 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.