

**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PELAYANAN  
PUBLIK PENYEDIAAN TERMINAL PENUMPANG  
BERBASIS NILAI KEMANFAATAN**



**DISERTASI**

**Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum Pada  
Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang  
Diuji dan Dipertahankan Pada Tanggal 23 April 2016**

**Oleh :  
JUNI GULTOM  
NIM: PDIH. 03. V.14. 0244**

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)  
SEMARANG  
2016**

**PENGESAHAN DISERTASI**  
**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK**  
**PENYEDIAAN TERMINAL PENUMPANG**  
**BERBASIS NILAI KEMANFAATAN**

**Oleh :**

**JUNI GULTOM**  
**NIM: PDIH. 03. V.14. 0244**

**DISERTASI**

Untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar doktor dalam ilmu hukum telah disetujui oleh promotor dan co-promotor pada tanggal seperti tertera di bawah ini

Semarang, 23 April 2016

**PROMOTOR**

**CO-PROMOTOR**



**Prof. Dr. H. Gunarto, SH, SE. Akt. MHum**



**Dr. Hj. Anis Masdurohatun, SH, MHum**

**Mengetahui**

**Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH)**  
**Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**



**Prof. Dr. H. Gunarto, S.H. S.E. Akt. M.Hum**

## **LEMBAR PERNYATAAN ORIGINALITAS DISERTASI**

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Disertasi yang diajukan adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapat gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor di universitas maupun perguruan tinggi manapun).
2. Disertasi adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian Penulis sendiri tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Promotor dan co-Promotor.
3. Dalam disertasi tidak terdapat karya-karya atau pendapat yang telah di tulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas mencantumkan sebagai acuan dan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka..
4. Demikian ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, April 2016  
Yang membuat pernyataan,

**JUNI GULTOM**  
**NIM: PDIH. 03. V.14. 0244**

*Kebahagiaan Terbesar Bagi Jumlah Terbanyak*  
*(Jeremy Bentham)*

*Berikan Yang Terbaik Dari Dalam Dirimu*  
*Untuk Kebahagiaan Orang Lain*  
*(Jeremy Bentham)*

**KATA PENGANTAR**

Ucapan syukur kita panjatkan kehadiran Allah Tuhan Yang Maha Kuasa atas limpahan Rahmat dan KaruniaNya sehingga dapat menyelesaikan Disertasi ini, tepat waktu sesuai dengan program. Penulis menyampaikan rasa terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, H. Anis Thoha, M.A., Ph.D, beserta seluruh dosen dan staf yang telah memberikan bantuan berupa kesempatan / waktu, sarana dan prasarana kepada penulis untuk menimba ilmu Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H, beserta dosen di Unissula dan staf administrasi (Mas Azis, Mas Azi dan Mba Nita) yang telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt, M.Hum, selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Unissula yang sekaligus sebagai Promotor, yang sangat demokratis dengan penuh semangat, sabar, dengan kedalaman ilmu dan kebesaran jiwanya telah memberikan kesempatan, membimbing, memampukandan mendorong penulis dalam menempuh pendidikan S3.
4. Dr. Hj Anis Masdurohatun, SH, Mhum. Sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum Unissula selaku Co-Promotor, yang dengan kecerdasan intelektual dan spiritualnya, syarat pengalaman dan kesabarannya dengan diskusi yang bersahaja telah membantu penulis untuk menajamkan pada tiap analisa pemecahan permasalahan dari hasil penelitian sehingga Disertasi ini pada akhirnya selesai disusun.

5. Segenap Civitas Akademika Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang dengan semangat kebersamaannya telah membantu penulis dalam mengikuti perkuliahan dan menyusun Disertasi ini.
6. Rekan-rekan angkatan ke lima Program Doktor Ilmu Hukum Unissula Semarang yang dengan penuh ketekunan, semangat dan ceria untuk menyelesaikan studi S3.
7. Istri tersayang, yang dengan penuh ketulusan kasih, kesabaran, pengertian dan pengorbanan yang sangat besar baik terhadap waktu dan segala hal telah mendampingi serta selalu berdo'a kepada Tuhan Yang Maha Kuasa untuk keberhasilan penulis dalam menyelesaikan studi Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) di Unissula Semarang, ditambah dengan keberadaan anak-anak penulis yang menjadikan penyemangat penulis.
8. Kedua orang tua saya Bapa Ater Gultom (Alm) dan ibu Klementina Manurung (Almh) yang membesarkan dan mendoakan keberhasilan anak-anaknya yang walaupun pada saat ini sudah berada dalam alam yang berbeda namun saya yakin mereka tersenyum bangga melihat anak bungsunya menyelesaikan pendidikan tertingginya.
9. Bapa mertua Ello Abel (Alm) yang dengan penuh kesabaran dalam hidupnya memberi dukungan dan doa untuk kesuksesan menantunya serta ibu mertua saya Marie yang selalu bersyukur kepada Tuhan diakhir masa tuanya menyaksikan keberhasilan menantunya menggapai cita-cita pendidikan.
10. Saudara-saudariku Ruslan Gultom (Almh) Drs.Solo Gultom Bc.Ip, Ir.Ober Gultom MT, Gusti Gultom, Lusma Gultom SPd, Drs. Jonson Gultom, Laurensya Gultom, Ludi Gultom SE, Sendora Gultom SE yang memberi semangat serta dorongan selama penulis menempuh pendidikan S3, secara khusus trimakasih kepada abang saya Ir. Ober Gultom, MT yang membiayai sekolah saya dari SMA sampai selesai menempuh pendidikan S1.

11. Bapak Dr.Ujang Iskandar, ST.MSi dan Ibu Yustina, SH.Mhum yang dari beliaulah memberi spirit dan motivasi menempuh pendidikan S3 di Unissula Semarang.
12. Bapak Bambang Purwanto, SST.MHum, Bupati Kotawaringin Barat yang memberi ijin belajar dan mendorong Penulis menyelesaikan program doktor.
13. Bapak Masradin, SH.MHum, Sekretaris Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat sekaligus rombongan belajar program doktor di Unissula Semarang yang penuh semangat dan menyemangati penulis menyelesaikan studi.
14. Prof. Dr. Ir. Jefri Watimena Rektor Utama Pangkalan Bun, yang dengan caranya tersendiri selalu tersenyum memberi dorongan bagi penulis untuk segera menyelesaikan program doktor.
15. Saudara Ilham yang baik hati yang menjadi patner pengelola dengan semangatnya yang meledak-ledak memfasilitasi perkuliahan, kegigihannya menagih biaya kuliah serta mendorong agar rombongan kelas angkatan ke lima Program Doktor Ilmu Hukum dari Pangkalan Bun segera menyelesaikan studi.
16. Prof. Dr. Ir. Pratikso, M.Eng dan Dr. Ir. Darsono, MT yang pada lima tahun lalu ketua dan sekretaris Magister Teknik Sipil Unissula yang dari merekalah saya mengenal dan terpikat untuk menempuh pendidikan S3 di Unissula beserta Dr. Ir. Antonius, MT Ketua MTS dan Dr.Ir. Kartono, MT. Dekan Fakultas Teknik Unissula yang saat ini menjadi satu almamater dengan penulis selalu memberi semangat dan dukungan moral serta Prof. Dr. Alimansur dosen sekaligus yang menyarankan saya menempuh program doktor tanpa menyebut dimana tempatnya namun akhirnya saya terpikat dengan Program Doktor Ilmu Hukum di Unissula.
17. Teman-teman di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Kotawaringin Barat, teman-teman seangkatan belajar di Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Unissula Semarang dan teman-teman lain yang tidak

dapat penulis sebut satu persatu yang secara bergantian atau bersama-sama telah membantu penulis dalam pengumpulan data, dalam berdiskusi dan dalam penyelesaian Disertasi ini.

Sangat disadari bahwa Disertasi ini jauh dari sempurna, ketidaksempurnaan itu semata-mata bersumber dari keterbatasan yang ada pada diri Penulis, untuk itu kritik dan saran serta bimbingan dari semua pihak, khususnya Dewan Penguji yang bersifat konstruktif senantiasa Penulis terima untuk kesempurnaan penulisan di masa yang akan datang.

Akhir kata, Penulis tetap berharap kiranya penulisan ini dapat memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian dan bermanfaat bagi semua.

Semarang, April 2016

Penulis,

Juni Gultom



## ABSTRAK

Fenomena bidang transportasi penyediaan fasilitas publik di Indonesia cukuplah kompleks, salah satu diantaranya adalah sarana prasarana terminal yang disediakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Pusat tidak berfungsi sebagaimana mestinya, terkesan mubajir bahkan sebagian dibiarkan mangkrak. Hal ini merupakan keadaan yang berseberangan antara *das sein* (yang ada) dan *das solen* (seharusnya), kontradiktif dengan tujuan hukum ideal yang pada gilirannya melahirkan erosi kepercayaan publik terhadap negara. Tujuan penelitian disertasi ini adalah (1) Mengkaji pelaksanaan kebijakan publik penyediaan terminal penumpang yang didasarkan pada regulasi dan cita hukum (*rechtsidee*) sesuai kebutuhan masyarakat kontemporer. (2) Mengidentifikasi dan menganalisis kelemahan-kelemahan pelaksanaan kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang saat ini baik secara substansi, struktur dan kultur. (3) Merekonstruksi kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang berbasis nilai kemanfaatan guna terwujudnya cita-cita luhur bangsa dalam memajukan kesejahteraan umum sebagai modal utama dan filter dalam menghadapi persaingan secara global. Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme, dengan metode pendekatan yuridis sosiologis. Adapun data yang digunakan berupa data primer dan sekunder dan tertier. Hasil penelitian menemukan bahwa (1) Pelaksanaan kebijakan publik penyediaan terminal penumpang didasari oleh berbagai legalitas formal/regulasi yang ada diantaranya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, PP No. 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, PP No. 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan serta PERGUB dan PERDA masing-masing kabupaten/kota. (2) Kelemahan-kelemahan yang ditemukan terletak pada kajian filosofis dan sistem hukum yang mendasarinya tidak hanya ketinggalan zaman, fatamorganis dan bias nilai, tetapi juga menghasilkan kinerja dibawah standar baik dari aspek substansi, struktur maupun kultur; (3) Rekonstruksi nilai kemanfaatan berbasis wisdom internasional dan berkarakter Pancasila meliputi; (a) Kesungguhan pemerintah terhadap pelayanan yang nyaman, murah, efisien, informatif, responsif, akuntabel, cepat, tepat, akurat dan berkepastian (b) *Non stop* pelayanan berbasis teknologi informasi (c) Integrasi antar layanan terminal penumpang bus dan kapal laut, bandar udara dan stasiun kereta api, antar kota, provinsi dan antar negara. (d) Sarana dan prasarana berstandar internasional. (e) Layanan *e-Government online ticket (e-ticketing) Single Card (Standard Ticket)*. Rekonstruksi *legal substantion* pasal 2 tentang azas, pasal 38 ayat 1 fasilitas terminal, pasal 38 ayat 2 penambahan fasilitas sekunder dan tersier, dalam UU RI No. 22 Tahun 2009, pasal 23 PP No 74 Tahun 2014, pasal 70 PP Nomor 79 Tahun 2013 tentang fasilitas umum. Saran peneliti antara lain (1) Pemerintah dan DPR diminta menyempurnakan pasal 2, pasal 38 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan (2) Pemerintah diminta menyempurnakan pasal 23 PP No 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan dan pasal 70 PP Nomor 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (3) Kaji ulang pengelolaan terminal di seluruh Indonesia menjadi satu kesatuan yang terintegrasi dengan sistem transportasi Nasional, Regional dan Internasional. (4) Perubahan paradigma lama (*Old Public Service Paradigm*) ke paradigma baru pelayanan publik (*New Public Service Paradigm*) menyikapi terbukanya perdagangan bebas baik barang maupun jasa, investasi, tenaga kerja profesional, dan juga aliran modal di era Masyarakat Ekonomi Asean.

Kata Kunci: Rekonstruksi Kebijakan, Pelayanan Publik, Terminal Penumpang, Nilai Kemanfaatan.

## ABSTRACT

Phenomena of transport provision of public facilities in Indonesia is complex, one of them is terminal infrastructure facilities provided by local government / City, the Provincial Government and the Central Government is not working properly, even the most left impressed mubajir stalled. This phenomenon can be seen as un-synchronize situation between *das sein* (existing) and *das sollen* (supposed to be). It is opposed to development policy objectives which can create the erosion of public confidence toward the country. The aim of this dissertation: (1) To review of the implementation of public policies providing passenger terminal based on regulatory and legal (*rechtsidee*) according to the needs of contemporary society. (2) To identification and analysis of the weaknesses of the current implementation of public service policy providing passenger terminal either in substance, structure and culture. (3) To reconstruction of public service policy which provides value-based passenger terminal is established in order to realize the benefit of lofty ideals of the nation in promoting the public welfare as the main capital and filter in the face of global competition. The paradigm used in this research is *konstruktivisme*, that paradigm to understand the truth of the reality of nature relative, valid in accordance with the specific context of the relevant social actors. Konstruktivisme paradigm departs from the belief that reality is diverse. The reality of being in a variety of mental constructs which are subjective in human beings (society), which is based on the experience of the social, religious, cultural, and other values systems and localized. Methods that researchers do is a juridical approach sociological research that is done on the real state of society or community to find the facts (*fact-finding*) and then be identified (*problem* identification), which in turn leads to problem solving (*problemsolution*). The findings are: (1) the implementation of policies are based on formal legal / regulatory mentioned in the Law of the Republic of Indonesia Number 22 Year 2009 regarding Traffic and Road Transportation, PP Number 79 Year 2013 on Network Traffic and Road Transport, PP Number 74 Year 2014 on Road Transport as well as PERGUB and PERDA in each district/city. (2) The weaknesses were found related with the philosophical studies and the outdated underlying legal system, further, the it also bias values and produce sub-standard performance, in among substance, structure and culture aspects; (3) Reconstruction of the value of the benefit-based international wisdom and character Pancasila, which includes; (a) The government seriously provides a convenient, inexpensive, efficient, informative, responsive, accurate, and accountable services, (b) information technology based for 24 hours service (c) Integration between bus and ship passenger terminal service, airports and the railway station to connect cities, provinces and between countries. (d) International standard *Sarpras*. (e) Government online e-ticket Service (e-ticketing) Single Card (Standard Ticket. The reconstruction of legal substation Article 2 on the principles, Article 38 paragraph 1 of terminal facilities, Article 38 paragraph 2 the addition of secondary and tertiary facilities, in UU RI 22 In 2009, article 23 of Government Regulation No. 74 of 2014, article 70 of Regulation No. 79 year 2013 concerning public facilities. The researcher suggests (1) The Government and Parliament should enhance chapter 2, article 38 paragraph 1 and 2 of the Law of the Republic of Indonesia Number 22 Year 2009 regarding Traffic and Road Transportation (2) The Government should enhance article 23 of Regulation No. 74 of 2014 on Road transport and article 70 of Government Regulation No. 79 Year 2013 on Network Traffic and Transportation (3) Review the management of terminals in Indonesia to become integrated with the transport system in the National, Regional and International levels. (4) Change the old paradigm to new paradigm of public services (New Public Service) addressing the opening of free trade of both goods and services, investment, professional workforce, and also the flow of capital in the era of the ASEAN Economic Community.

Keywords: Reconstruction of public service ,Public Services, Passenger Terminal, Value Benefits.

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Nilai kemanfaatan yang diilhami filsafat moral utilitarianisme merupakan sebuah faham yang memperjuangkan prinsip *utility* yaitu kebahagiaan terbesar dari jumlah terbesar (*the greatest happiness of the greatest number*).<sup>1</sup> Doktrin fundamental filsafat ini menyatakan tindakan terbaik adalah tindakan yang menghasilkan kebahagiaan terbesar yang lazim disebut sebagai prinsip kebahagiaan terbesar (*the Greatest Happiness Principle*). Prinsip *utility* secara umum adalah sebuah tindakan dianggap benar jika menghasilkan lebih banyak kebahagiaan daripada tindakan lain, dan tindakan dianggap salah jika tidak demikian.<sup>2</sup>

Tujuan filsafat moral dan politik utilitarianisme klasik untuk memaksimalkan *utility* dan beberapa ajaran utilitarianisme. Credo utilitarianisme hingga saat ini menekankan bahwa *utility* harus menjadi sumber utama bagi pembaharuan hukum dan sosial dan bahkan harus dijadikan pedoman bagi para legislators.<sup>3</sup>

Fenomena bidang transportasi penyediaan fasilitas publik terminal penumpang di Indonesia cukuplah kompleks salah satu diantaranya adalah sarana prasarana terminal yang disediakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Pusat tidak berfungsi sebagaimana mestinya, terkesan mubajir bahkan sebagian dibiarkan mangkrak. Menurut Undang-Undang Lalu Lintas No. 22 Tahun 2009, terminal adalah prasarana transportasi jalan untuk keperluan memuat dan menurunkan orang dan atau barang serta mengatur kedatangan dan

---

<sup>1</sup>Zainal Asikin, 2013, Mengenal Filsafat Hukum, Bandung Pustaka Reka Cipta hlm. 124

<sup>2</sup>K. Berterns. 2004. *Etika*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. hlm. 247

<sup>3</sup>Ekky al-Malaky. 2002. *Filsafat untuk Semua: Pengantar Mudah Menuju Dunia Filsafat*. Jakarta: Penerbit Lentera. hlm. 84.

pemberangkatan kendaraan umum yang merupakan salah satu wujud simpul jaringan transportasi.<sup>4</sup>

Pemanfaatan terminal yang tidak optimal dapat dilihat dari fungsi utamanya untuk melayani kepentingan tiga *stakeholder* pokok yaitu penumpang, pemerintah dan operator angkutan. Mengutip pernyataan Dirjen Perhubungan Darat Kemenhub Djoko Sasono usai Inspeksi Keselamatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Terminal Kampung Rambutan, Jakarta Timur, Senin, pada tanggal 23 Maret 2015;

Kementerian Perhubungan (Kemenhub) terus berupaya meningkatkan pelayanan, keselamatan dan keamanan kepada para pengguna angkutan umum moda transportasi jalan. Dalam hal pelayanan calon penumpang, Kemenhub akan mengembangkan pelayanan calon penumpang di terminal layaknya pelayanan di bandar udara (bandara). "Dalam tiga tahun ke depan, layanan penumpang di terminal seperti di Bandara," ungkap Dirjen Perhubungan Darat Kemenhub Djoko Sasono usai Inspeksi Keselamatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Terminal Kampung Rambutan, Jakarta Timur, Senin.

Dalam penelitian ini penulis ingin meneliti lebih jauh terhadap kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang dengan judul **“REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK PENYEDIAAN TERMINAL PENUMPANG BERBASIS NILAI KEMANFAATAN”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang saat ini?
2. Apa saja kelemahan-kelemahan pelaksanaan kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang saat ini?

---

<sup>4</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96

3. Bagaimanakah rekonstruksi kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang yang berbasis nilai kemanfaatan?

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus studi dan permasalahan dalam penelitian ini, maka tujuan dari penelitian yang ingin dicapai adalah untuk :

1. Mengkaji pelaksanaan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang saat ini didasarkan pada regulasi dan cita hukum (*rechtsidee*), kesahihan empiris peraturan perundang-undangan berbasis nilai kemanfaatan sesuai kebutuhan masyarakat kontemporer.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis kelemahan-kelemahan pelaksanaan kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang saat ini baik secara substansi, struktur dan kultur..
3. Merekonstruksi kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang berbasis nilai kemanfaatan guna terwujudnya cita cita luhur bangsa dalam memajukan kesejahteraan umum sebagai modal utama dan filter dalam menghadapi persaingan secara global.

### D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan atau manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. *Kontribusi Teoritis* berupa penemuan teori baru di bidang hukum, khususnya transportasi dan lalu lintas, serta diharapkan dapat menambah referensi bagi penelitian-penelitian dimasa yang akan datang. Disamping itu, penelitian ini kiranya dapat mendorong lebih banyak lagi penelitian-penelitian hukum yang selama ini kurang mendapat perhatian dari kalangan akademisi maupun praktisi hukum.
2. *Kontribusi Praktis* dari penelitian ini diharapkan hasilnya dapat memberikan rekomendasi yang bersifat korektif dan evaluatif bagi pembaca dalam upaya penyediaan fasilitas publik terminal dan transportasi darat. Disamping itu, hasil penelitian juga kiranya dapat

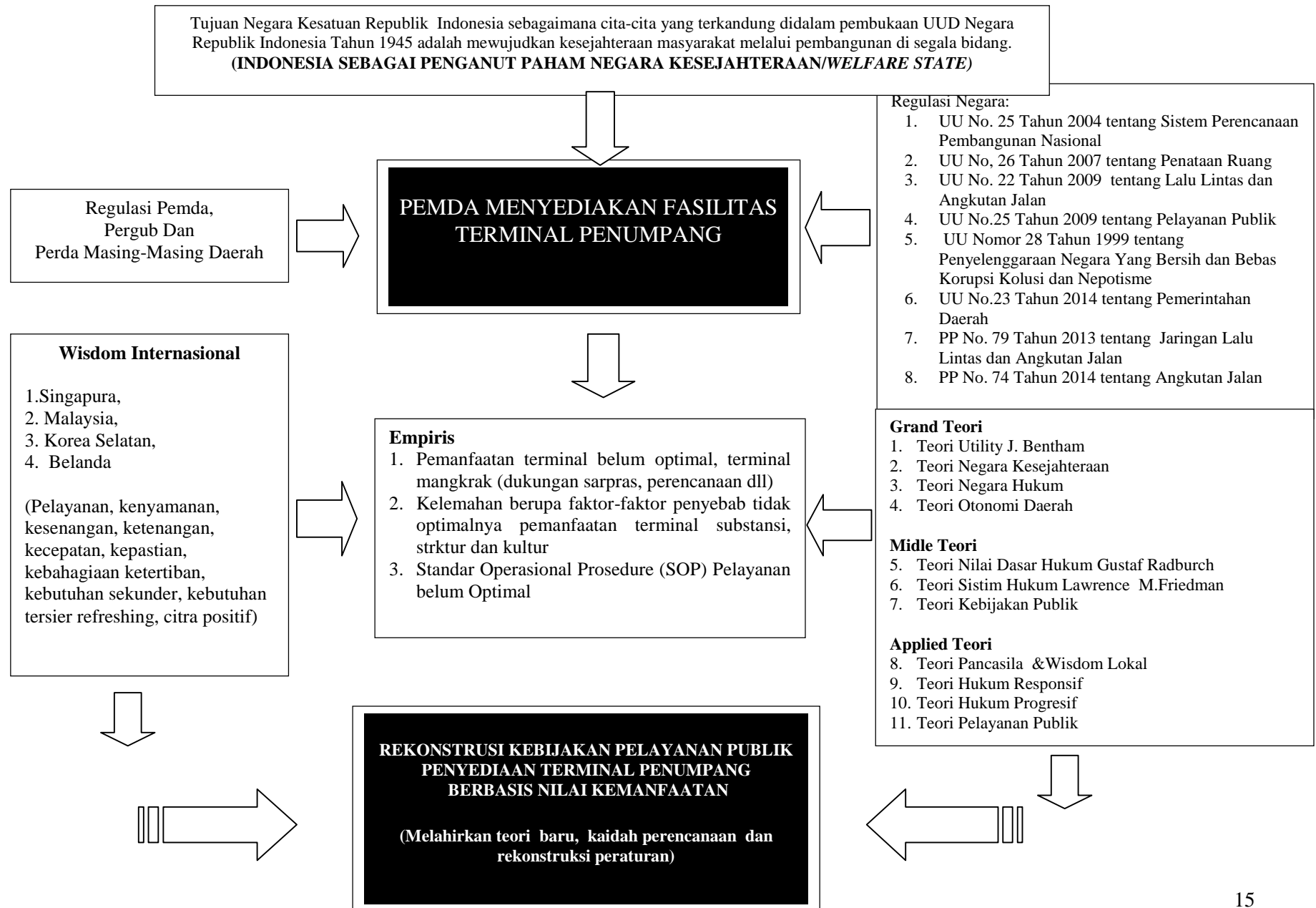
menjadi masukan bagi Pemerintah untuk menyusun kebijakan strategis mengenai pemanfaatan terminal.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Salah satu tujuan Nasional Bangsa dan Negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea ke empat adalah memajukan kesejahteraan umum. Berdasarkan alinea tersebut, tujuan nasional yang ingin dicapai Negara Republik Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum yang diantaranya peran pemerintah menyediakan fasilitas umum yang memadai yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan infrastruktur serta sarana transportasi yang memadai untuk menunjang tingkat perekonomian rakyat. Salah satu infrastruktur disektor transportasi darat adalah pelayanan publik penyediaan terminal.

Fenomena yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia yaitu terminal yang dibangun oleh pemerintah yang bersumber dari APBD yang merupakan uang masyarakat, tidak dimanfaatkan oleh masyarakat. Kerangka pemikiran yang dibangun guna menemukan teori baru rekonstruksi hukum kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal dan transportasi darat yang berbasis nilai kemanfaatan ialah sebagai berikut :

## Kerangka Pemikiran Disertasi



## **F. Metode Penelitian Disertasi**

### **1. Paradigma Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah dan tujuan penelitian yang disebutkan di atas, maka paradigma penelitian ini adalah konstruktivisme, yaitu paradigma yang memahami kebenaran realitas bersifat relatif, berlaku sesuai dengan konteks spesifik yang relevan dengan pelaku sosial. Paradigma konstruktivisme berangkat dari keyakinan bahwa realitas itu beragam. Realitas berada dalam beragam konstruksi mental yang bersifat subjektif pada diri manusia (masyarakat), yang didasarkan pada pengalaman sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya dan bersifat lokal.

### **2. Pendekatan Penelitian**

Metode yang peneliti lakukan adalah metode pendekatan yuridis sosiologis. Yaitu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat untuk menemukan fakta (*fact-finding*) dan kemudian diidentifikasi (*problem identification*) yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah (*problem solution*)<sup>5</sup>.

### **3. Lokasi Penelitian**

Penelitian akan dilaksanakan di Provinsi Kalimantan Tengah meliputi Kabupaten Kotawaringin Barat, Kabupaten Lamandau, Kabupaten Seruyan, Kabupaten Kotawaringin Timur dan Palangka Raya.

Pemilihan lokasi penelitian ini dilakukan dengan pertimbangan pengamatan langsung oleh penulis selama ini terhadap pelayanan sarana terminal dan transportasi darat disamping karena keterbatasan waktu biaya dan tenaga.

---

<sup>5</sup>Soejono Seokanto. 1982. *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press. Jakarta, hlm.10.



#### 4. Spesifikasi Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran yang selengkap mungkin tentang satu keadaan yang berlaku di tempat tertentu atau suatu gejala yang ada, oleh karena itu spesifikasi penelitian ini adalah bersifat deskriptif analitis.<sup>6</sup> Bersifat deskriptif artinya suatu penelitian yang bersifat pemaparan dalam rangka menggambarkan selengkap mungkin tentang suatu keadaan yang berlaku di tempat tertentu, atau gejala yang ada, atau juga peristiwa tertentu yang terjadi dalam masyarakat dalam konteks penelitian.<sup>7</sup> Jadi dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menguraikan berbagai temuan data baik data primer maupun data sekunder langsung diolah dan dianalisis dengan tujuan untuk mempertegas hipotesa-hipotesa yang pada akhirnya dapat membantu dalam pembentukan teori baru atau memperkuat teori lama.<sup>8</sup>

#### 5. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

##### a. Data Primer

Data primer merupakan data atau fakta-fakta yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan objek penelitian dan praktik yang dapat dilihatserta berhubungan dengan obyek penelitian.

##### b. Data Sekunder

---

<sup>6</sup>Menurut Kamus besar Bahasa Indonesia, “analitis” (analisis) artinya adalah bersifat analisis, sedangkan arti analisis diantaranya adalah “proses pemecahan masalah yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya”. Lihat Sulchan Yashin (Ed). 1997 . *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia (KBI-Besar) Serta : Ejaan Yang Disempurnakan Dan Kosa Kata Baru*.Surabaya. Amanah. Hlm. 34

<sup>7</sup>Abdul Kadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung. Citra Aditya Bakti. Hlm 50. Dan Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta. UI- Press. Hlm. 10. Dan Bambang Soepeno. 1997. *Statistik Terapan Dalam Penelitian Ilmu-ilmu Sosial & Pendidikan* .Jakarta. Rineka Cipta. Hlm. 2-3

<sup>8</sup>Koentjaraningrat. 1997. *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*.. Jakarta. Gramedia Pustaka Utama. hlm. 29-32

Data sekunder merupakan data yang secara tidak langsung yang memberikan bahan kajian penelitian dan bahan hukum yang berupa dokumen arsip, peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur jurnal serta situs di internet yang berkenaan dengan penelitian. Data Sekunder ini dapat diperoleh melalui<sup>9</sup>:

- 1). Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari :
  - a) Pancasila
  - b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - c) Undang-undang Republik Indonesia No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme
  - d) Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
  - e) Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
  - f) Undang-undang No.22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
  - g) Undang-undang No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
  - h) Undang-Undang Republik Indonesia No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
  - i) Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan jalan
  - j) Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan
  - k) Peraturan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Nomor 19 tahun 2012 tentang Retribusi Terminal

---

<sup>9</sup>Soejono Soekanto dan Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Pengantar Singkat*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada. hlm. 13

- 2). Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer yang terdiri dari :
  - a) Berbagai literatur/buku-buku yang berhubungan dengan materi penelitian
  - b) Berbagai hasil seminar, lokakarya, simposium, dan penelitian karya ilmiah dan artikel lain yang berkaitan dengan materi penelitian
- 3). Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari :
  - a) Kamus Hukum
  - b) Kamus Inggris – Indonesia
  - c) Kamus Umum Bahasa Indonesia

## **6. Metode Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis/empiris yaitu mengkaji hukum dengan konteks perilaku sosial atau dengan kata lain hukum yang dihubungkan dengan kondisi sosial di mana hukum dalam arti sistem norma itu diterapkan. Data primer yaitu data yang dibuat oleh peneliti untuk maksud khusus menyelesaikan permasalahan. Data dikumpulkan sendiri oleh peneliti dengan melakukan wawancara langsung dari sumber pertama atau responden (*purposive non random sampling*) yaitu operator angkutan, pengguna angkutan, supir dan aparat pemerintah. Data sekunder yaitu data yang telah dikumpulkan dari kepustakaan melalui studi pustaka. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data sekunder adalah peraturan perundang-undangan, literatur, artikel, jurnal serta situs di internet yang berkenaan dengan penelitian.

## **7. Metode Analisis Data**

Setelah selesai dilakukan proses pengumpulan data, maka tahap berikutnya adalah pengolahan data. Data yang diperoleh dari penelitian lapangan dan kepustakaan dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Metode Penelitian deskriptif kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat *postpositivisme* sering juga disebut sebagai paradigma interpretif dan konstruktivis.

## **BAB II**

### **PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENYEDIAAN TERMINAL PENUMPANG SAAT INI**

#### **A. Aspek Legalitas Terminal Penumpang**

Pasal 36 UU No.22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menyebutkan bahwa setiap kendaraan bermotor umum dalam trayek wajib singgah di terminal yang sudah ditentukan, kecuali ditetapkan lain dalam izin trayek. Selanjutnya pasal 38 tepatnya pada ayat (1) yang berbunyi “Setiap penyelenggara Terminal wajib menyediakan fasilitas terminal yang memenuhi persyaratan keselamatan dan keamanan“. Dan setiap pelayanan tersebut diatur pada Peraturan Pemerintah sesuai dengan pasal 42 yang telah menjelaskan permasalahan tersebut. Selain itu menurut Keputusan Menteri Perhubungan No.31 tahun 1995 pasal 1 menjelaskan terminal memiliki dua macam jenis yaitu terminal penumpang dan terminal barang. Adapun yang dimaksud dengan terminal penumpang adalah prasarana transportasi jalan untuk keperluan menurunkan dan menaikkan penumpang, perpindahan intra dan/atau antar moda transportasi serta mengatur kedatangan dan pemberangkatan kendaraan umum.

Pada pasal 3 mengenai Fasilitas Terminal, tepatnya pada ayat (1) telah disebutkan dengan jelas bahwa fasilitas utama dari terminal penumpang adalah : a) jalur pemberangkatan kendaraan umum, b) jalur kedatangan kendaraan umum, c) tempat parkir kendaraan umum selama menunggu keberangkatan, termasuk di dalamnya tempat istirahat kendaraan umum, d) bangunan kantor terminal, e) tempat tunggu penumpang dan/atau pengantar, f) menara pengawas, g) loket penjualan karcis, h) rambu-rambu dan papan informasi, yang sekurang-kurangnya memuat petunjuk jurusan, tarif dan jadwal perjalanan, dan i) pelataran parkir kendaraan pengantar dan/atau taksi.

Namun kenyataannya di lapangan keberadaan fasilitas terminal belum semuanya terpenuhi. Disamping kelengkapan fasilitas secara kuantitas belum semua tersedia mengakibatkan kenyamanan, maupun

kesenangan para pengguna tidak sesuai yang diharapkan sebagaimana ajaran Filsafat moral Bentham merefleksikan apa yang ia sebut "*the greatest happiness principle*" atau "*prinsip utilitas*". Berikut disampaikan beberapa cuplikan wawancara dengan para stakeholder pilihan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bp Yaser<sup>10</sup> di Muara Teweh mengatakan bahwa terminal penumpang masih belum berfungsi optimal disebabkan fasilitas dan aksesibilitas yang terbatas. Pelayanan terminal penumpang di Kabupaten Barito Utara<sup>11</sup> sebagaimana pernyataan anggota DPRD Kabupaten Barito Utara sebagai berikut anggota DPRD Kabupaten Barito Utara, Kalimantan Tengah mendesak pemerintah daerah memfungsikan pembangunan terminal angkutan umum antarkota tipe A Muara Teweh yang kini terkesan terlantar. "Seharusnya terminal yang dibangun dengan dana miliaran rupiah itu difungsikan sesuai perencanaan.

Berdasarkan wawancara dengan Bp. Budi Kepala Bidang Fisik dan Prasarana Bappeda Kapuas mengatakan bahwa aksesibilitas yang rendah ke terminal penumpang membuat terminal tidak berfungsi optimal.<sup>12</sup> Terminal di Kabupaten Kapuas<sup>13</sup> Seharusnya Pemkab Kapuas memikirkan terminal bayangan untuk memfungsikan Terminal Induk Banama. Sebab lokasi terminal induk itu dinilai tidak representatif, karena letaknya jauh dari keramaian. Penilaian itu disampaikan Ketua Organisasi Angkatan Darat (Organda) Kabupaten Kapuas, Barlianto. Terminal di Kabupaten Gunung Mas<sup>14</sup> Terminal induk Kuala Kurun yang berada di Jalan Piere Tendean Kuala Kurun, Kabupaten Gunung Mas cukup lama tidak berfungsi sehingga terkesan mubazir. Dari informasi yang dihimpun, bangunan terminal itu selesai dibangun sekitar 2008 silam. Terminal sempat difungsikan sebagai tempat mangkal sopir travel untuk menunggu penumpang. Namun, hanya

---

<sup>10</sup>Wawancara dengan Bp yaser Asisten di Setda Pemkab Barito Utara pada tanggal 5 Desember 2015.

<sup>11</sup><http://kalteng.antaranews.com> Muara Teweh, 27/6 (Antara), diakses penulis pada tanggal 6 Juli 2015

<sup>12</sup> Wawancara dengan Bp. Budi Kepala Bidang Fisik dan sarana prasaran Bappeda Kab. Kapuas pada tanggal 5 Mei 2015

<sup>13</sup><http://kalteng.antaranews.com>, Antara Senin, 01 Desember 2014, diakses penulis 6 Juli 2015

<sup>14</sup><http://borneonews.co.id>, Borneonews, Senin 27 April 2015 diakses penulis 6 Juli 2015

beberapa bulan saja berfungsi, terminal kemudian ditinggalkan dan sampai saat ini tidak dimanfaatkan lagi.

Lebih lanjut hasil wawancara langsung dengan Bapa Herwinson Kepala Dinas Perhubungan Kabupaten Lamandau menyatakan bahwa keberadaan terminal masih jauh dari yang diharapkan karena perkembangan kota yang lamban.<sup>15</sup>

Berdasarkan wawancara langsung dengan camat Pangkalan Banteng yang berbatasan dengan Kabupaten Seruyan, bahwa belum ada kordinasi tentang pemnafaatan terminal dengan daerah berbatasan.<sup>16</sup>

## **B. Aspek Struktural Penyelenggaraan Terminal Era Otonomi Daerah**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia didasarkan pada ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-undang.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 diatas kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah disini mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan yang menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

---

<sup>15</sup> Wawancara dengan Bapa Herwinson Kepala Dinas Perhubungan Kabupaten Lamandau pada tanggal 6 Juli 2015

<sup>16</sup> Wawancara dengan Bp Aliransyah Camat Pangkalan Banteng pada tanggal 18 Agustus

Sering kita lihat fenomena di beberapa terminal dimana masih banyak penumpang yang memilih menunggu bis di luar terminal. Salah satu penyebabnya adalah ketidaknyamanan fasilitas di dalam terminal, seperti kondisi jalan yang rusak dan becek, ruang tunggu yang kurang nyaman, jumlah kios yang minim, serta fasilitas lainnya yang kurang memadai. Keadaan ini mengakibatkan hanya sedikit bus yang masuk ke dalam terminal yang pada akhirnya akan berdampak pada minimnya retribusi yang diterima. Minimnya retribusi ini menyebabkan keterbatasan fasilitas. Sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang menjadi kewenangan daerah salah satunya adalah urusan perhubungan dan urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yaitu urusan tata ruang. Jadi tentunya Pemerintah Daerah dalam hal ini mempunyai fungsi dan peranan yang sangat penting dalam penyediaan pelayanan publik terminal penumpang.

### **C. Kebijakan Penyediaan Terminal Penumpang**

Dalam beberapa defenisi sulit sekali membedakan defenisi kebijakan itu terpisah dengan defenisi kebijakan publik. Sebagian besar para ahli langsung memberikan pengertian kebijakan ini disertai dengan kebijakan publik. Sebagian besar mereka memberikan pengertian kebijakan publik dalam kaitannya keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik bagi kehidupan warganya. Bahkan dalam pengertian yang lebih luas, kebijakan (lih. publik) sering diartikan sebagai apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.<sup>17</sup> Kebijakan atau kebijakan publik adalah merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan apa yang dilakukan atau yang tidak dilakukan oleh pemerintah mengenai suatu masalah, mengenai apa yang menyebabkan

---

<sup>17</sup>Thomas R. Dye. 1992. *Op.cit.* hlm. 2.



atau mempengaruhinya dan apa pengaruh dan dampak dari kebijakan tersebut.<sup>18</sup> Kebijakan sebagai alat untuk mencapai tujuan publik, bukan tujuan orang perorang atau golongan dan kelompok. Keberadaan Kebijakan Publik sangat penting sekaligus krusial. Penting karena keberdaannya sangat menentukan tercapainya sebuah tujuan, meskipun masih ada sejumlah prasyarat atau tahapan lain yang harus dipenuhi sebelum sampai pada tujuan yang dikehendaki. Krusial karena sebuah kebijakan yang diatas kertas telah dibuat melalui proses yang baik dan isinya juga berkualitas, namun tidak otomatis bisa dilaksanakan kemudian menghasilkan sesuai yang selaras dengan tujuan yang diinginkan oleh pembuatnya. Juga krusial karena sebuah kebijakan bisa dan seringkali diperlakukan seolah lebih penting atau sejajar dengan tujuan ang hendak dicapai, padahal ia hanyalah sekedar alat, meskipun alat yang sangat penting.<sup>19</sup>

Sebagai sebuah hasil dari proses kebijakan, pembangunan terminal seharusnya tidak menimbulkan persoalan seperti yang terjadi saat ini. Bila ada persoalan tentu ada sesuatu yang kontroversial dalam proses pengambilan keputusan pembangunan terminal. Dalam hal ini penyebabnya adalah para pengambil keputusan dalam proses penentuan kebijakan tersebut. Boleh jadi para pengambil keputusan dalam pembangunan terminal ini adalah para pengambil keputusan yang menganut pola pemikiran tertentu dalam mengambil keputusan (kebijakan umum) ini.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Joko Widodo, 2009. Analisis Kebijakan Publik; Konsep Dan Aplikasi Analisa Proses Kebijakan Publik. Malang; Bayumedia Publishing, hlm. 13.

<sup>19</sup> Budiman Rusli. 2013. Kebijakan Publik membangun Pelayanan Publik yang Responsif, Bandung Hakim Publishing, hlm. 9.

<sup>20</sup> Dua bentuk keputusan politik (kebijakan umum) yang mempunyai ruang lingkup pengaruh yang berbeda. Pertama, kebijakan umum yang mampu menimbulkan perubahan mendasar dan menyeluruh disebut sebagai keputusan yang komprehensif. Keputusan yang komprehensif biasanya lebih mungkin terjadi dalam sistem politik totaliter karena jumlah orang yang membuat keputusan pada umumnya relatif sedikit dan dilakukan secara sentralisasi. Kedua, kebijakan umum yang mampu menimbulkan perubahan pada perubahan dan “pingir-pinggir” permasalahan saja atau keputusan yang bersifat marjinal atau keputusan yang bersifat “tambal sulam”. Paul Con dalam Ramlan Surbakti, (2007), memahami ilmu politik, hlm. 200.

Dasar Hukum sebagai landasan kebijakan penyediaan terminal penumpang di negara kita dapat disebutkan sebagai berikut:

Penyediaan terminal penumpang saat ini didasarkan pada regulasi-regulasi antara lain:

1. Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan;
2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang terakhir direvisi menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
3. UU Nomor 24 Tahun 1992 , terakhir diperbaharui dengan UU Nomor 26 Tahun 2007, tentang Penataan Ruang;
4. UU Nomor 22 Tahun 2009, tentang lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
5. UU Nomor 25 Tahun 2009, tentang Pelayanan Publik;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1985 tentang Jalan;
8. PP Nomor 22 Tahun 1990, tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Dalam Bidang Lalu Lintas Kepada Daerah Tingkat I dan Tingkat II dan , PP Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
9. PP Nomor 41 Tahun 1993 dan terakhir diperbaharui dengan PP No. 74 Tahun 2014 Tentang Angkutan Jalan;
10. PP Nomor 43 Tahun 1993 Tentang Prasarana dan Lalu lintas Jalan dan terakhir diperbaharui dengan PP Nomor 79 tahun 2013 tentang jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
11. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 43 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Perhubungan
12. Kep Men Perhubungan KM Nomor 35 tahun 2003, tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan Dengan Kendaraan Umum;

13. SK Dirjen Perhubungan Darat No. 136 tahun 2003, tentang Penetapan Simpul Jaringan Transportasi Jalan Untuk Terminal Penumpang Tipe A di Seluruh Indonesia;
14. Keputusan Presiden Nomor 102 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen;
15. Prosedur Terminal Tipe A, B, dan C.

Ditinjau dari aspek legalitas penyelenggaraan pelayanan publik di terminal telah memenuhi legalitas formal, namun pelaksanaan lapangan keberadaan terminal belum sepenuhnya mampu sebagai prasarana pengendalian, pengawasan, pengaturan dan pengoperasian lalu lintas, melancarkan arus penumpang dan barang, unsur tata ruang yang mempunyai peranan penting bagi efisiensi kehidupan kota.

Tim Penilai Kinerja Pelayanan Publik menyatakan hasil survei tahun 2011 yang dilakukan oleh World Bank terhadap 183 negara, Indonesia menempati urutan ke 129. Indonesia masih kalah dengan India, Vietnam bahkan Malaysia yang sudah menempati urutan 61 dan Thailand berada di urutan ke 70.<sup>21</sup> Hal ini tidak terlepas dari kualitas penyelenggara pelayanan publik yang belum mampu mengubah pandangannya tentang pelayanan publik, belum dipenuhinya standarisasi pelayanan, dan rendahnya partisipasi masyarakat.

Pasal 15 dan Bab V Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik penyelenggara pelayanan publik harus mematuhi kewajibannya menyusun dan menyediakan standar pelayanan, maklumat pelayanan, sistem informasi pelayanan publik, sarana, prasarana dan/atau fasilitas pelayanan publik, pelayanan khusus, pengelolaan pengaduan, dan sistem pelayanan terpadu. Dengan terpenuhinya seluruh kewajiban oleh penyelenggara pelayanan publik, maka hak-hak masyarakat untuk memperoleh kejelasan pelayanan, kepastian waktu dan biaya pelayanan,

---

<sup>21</sup>Ombudsman Republik Indonesia Monitoring Kepatuhan Kementerian dalam Pelaksanaan UU 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik hlm. 1

akurasi pelayanan, keamanan pelayanan, pertanggungjawaban pelayanan, kemudahan akses layanan, profesionalitas, dan kenyamanan pelayanan sehingga prinsip-prinsip pelayanan publik dapat terpenuhi.<sup>22</sup>

Dengan demikian dari aspek struktural masih perlu dilakukan penguatan fungsi organisasi di jajaran perhubungan dan di jajaran pekerjaan umum dan tata ruang kota. Meskipun upaya pemerintah terhadap penyelenggaraan pelayanan publik telah dilakukan dengan membuat peraturan perundang-undangan seperti tersebut di atas, namun belum memberikan pengaruh yang signifikan terhadap upaya perbaikan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik secara menyeluruh khususnya di terminal penumpang.

#### **D. Aspek Substansi Tata Ruang dalam Penetapan Lokasi Terminal Penumpang**

Pasal 37 UU No.22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menyatakan bahwasyarat penetapan lokasi terminal antara lain:

1. Penentuan lokasi Terminal dilakukan dengan memperhatikan rencana kebutuhan Terminal yang merupakan bagian dari Rencana Induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
2. Penetapan lokasi Terminal dilakukan dengan memperhatikan:
  - a. Tingkat aksesibilitas Pengguna Jasa angkutan;
  - b. Kesesuaian lahan dengan RTRW Nasional, RTRW Provinsi, dan RTRW Kabupaten/Kota;
  - c. Kesesuaian dengan rencana pengembangan dan/atau kinerja jaringan Jalan, jaringan trayek, dan jaringan lintas;
  - d. Kesesuaian dengan rencana pengembangan dan/atau pusat kegiatan;
  - e. Keserasian dan keseimbangan dengan kegiatan lain;
  - f. Permintaan angkutan;
  - g. Kelayakan teknis, finansial, dan ekonomi;

---

<sup>22</sup>Ibid

- h. Keamanan dan Keselamatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; dan/atau
- i. Kelestarian lingkungan hidup.

Penentuan lokasi dan letak terminal penumpang dilaksanakan oleh:

1. Direktur Jenderal setelah mendengar pendapat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, untuk Terminal penumpang Tipe A;
2. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I setelah mendapat persetujuan Direktur Jenderal, untuk terminal penumpang tipe B;
3. Bupati Kepala Daerah/Walikota/daerah Tingkat II setelah mendapat persetujuan dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, untuk terminal penumpang tipe C.

Salah satu unsur penting dalam penetapan lokasi terminal yaitu unsur Tata Ruang landasan hukum tata ruang di Indonesia berdasarkan UU Nomor 26 Tahun 2007 pelaksanaannya belum selaras dengan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dimana secara operasional teknis dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran yang berbasis kinerja belum mencerminkan ruang, sehingga nilai kemanfaatan dari hasil pembangunan sulit untuk diukur.

Struktur perencanaan pembangunan nasional yang dicirikan dengan terbitnya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional, kepala daerah terpilih diharuskan menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) di daerah masing-masing.

Dokumen RPJM ini akan menjadi acuan pembangunan daerah yang memuat, antara lain visi, misi, arah kebijakan, dan program-program pembangunan selama lima tahun ke depan. Dengan demikian, terkait kondisi tersebut, dokumen rencana tata ruang wilayah (RTRW) yang ada juga harus mengacu pada visi dan misi tersebut. Dengan kata lain, RTRW yang ada merupakan bagian terjemahan visi, misi daerah yang

dipresentasikan dalam bentuk pola dan struktur pemanfaatan ruang, namun dalam praktek perencanaan pembangunan di Indonesia Rencana Tata Ruang belum sepenuhnya dapat diterapkan sebagai acuan perencanaan tahunan daerah disebabkan antara lain:

- a. Belum terintegrasinya perencanaan tata ruang dengan sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagaimana diatur dalam UU 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menyebutkan bahwa tata ruang menjadi substansi dari perencanaan pembangunan.
- b. Belum tersedianya dokumen perencanaan tata ruang yang lengkap mulai dari tata ruang makro sampai dengan tata ruang yang sangat rinci di berbagai daerah.
- c. Dokumen hasil perencanaan tata ruang sebagai amanat UU Nomor 26 Tahun 2007 belum diselaraskan dengan dokumen perencanaan Rencana Kerja Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagaimana diamanatkan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- d. Lambannya daerah menetapkan Rencana Tata Ruang menjadi Peraturan Daerah. Sejak berlakunya UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pemerintah Kabupaten Kotawaringin Barat menyusun RTRW pada tahun 2008, sampai dengan tahun 2015 belum dapat merumuskan Peraturan Daerah tentang RTRW Kabupaten.
- e. Provinsi Kalimantan Tengah terdiri dari 14 Kabupaten Kota, dan baru 1 Kabupaten yang telah memiliki legalitas RTRW yaitu Kabupaten Sukamara.

#### **E. Pelaksanaan Kebijakan Penyediaan Terminal Penumpang Saat Ini**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa negara kita sebagai negara hukum. Pembukaan

UUD 1945 khususnya yang menyangkut tujuan negara Indonesia yang dirumuskan sebagai memajukan kesejahteraan umum kemudian didalam batang tubuh UUD 1945 dituangkan dalam berbagai ketentuan yang menyangkut kesejahteraan rakyat. Berbagai ketentuan masalah ekonomi dan kesejahteraan rakyat terdapat didalam pasal-pasal 27 ayat (2), 31, 32, 33, dan 34. Pasal 34 ayat 3 UUD Negara Republik Indonesia berbunyi Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Pengaturan pelayanan publik yang diselenggarakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat dan menjamin penyediaan pelayanan publik didasarkan pada norma hukum. Hal ini menjadi kewajiban pemerintah untuk merealisasikan cita-cita bangsa yang tertuang dalam ideologi Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, dimana negara memiliki peran penting sebagai institusi yang melakukan fasilitasi, regulasi, dan redistribusi sumber-sumber daya agar kesejahteraan dan keadilan sosial dapat terwujud secara nyata dalam masyarakat. Secara definisi, Negara Kesejahteraan dapat dikatakan sebagai suatu upaya sistematis oleh negara untuk mengambil alih tanggung jawab penyediaan, pelayanan dan solusi berbagai permasalahan dan rasa aman bagi seluruh warga negara.

Guna meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dalam sistem negara kesejahteraan kewenangan diberikan kepada pejabat pemerintahannya untuk bertindak diluar daripada ketentuan undang-undang yang disebut dengan wewenang diskresi atau disebut juga dengan *freies ermessen*. Dengan demikian peran kebijakan publik dalam pembangunan nasional sangat penting, terutama dalam dalam tipe negara hukum materil seperti di Indonesia yang menganut sistem negara kesejahteraan (*welfare state*). Wewenang diskresi berupa *freies ermessen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sejalan dengan peningkatan tuntutan pelayanan publik (*bestuurszorg*), yang harus diberikan oleh pejabat tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang semakin kompleks.

Wewenang *freies ermessen* merupakan hal yang tidak terelekan dalam tatanan tipe negara kesejahteraan modern dalam memenuhi tuntutan ekonomi global.

Dalam konteks pelayanan publik Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan berbagai produk hukum sebagai alat untuk mewujudkan pelayanan publik. Sejumlah kebijakan nasional antara lain:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik,
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004, terakhir direvisi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah,
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2005 tentang Standar Pelayanan Minimal,
4. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 (*memperbaiki keputusan sebelumnya*) tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik,
5. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Nomor: 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah,
6. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Nomor: 26/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik,
7. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Nomor: PER/20/M.PAN/04/2006 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Publik.

Berbagai kebijakan nasional dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik tersebut telah memberikan pondasi bagi instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk melakukan upaya nyata dalam mereformasi pelayanan. Berdasarkan itu berbagai perubahan pendekatan,



metode dan instrumen (alat bantu) untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik telah dikembangkan dan digunakan.

Secara khusus perundang-undangan dibidang perhubungan darat sebagai rujukan hukum formal yang mengatur tentang terminal penumpang berpedoman pada Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan serta peraturan-peraturan pemerintah, peraturan menteri maupun peraturan daerah yang mengatur tentang terminal penumpang.

**BAB III**  
**KELEMAHAN-KELEMAHAN PELAKSANAAN KEBIJAKAN**  
**PELAYANAN PUBLIK PENYEDIAAN TERMINAL PENUMPANG**  
**SAAT INI**

**1. Kelemahan Dalam Substansi Kebijakan Pelaksanaan Pelayanan Publik Penyediaan Terminal Penumpang**

Kebijakan pemerintah provinsi dan kabupaten selama ini sangatlah tidak efisien dan tidak menjamin kemudahan aksesibilitas masyarakat kelas bawah dalam melakukan perjalanan. Keandalan transportasi sebagai pelayanan publik ditinjau dari aspek keadilan sosial, harus berfokus pada pengembangan angkutan umum yang nyaman, aman, dan murah agar dapat mengoptimalkan aksesibilitas masyarakat, terutama masyarakat kelas bawah, dalam melakukan perjalanan.

Secara umum, pelayanan publik yang diberikan di terminal ternyata belum sepenuhnya dapat memuaskan masyarakat pengguna jasa. Hal ini antara lain bisa dilihat dari perlawanan para supir yang merasa tidak ikhlas masuk ke terminal, para pengusaha angkutan yang membangun sendiri pool sebagai tempat menaikkan dan menurunkan penumpang, kegamangan pemerintah dalam melakukan tindakan pemaksaan terhadap pengguna jasa terminal. Fenomena ini menjadi persoalan serius yang terjadi dengan kebijakan pemerintah dalam pembangunan terminal, penentuan lokasi terminal tersebut mengabaikan aspirasi dan keinginan masyarakat luas. Kebijakan yang semestinya mampu memberikan pelayanan yang prima terhadap publiknya, yang terjadi malah sebaliknya, menimbulkan resistensi ditingkat masyarakat, konflik ditingkat jajaran pengatur transportasi. Padahal pelayanan publik bidang perhubungan merupakan mandat bagi negara dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

Permasalahan mendasar menyangkut terminal penumpang dapat diuraikan sebagai berikut; *Pertama*, rendahnya kualitas produk layanan berkaitan dengan akses termasuk sarana dan prasarana terminal. *Kedua*, rendahnya kualitas penyelenggaraan pelayanan berkaitan dengan jasa pelayanan terminal. *Ketiga*, minimnya akses bagi kelompok rentan, antara

lain penyandang cacat. *Keempat*, minimnya mekanisme *complain* berkaitan dengan ketidakpuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan dan kualitas layanan terminal. *Kelima*, minimnya ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan layanan. Dan *keenam*, lemahnya evaluasi terhadap kinerja penyedia layanan publik.

Setidaknya ada tiga masalah utama yang dihadapi oleh aparatur pemerintah sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN), yaitu :

1. Rendahnya kualitas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh sebagian aparatur pemerintahan atau administrasi negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kondisi ini karena di dalam kerangka hukum administrasi positif Indonesia saat ini telah diatur tentang standar minimum kualitas pelayanan, namun kepatuhan terhadap standar minimum pelayanan publik tersebut masih belum termanifestasikan dalam pelaksanaan tugas aparatur pemerintahan;
2. Birokrasi yang panjang (*red tape bureaucracy*) dan adanya tumpang tindih tugas dan kewenangan, yang menyebabkan penyelenggaraan pelayanan publik menjadi panjang dan melalui proses yang berbelit-belit, sehingga besar kemungkinan timbul ekonomi biaya tinggi, terjadinya penyalahgunaan wewenang, korupsi, kolusi, dan nepotisme, perlakuan diskriminatif, dan sebagainya;
3. Rendahnya pengawasan eksternal dari masyarakat (*social control*) terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, sebagai akibat dari ketidakjelasan standar dan prosedur pelayanan, serta prosedur penyampaian keluhan pengguna jasa pelayanan publik, karena itu tidak cukup dirasakan adanya tekanan sosial (*social pressure*) yang memaksa penyelenggara pelayanan publik harus memperbaiki kinerja mereka.

Tujuan dari pelayanan publik kepada masyarakat adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu, dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari : <sup>23</sup>

1. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan serta disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;

---

<sup>23</sup>Kridawati Sadhana, M.S, 2010. Etika Birokrasi Dalam Pelayanan Publik, CV. Citrab Malang, Malang, hlm. 135.

2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
4. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain;
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Secara umum pelayanan publik di Indonesia<sup>24</sup> masih memiliki berbagai kelemahan antara lain:

1. Kurang responsif. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan (*front line*) sampai dengan tingkatan penanggungjawab instansi. Respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat seringkali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali.
2. Kurang informatif. Berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat.
3. Kurang accessible. Berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan tersebut.
4. Kurang koordinasi. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya sangat kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.
5. Birokratis. Pelayanan (khususnya pelayanan perijinan) pada umumnya dilakukan dengan melalui proses yang terdiri dari berbagai level, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama. Dalam kaitan dengan penyelesaian masalah pelayanan, kemungkinan staf pelayanan (*front line staff*) untuk dapat menyelesaikan masalah sangat kecil, dan dilain pihak kemungkinan masyarakat untuk bertemu dengan penanggungjawab pelayanan, dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi ketika pelayanan

---

<sup>24</sup>Direktorat Aparatur Negara Bappenas. 2004. Kajian Rencana Tindak Reformasi Birokrasi.

diberikan, juga sangat sulit. Akibatnya, berbagai masalah pelayanan memerlukan waktu yang lama untuk diselesaikan.

6. Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat. Pada umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan untuk mendengar keluhan/saran/aspirasi dan masyarakat. Akibatnya, pelayanan dilaksanakan dengan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu.
7. Inefisien. Berbagai persyaratan yang diperlukan (khususnya dalam pelayanan perijinan) seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan

Faktor-Faktor Kegagalan Implementasi Kebijakan Pelayanan Publik Penyediaan Terminal di Kalimantan Tengah seperti terminal Kumai di Kabupaten Kotawaringin Barat, Terminal Asam Baru di Pembuang Hulu Kabupaten Seruyan, terminal Kabupaten Lamandau dan terminal di Gunung Mas disebabkan oleh beberapa persoalan. Faktor-faktor yang menyebabkan persoalan tidak bisa digunakannya Terminal tersebut adalah sebagai berikut:

1. **Faktor Tata Ruang;** Penetapan lokasi terpilih juga kurang mempertimbangkan karakter kota sebagai tujuan, penempatan terminal kota-kota yang karakter kotanya sebagai kota transit atau kota persinggahan tentu letak terminalnya tidak akan begitu berpengaruh banyak kepada kegiatan kotanya. Kota sebagai tujuan lokasi terminal akan sangat mempengaruhi kegiatan kota lainnya.
2. **Faktor Aksesibilitas;** Salah satu penyebab tidak berfungsinya Terminal adalah akibat rendahnya aksesibilitas lokasi terminal. Rendahnya aksesibilitas lokasi Terminal terindikasi dari beberapa hal seperti berikut; a) Panjang perjalanan menjadi bertambah jika memanfaatkan terminal, b) waktu perjalanan menjadi lebih lama jika memanfaatkan terminal, c) Biaya atau ongkos angkutan menuju terminal menjadi lebih mahal, d) Trayek serta jumlah armada angkutan menuju terminal sangat terbatas sehingga perlu berganti-ganti angkutan.
3. **Faktor Lokasi Site;** Artinya lokasi yang terpilih kurang mempertimbangkan atau dengan kata lain mengabaikan hal-hal yang secara teknis disyaratkan dalam pemilihan lokasi suatu terminal seperti; a) Tidak terletak pada arah pelayanan, dalam artian tidak

mempertimbangkan arah geografis lokasi pemasaran regional, b) terletak dipinggir Kota yang cukup jauh dari pusat-pusat kegiatan kota, sehingga sulit untuk mencapainya, c) Tidak terletak pada titik kritis pergantian modal angkutan (seperti persimpangan jalan arteri) pertemuan angkutan regional dengan angkutan lokal (kota), d) Tidak terletak pada daerah seperti pusat pemukiman, kawasan industri, pusat-pusat kegiatan kota, f) Tidak terintegrasi dengan sistem angkutan primer lainnya seperti pelabuhan laut, bandara.

4. **Faktor Keamanan dan Kenyamanan Terminal;** Banyak keluhan yang disampaikan oleh masyarakat pengguna mulai dari masalah kecil sampai yang berbau kriminal seperti ketertiban calo penumpang, pedagang asongan yang sering memaksa, serta pencopetan dan penodongan, sehingga penumpang merasa tidak aman untuk datang ke terminal.
5. **Munculnya Terminal Bayangan;** Kegagalan dalam pengoperasian telah menimbulkan masalah sosial yang lain. Kegagalan pengoperasian terminal menimbulkan terminal bayangan dimana-mana di kota Pangkalan Bun. Kerap kita dengar istilah “Terminal Bayangan”, terminologi ini berkaitan dengan suatu tempat yang seyogyanya bukan terminal menjadi terminal dan berlangsung secara terus menerus. Kegagalan pengoperasian terminal tersebut, menjadikan terminal bayangan, sebagai solusi bagi masyarakat untuk bepergian. Baik di dalam kota, ataupun antar kota dalam provinsi (AKDP). Khusus antar kota antar provinsi (AKAP), sudah di-handle perusahaan masing-masing seperti tempat-tempat diatas.
6. Tidak terjalinnya jejaring kerjasama pelaksanaan manajemen dan rekayasa Lalu Lintas di wilayah perbatasan; Secara faktual kerja layanan (mungkin) tetap ada namun tidak maksimal. Contoh untuk kegagalan kerjasama terminal, memang betul layanan transportasi umum masih berjalan, tapi bus-bus tidak masuk terminal untuk

mengejar jumlah rit. Penumpang lebih suka mencegat bus bukan di ruang tunggu terminal tapi diluar terminal ditempat bus biasa berputar.

7. Rendahnya faktor penegakan hukum dan koordinasi lintas sektor terhadap pemanfaatan terminal, munculnya terminal bayangan.
8. Kultur masyarakat pengguna terminal yang belum memahami sepenuhnya fungsi terminal dan persepsi negatif masyarakat terhadap terminal.

## **2. Kelemahan Dalam Struktur Kebijakan Pelaksanaan Pelayanan Publik Penyediaan Terminal Penumpang**

Birokrasi pada dasarnya merupakan mata rantai yang menghubungkan pemerintah dengan rakyatnya, dengan demikian birokrasi merupakan alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan.<sup>25</sup> Birokrasi dinilai sebagai alat yang paling efektif dalam melaksanakan kebijakan pemerintah apapun. Di negara-negara yang sedang membangun peranan birokrasi yang sudah penting itu semakin bertambah penting dengan dijalankannya pula oleh birokrasi fungsi-fungsi lain di luar *policy implementation* seperti menjadi artikulatur dan agregator kepentingan, menjadi sumber informasi tentang *public issues and political events*, sehingga mempengaruhi proses penyusunan kebijakan pemerintah, menjalankan sosialisasi politik, menjadi stabilisator politik, menjadi pengendali pembangunan, melakukan pelayanan, dan lain sebagainya.

Bentuk organisasi masa depan adalah apa yang disebut dengan *post bureaucratic organization*. Organisasi masa depan tidak sama dengan birokrasi Weberian. Bentuk organisasi masa depan tidak hanya menempatkan diri pada koherensi internal dan pemusatan kekuasaan, akan tetapi juga memusatkan pada interaksi eksternal dan interaksi sosial yang berhubungan dengannya. Kekuasaan bukan satu-satunya alat yang ampuh untuk melaksanakan mekanisme birokrasi tanpa diimbangi kewenangan

---

<sup>25</sup>M.Mas'ud Said dalam Moeljarto Tjokrowinoto, dkk, *Birokrasi dalam Polemik*, PustakaPelajar Bekerjasama Dengan Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang, Yogyakarta, 2004, hlm55.

melalui persuasi dan dialog. *Powering* bukan lagi satu-satunya cara mengendalikan mesin birokrasi pemerintah tanpa harus diimbangi dengan cara-cara yang bersifat *empowering*”.<sup>26</sup>

Saat ini kinerja birokrasi bila ditinjau dari segi pelayanan publik, masih menerapkan pelayanan klasik. Dimana petugas dan pejabat pemerintah masih melaksanakan pelayanan secara arogan yaitu pelayan yang masih selalu berorientasi kepada kepentingan pejabat, penguasa dan dari sudut kepentingan pemerintah. Bukan berdasarkan atas kepentingan dan kebutuhan dasar masyarakat yang dilayani. Sehingga kinerja birokrasi masih sebagai “symbol kekuasaan dari penguasa” bukan sebagai “symbol pelayanan masyarakat”.

Padahal idealnya menurut Ryaas Rasyid, pemerintah pada hakikatnya memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat. Selanjutnya dinyatakan Ryass Rasyid bahwa, birokrasi pemerintah setidaknya memiliki 3 (tiga) tugas pokok yaitu :

1. Memberikan pelayanan umum (*public service*) yang bersifat rutin kepadamasyarakat seperti memberikan pelayanan, perijinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk.
2. Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan.
3. Menyelenggarakan pembangunan (*development*) di tengah masyarakat seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan dan sebagainya.

Hambatan penerapan *e-Government* dapat lihat misalnya dari hasil pengamatan yang dilakukan Kementerian Komunikasi yang menyimpulkan bahwa mayoritas situs pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah masih berada pada tingkat persiapan (pertama) apabila ditinjau dari sejumlah

---

<sup>26</sup>Hecksher & Donellon, 2004, sebagaimana dikutip oleh Miftah Toha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, cetakan ke-3, hlm. 4.



aspek: (1) E-Leadership: prioritas dan inisiatif negara di dalam mengantisipasi dan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi; (2) Infrastruktur Jaringan Informasi: kondisi infrastruktur telekomunikasi serta akses, kualitas, lingkup, dan biaya jasa akses; (3) Pengelolaan Informasi: kualitas dan keamanan pengelolaan informasi; (4) Lingkungan Bisnis: kondisi pasar, sistem perdagangan. dan regulasi yang membentuk konteks perkembangan bisnis teknologi informasi; (5) Masyarakat dan Sumber Daya Manusia: difusi teknologi informasi didalam kegiatan masyarakat baik perorangan maupun organisasi, serta sejauh mana teknologi informasi disosialisasikan kepada masyarakat melalui proses pendidikan.<sup>27</sup>

Berbagai masalah yang dihadapi Indonesia dalam menerapkan *e-Government*, di antaranya adalah masih kurangnya infrastruktur yang ada, masalah sumber daya manusia dan lain-lain. Namun demikian, karcna penerapan *e-Government* sudah menjadi tuntutan masyarakat untuk mcndapatkan layanan yang lebih baik dan juga karena tuntutan penerapan otonomi daerah, maka pemerintah (pusat atau daerah) harus segera menerapkannya dengan segala keterbatasan yang ada.<sup>28</sup>

Era globalisasi yang datang lebih cepat dari yang diperkirakan sehingga birokrasi dan masyarakat belum siap dan munculnya isu-isu semacam demokratisasi, transparansi, *civil society*, *good corporate governance*, perdagangan bebas menjadi hal-hal utama yang harus diperhatikan oleh setiap pemerintahan. Dalam format ini, pemerintah harus mengadakan reposisi terhadap perannya dari yang bersifat internal menjadi

---

<sup>27</sup>Teguh Kurniawan,. 2006. Hambatan dan Tantangan dalam Mewujudkan Good Government di Indonesia. <http://publications-tk.blogspot.com/>, diakses penulis pada tanggal 30 Juli 2015

<sup>28</sup>Rasyid, Ryass. 2000. Peningkatan SDM Aparatur dan Tata Laksana serta Pelayanan Publik. (Ceramah Meneg. PAN di KBRI London, Tgl. 20 Juni 2000). Menurut Rasyid (2000), dalam rangka penerapan good governance dan e-government, terdapat empat prinsip dasar yang perlu diperhatikan yaitu: kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, dan profesionalitas untuk peningkatan layanan dan pemberdayaan masyarakat. Baca juga Hardijanto (2000) bahwa peningkatan pelayanan kepada masyarakat harus terus menerus diusahakan perubahan peran dengan cara optimalisasi standar pelayanan dengan prinsip cepat, tepat, memuaskan, transparan dan non diskriminatif serta menerapkan prinsip-prinsip akuntabilitas, dan pertimbangan efisiensi (<http://www.bogor.net/idkf/idkf-2/wawancara>).

lebih berorientasi eksternal dan fokus kepada bagaimana memposisikan masyarakat dan pemerintahnya di dalam sebuah pergaulan global.

Kemajuan teknologi informasi (komputer dan telekomunikasi) terjadi sedemikian pesatnya sehingga data, informasi dan pengetahuan dapat diciptakan dengan sangat cepat dan dapat segera disebarluaskan ke seluruh lapisan masyarakat di berbagai belahan dunia dalam hitungan detik. Hal ini berarti bahwa setiap individu di berbagai belahan dunia dapat saling berkomunikasi kepada siapapun yang dikehendakinya. Buah dari kemajuan pesat teknologi informasi ini dapat mempengaruhi bagaimana pemerintahan di masa modern ini harus bersikap secara benar dan efektif mereposisi peranannya dalam melayani masyarakatnya.

Kurangnya daya tanggap (*Responsiveness*) Pemerintah dapat dirujuk dari penanganan tidak berfungsinya beberapa terminal penumpang di seluruh kabupaten se Kal-Teng. Pada beberapa kasus ini, Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten dan pejabat publik yang berwenang kurang cepat tanggap menyelesaikan persoalan ini. Begitu juga dengan kondisi penegakan hukum di bidang transportasi. Banyak pelanggaran hukum yang justru dibiarkan, tidak pernah tuntas terselesaikan. *Law is a command of the Lawgiver* (hukum adalah perintah dari penguasa), dalam arti perintah dari mereka yang memiliki kekuasaan tertinggi atau yang memegang kedaulatan. Hukum adalah perintah kaum yang berdaulat. Ada empat unsur hukum yaitu adanya *perintah, sanksi, kewajiban* dan *kedaulatan*. Ketentuan yang tidak memenuhi ke empat unsur ini tidak dapat dikatakan sebagai *positive law*. Demikian John Austin, seperti dikutip oleh Prof Lili Rasyidi.<sup>29</sup> Kondisi ini mencerminkan betapa lemahnya *Law Enforcement* di sektor transportasi khususnya pemanfaatan terminal penumpang. Parahnya seringkali perilaku yang ditampilkan para pejabat terkait dirasakan justru memperburuk keadaan ketimbang menenangkannya. Jajaran birokrasi mendapat sorotan, bahkan kritikan yang

---

<sup>29</sup>Lili Rasyidi & Ira Rasyidi, 2001, Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum, Cet. ke VIII, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 58

tajam, seperti perangai arogan, organisasi yang tambun, geraknya yang lambat, sifatnya yang korup, profesionalisme dan produktivitas yang rendah, serta hal lain yang sejenis. Hal ini jelas akan menghambat apa yang dicita-citakanyaitu tercapainya penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan demikian penegakan hukum menjadi salah satu yang sangat relevan dalam mewujudkan kemanfaatan terminal penumpang. Berbicara mengenai penegakan hukum, maka penulis memulai dari konsep Lawrence M. Friedman tentang tiga unsur sistim hukum, yaitu :

1. Struktur hukum, yakni kerangka atau rangkaian dari hukum itu sendiri;
2. Substansi hukum, yakni aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang nyata dalam sistem hukum;
3. Kultur hukum, yakni sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, yang di dalamnya terdapat kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapan.

### **3. Kelemahan Pada Cultur Hukum Masyarakat Dalam Pelaksanaan Kebijakan Publik Penyediaan Terminal Penumpang**

Kultur hukum<sup>30</sup> adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Era modern yang berkembang antara abad kelima belas sampai dengan delapan belas – dan mencapai puncaknya pada abad sembilan belas dan dua puluh awal—memiliki cita-cita yang tersimpul dalam lima kata, yaitu: *reason, nature, happiness, progress* dan *liberty*<sup>31</sup> Semangat ini harus diakui telah menghasilkan kemajuan yang pesat dalam berbagai bidang kehidupan dalam

---

<sup>30</sup>Lawrence Meir Friedman. 2001. *American Law: An Introduction*. Tatanusa. Jakarta hlm. 8.

<sup>31</sup>Realitasnya, kita sekarang berada di zaman Post modern, apa itu Post Modern? Post modern adalah masa dimana, suatu hal dapat mudah sekali terganti dengan suatu hal yang baru jika hal tersebut memiliki nilai yang lebih tinggi dibandingkan hal yang yang lain.

waktu yang relatif singkat. Pada masyarakat modern alat komunikasi dan transportasi merupakan kebutuhan sehari-hari, dari alat yang digunakan pun sangat modern yang bersifat cepat dan menggunakan alat yang canggih. Seperti halnya alat komunikasi telepon, surat kabar, ataupun hand phone, alat transportasi seperti mobil, sepeda motor, kapal, pesawat.

Pada kondisi kultur era masyarakat modern dan post modern ini memerlukan dukungan sarana transportasi khususnya pada studi ini penyediaan terminal menjadikan terminal yang fungsional, bersih, asri dan indah dengan pelayanan tinggi mampu memenuhi kebutuhan sekunder dan tertier masyarakat kontemporer yang mampu mengakomodir ciri-ciri masyarakat modern dengan cita-cita *reason, nature, happiness, progress* dan *liberty*. dan kebutuhan masyarakat postmodernitas yang lebih menunjuk pada situasi dan tatanan sosial produk teknologi informasi, globalisasi, fragmentasi gaya hidup, konsumerisme dan sarana publik yang sesuai yang disesuaikan dengan wisdom lokal Indonesia dan nilai-nilai Pancasila.

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa beberapa alasan yang menyebabkan pemanfaatan terminal menjadi kurang maksimal/tidak optimal secara umum dapat ditinjau dari 3 (tiga) aspek, yakni sebagai berikut :

1. Aspek Perencanaan dan Perancangan, meliputi lokasi, site/tapak, sistem aksesibilitas dan sirkulasi, serta fasilitas terminal (tata layout, kemudahan akses, dan kondisi fasilitas).
2. Aspek Manajemen termasuk didalamnya penegakan hukum, penyelenggaraan terminal yang tidak maksimal baik dalam hal pengelolaan, pemeliharaan, maupun penertiban. Dalam hal ini kebijakan publik dibaca dalam lingkup otoritas negara, persoalan yang muncul selama ini disebabkan oleh kompetensi aparat yang tidak memadai atau juga karena pilihan agenda setting yang kurang tepat.
3. Aspek Operasional, indiscipliner pengemudi/operator dalam menggunakan terminal sebagai tempat menaikkan dan menurunkan

penumpang, dengan beberapa indikasi diantaranya : fenomena terminal bayangan, fenomena kendaraan plat hitam yang turut serta mengambil penumpang, dan lain-lain.

Kelemahan-kelemahan pelaksanaan kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang terletak pada kajian filosofis dan sistem hukum yang mendasarinya tidak hanya ketinggalan zaman, fatamorganis dan bias nilai, tetapi juga menghasilkan kinerja dibawah standar dalam masyarakat yang berubah secara cepat antara lain; (a) aspek substansi berupa azas yang menjadi jantungnya perundang-undangan belum mencerminkan penguatan *civil society* ( bahasa arab *ijtima*) atau masyarakat madani sesuai konsep *good governance*, rendahnya kualitas produk rencana berkaitan dengan layanan, termasuk sarana dan prasarana, lokasi kurang *accessible* dan tidak berbasis tata ruang serta yang tidak hanya memenuhi kebutuhan primer dan sekunder namun juga kebutuhan tersier penumpang. (b) Aspek struktur, dalam bidang perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan pengawasan yang masih sangat buruk, menyangkut manajemen operasional berupa rendahnya kualitas jasa layanan, lemahnya manajemen kontrol evaluasi terhadap kinerja penyedia layanan publik yang membentuk *mindset* buruk masyarakat, minimnya mekanisme *complain* berkaitan ketidakpuasan kualitas layanan, desentralisasi yang melahirkan hambatan struktural koordinasi pusat-daerah dan antar daerah, sumber daya manusia dan dana yang tidak memadai. (c) Aspek kultur yaitu pelayanan masih menganut paradigma kuno, minimnya ruang partisipasi publik dalam layanan, minimnya akses bagi kelompok rentan, tidak berkepastian, kurang responsive, kurang informative, birokratis, inefisien, layanan tidak akurat, kurang sopan dan kurang ramah serta belum mengakomodasikan kultur masyarakat modern.

**BAB IV**  
**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK**  
**PENYEDIAAN TERMINAL PENUMPANG BERBASIS NILAI**  
**KEMANFAATAN**

**1. Pergeseran Paradigma Pelayanan Publik**

Pergeseran ini berseiring dengan pergeseran paradigma di lingkungan hukum administrasi negara yang menuju *Responsive administrative Law Paradigm* dan ilmu administrasi publik yang mengarah ke paradigma baru yang disebut *The New Public Service Paradigm*. Sehingga dalam hal ini pemerintah dan masyarakat harus saling bekerja sama dalam mewujudkan segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan administrasi negara karena partisipasi dari masyarakat sangat berperan penting dalam pergeseran paradigma hukum administrasi negara.

Perkembangan di dalam OPA ini, antara lain setelah Herbert Simon (1957) dalam tulisannya tentang *Administrative Behavior*<sup>32</sup>, dimana dengan munculnya konsep rasional model *mainstream* dalam OPA ini muncul dari ide-ide inti yang ada, diantaranya:

1. Pemerintah memberikan perhatian langsung dalam pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang berwenang.
2. Kebijakan publik dan administrasi saling berkaitan dengan merancang serta melaksanakan kebijakan untuk tujuan politik.
3. Administrasi publik hanya berperan kecil dalam pembuatan kebijakan dibandingkan dalam pengimplementasian kebijakan publik.
4. Para administrator berupaya memberikan pelayanan yang bertanggung jawab.
5. Para administrator bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis.

---

<sup>32</sup>Ibid

6. Program kegiatan di administrasikan dengan baik dan dikontrol oleh para pejabat publik yang memiliki hierarki dalam organisasi.
7. Nilai utama dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
8. Administrasi publik dilakukan secara efisien dan tertutup.
9. Peran administrasi publik dirumuskan secara luas seperti POSDCRB.

*New Public Management* (NPM) berusaha untuk memperbaiki kinerja organisasi sektor publik dengan menggunakan metode yang biasa digunakan oleh sektor privat dan melalui mekanisme pasar. Pada dasarnya hal yang baru dalam NPM adalah mereformasi paradigma administrasi publik lama yang berbasis *traditional ruled based, authority driven process* dengan pendekatan baru yang berbasis *market-based dan competition driven based*.

Dwiyanto mengutarakan tujuh komponen doktrin dalam *NPM*, yaitu:

1. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik;
2. Penggunaan indikator kinerja;
3. Penekanan yang lebih besar pada kontrol keluaran;
4. Pergeseran perhatian ke unit yang lebih kecil;
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi;
6. Penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen;
7. Penekanan disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

Paradigma NPM dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik dengan menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dari dunia bisnis dan disiplin lain untuk memperbaiki efektivitas, efisiensi, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern. Ketika muncul pertama kali, NPM hanya meliputi *lima* doktrin, yaitu : (1) penerapan deregulasi pada *line management*; (2) konversi unit pelayanan publik menjadi organisasi yang berdiri sendiri; (3) penerapan akuntabilitas berdasarkan kinerja terutama melalui kontrak antara regulator dengan operator; (4) penerapan mekanisme kompetensi seperti melakukan

kontrak (*contracting out*), dan (5) memperhatikan mekanisme pasar (*marketoriented*).

**Tabel 4.1.**  
**Paradigma Pelayanan Publik Ditinjau Dari Berbagai Aspek**

<b>ASPEK</b>	<b><i>OLD PUBLIC ADMINISTRATIONS</i></b>	<b><i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i></b>	<b><i>NEW PUBLIC SERVICE</i></b>
Dasar Teoritis	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi
Konsep Kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggung jawab	Clients dan Pemilih	Pelanggan (Customers)	Warganegara (Citizens)
Peranan Pemerintah	Rowing (pengayuh)	Steering (Mengarahkan)	Negoisasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan diantara warga negara dan kelompok
Akuntabilitas	Menurut hierarkis administratif	Kehendak pasar yaitu hasil dari keinginan pelanggan	Akuntabel pada hukum, nilai, norma dan kepentingan warganegara

*Sumber: Denhart & Denhart (2003: 28-29)*

## **2. Desentralisasi, Otonomi Daerah Dan Keterkaitannya Dengan *Good Governance***

Menurut UNDP ada 14 prinsip *good governance*, penulis memilih yang lebih lengkap karena sudah menyangkut banyak unsur dan prinsip dalam menjalankan *Good Governance* dengan masing-masing penjelasan



terdapat empat belas prinsip yang dapat terhimpun dari telusuran wacana *good governance*, yaitu:

1. Wawasan ke Depan (*visionary*);
2. Keterbukaan dan Transparansi (*openness and transparency*);
3. Partisipasi Masyarakat (*participation*);
4. Tanggung Gugat (*accountability*);
5. Supremasi Hukum (*rule of law*);
6. Demokrasi (*democracy*);
7. Profesionalisme dan Kompetensi (*professionalism and competency*);
8. Daya Tanggap (*responsiveness*);
9. Keefisienan dan Keefektifan (*efficiency and effectiveness*);
10. Desentralisasi (*decentralization*);
11. Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat (*private Sector and civil society partnership*);
12. Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan (*commitment to reduce Inequality*);
13. Komitmen pada Lingkungan Hidup (*commitment to environmental protection*);
14. Komitmen Pasar yang Fair (*commitment to Fair Market*);

Konsep *governance* menurut Stoker (1998) merujuk kepada pengembangan dari gaya memerintah dimana batas-batas antara dan diantara sektor publik dan sektor privat menjadi kabur<sup>33</sup>. Pengaburan batas-batas ini sejalan dengan kebutuhan dari negara modern untuk lebih melibatkan mekanisme politik dan pengakuan akan pentingnya isu-isu menyangkut empati dan perasaan dari publik untuk terlibat sehingga memberikan kesempatan bagi adanya mobilisasi baik secara sosial maupun politik. Hal ini yang kemudian membuat partisipasi melalui pembangunan

---

<sup>33</sup>Ewalt, Jop Ann G, 2001, "Theories of Governance and New Public Management : Links to Understanding Welfare Policy Implementation", *paper* prepared for presentation at the Annual Conference of the American Society for Public Administration, diakses dari: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/ UN 00563.pdf> pada tanggal

jejaring antara pemerintah dan masyarakat menjadi aspek yang sangat penting bagi keberlanjutan sebuah legitimasi kebijakan<sup>34</sup>.

Konsep *governance* kemudian berkembang menjadi *good governance* seperti yang kita kenal sekarang dalam rangka membedakan implementasinya antara yang “baik” (*good*) dengan yang “buruk” (*bad*)<sup>35</sup>. *Governance* melibatkan tidak hanya negara (pemerintah) tetapi juga sektor privat dan masyarakat madani. Kesemuanya merupakan aktor yang memiliki peran sama penting dalam sebuah penyelenggaraan pemerintahan. Negara (pemerintah) berperan dalam menciptakan situasi politik dan hukum yang kondusif; sektor privat berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan; dan masyarakat madani berperan dalam memfasilitasi interaksi secara sosial dan politik yang memadai bagi mobilisasi individu atau kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas, ekonomi, politik dan sosial<sup>36</sup>.

### **3. Pelaksanaan Kebijakan Pelayanan Publik Penyediaan Terminal Penumpang di Berbagai Negara**

Pengalaman negara-negara maju yang telah menjadikan pelayanan publik menjadi salah prioritas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dapat diadopsi antara lain Malaysia, Singapura, Korea Selatan dan Belanda. Sebagaimana tertera dalam tabel berikut:

---

<sup>34</sup>Gerry Stoker, Vasudha Chhotray, 2009. *Governance theory and practice a cross-disciplinary approach*. Basingstoke, England New York: Palgrave Macmillan.

<sup>35</sup>Lihat misalnya dalam Prasojo, 2003. *Agenda Politik dan Pemerintahan di Indonesia : Desentralisasi Politik, Reformasi, Birokrasi dan Good Governance*. Bisnis & Birokrasi. Vol. XI , No.1, Januari

<sup>36</sup>Ofyar Z. Tamin. 2002. *Perencanaan dan Permodelan Transportasi*. ITB. Bandung

**Tabel4.2**  
**Wisdom Internasional Pelayanan Publik di Terminal Penumpang**

NO.	NEGARA	WISDOM INTERNASIONAL
A	Malaysia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pelayanannya mengutamakan kenyamanan keamanan di lingkungan terminal</li> <li>2. Sarana dan prasarana terminal menyerupai bandara, ruangan ber-AC penataan kios penjualan yang tertata rapi</li> <li>3. Informatif.</li> <li>4. Pelayanan tiket tanpa calo.</li> <li>5. Kesungguhan/komitmen pemerintah untuk menjadikan terminal bus yang nyaman.</li> </ol>
B	Singapura	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pelayanannya mengutamakan kenyamanan, kemudahan, efisien dan murah.</li> <li>2. Rancang bangun sedemikian rupa agar para pengguna merasa nyaman, terlindung dari terik matahari atau hujan dari ruang tunggu menuju bus.</li> <li>3. Informatif</li> <li>4. Disiplin, tepat waktu</li> <li>5. Integratif dengan angkutan lain seperti bandara dan stasiun kereta api</li> <li>6. Pelayanan selama 24 Jam</li> <li>7. Kecanggihan sistem pembayaran ongkos bus tiketing dengan <i>Single Card (Standard Ticket)</i>, komputerisasi <i>online ticket</i> melalui situs "<a href="http://www.gothere.sg">www.gothere.sg</a>". yang dapat digunakan secara real time.</li> <li>8. Bantuan situs <i>gothere.sg</i>, penumpang dapat menentukan rencana perjalanan di Singapore dengan mudah, murah dan nyaman.</li> </ol>
C	Korea Selatan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pelayanan yang terintegasi antar terminal kota-kota.</li> <li>2. Informasi yang dapat diakses melalui Situs <a href="http://www.visitkorea.or.kr">www.visitkorea.or.kr</a></li> <li>3. Tersedia Layanan Bus ekspres mewah</li> <li>4. Pelayanan 24 Jam</li> <li>5. Kecanggihan sistem pembayaran ongkos melalui <i>e-ticketing</i> tanpa calo.</li> <li>6. Korea salah satu negara maju di benua Asia yang telah menggunakan <i>e-Government</i>.</li> </ol>
D	Belanda	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pelayanan mengutamakan kenyamanan, kemudahan dan efisiensi (murah).</li> <li>2. Pelayanan telah memanfaatkan teknologi informasi</li> </ol>

NO.	NEGARA	WISDOM INTERNASIONAL
		<p>dan komunikasi</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Layanan publik yang berjalan pada fungsi yang berbeda-beda namun terintegrasi dengan baik sehingga terbangun sebuah <i>one stop servicem</i> melalui swa layanan elektronik.</li> <li>4. Kemudahan menemukan swa layanan pembelian tiket bus</li> <li>5. Terminal bus baik bus kota maupun bus antar kota terintegrasi dengan stasiun-stasiun kereta api.</li> <li>6. <b>Sama dengan negara-negara maju di dunia</b> perkembangan <i>e-Government</i> di Belanda cukup baik dalam rangka penyediaan layanan masyarakat.</li> </ol>

#### **4. Rekonstruksi Kebijakan Pelayanan Publik Penyediaan Terminal Penumpang yang Berbasis Nilai Kemanfaatan**

Berikut penulis susun rangkuman rekonstruksi kebijakan publik penyediaan terminal penumpang berbasis nilai kemanfaatan sebagai berikut:

**Tabel 4.3**  
**Rangkuman Rekonstruksi Kebijakan Publik Penyediaan Terminal**  
**Penumpang Yang Berbasis Nilai Kemanfaatan**

NO.	PERIHAL	URAIAN
1.	Dasar Rekonstruksi	Pengalaman empirik kelemahan-kelemahan banyaknya terminal mangkrak, yang menyebabkan tingkat pelayanan publik di terminal penumpang sangat rendah, tantangan Abad 21 menuju pelayanan publik abad globalisasi memadukan <i>wisdom</i> internasional dan <i>wisdom</i> lokal Pancasila
2.	Paradigma Rekonstruksi	Paradigma konstuktivisme perluasan nilai manfaat terminal penumpang dari menurunkan dan menaikkan penumpang ditambah kemanfaatan terminal pemenuhan kebutuhan sekunder dan tertier yang mampu memberi citra kepuasan dan kebahagiaan tertinggi bagi pengguna terminal penumpang.
3.	Teori-Teori Rekonstruksi	<p><b>Grand Teori</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Teori Utility J. Bentham</li> <li>2. Teori Negara Kesejahteraan</li> <li>3. Teori Negara Hukum</li> <li>4. Teori Otonomi Daerah</li> </ol> <p><b>Midle Teori</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Teori Nilai Dasar Hukum Gustaf Radburch</li> <li>2. Teori Sistim Hukum Lawrence M.Friedman</li> <li>3. Teori Kebijakan Publik</li> </ol> <p><b>Applied Teori</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Teori Hukum Responsif</li> <li>2. Teori Hukum Progresif</li> <li>3. Teori Pancasila</li> <li>4. Wisdom Lokal</li> <li>5. Teori Pelayanan Publik</li> </ol>
4.	Tujuan Rekonstruksi	Menyediakan layanan memenuhi tantangan abad 21, abad iptek yang canggih, abad informasi, abad <i>electronic administration</i> dan abad akurasi yang mampu memberikan citra kepuasan, kebahagiaan tertinggi bagi penggunanya dengan terpenuhinya kebutuhan sekunder dan kebutuhan tersier dengan pelayanan yang ikhlas, cepat, tepat, berkepastian dan terintegrasi secara komprehensif layanan lainnya pada terminal penumpang.
.5	Konsep nilai yang direkonstruksi.	a. Mendasarkan nilai kemanfaatan kebahagiaan terbesar bagi terbanyak orang dalam

		<p>penyediaan terminal dengan merekonstruksi manfaat terminal yang mampu memberikan cita kepuasan tertinggi untuk kebahagiaan pengguna terminal penumpang.</p> <p>b. Penguatan <i>civil society</i> ( bahasa arab <i>ijtima</i>) atau masyarakat madani sesuai konsep <i>good governance</i>, menambahkan beberapa prinsip dasar atau azas antara lain :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- asas proporsionalitas;</li> <li>- asas tertib penyelenggaraan negara;</li> <li>- asas kepastian hukum;</li> <li>- asas kepentingan umum;</li> </ul>
6	Substansi Hukum yang direkonstruksi	<p>a. azas pada pasal 2 UU RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan,</p> <p>b. fasilitas terminal pada pasal 38 ayat 1 dan ayat 2 UU RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.</p> <p>c. Kriteria pelayanan pada pasal 23 ayat 1 PP No 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan tentang kriteria trayek,</p> <p>d. fasilitas penunjang pada pasal 70 PP Nomor 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan</p>

## 5. Rekonstruksi Kebijakan Pelayanan Publik Penyediaan Terminal

Dalam merekonstruksi kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang berbasis nilai kemanfaatan sebagai tujuan akhir dalam riset ini yaitu dengan terlebih dahulu mengkaji pelaksanaan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang saat ini berdasarkan regulasi dan cita hukum (*rechtsidee*), kesahihan empiris peraturan perundang-undangan berbasis nilai kemanfaatan sesuai kebutuhan masyarakat kontemporer dan selanjutnya melakukan identifikasi dan menganalisis kelemahan-kelemahan pelaksanaan kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang secara substansi, struktur dan kultur yang melahirkan sebuah rekonstruksi kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang berbasis nilai kemanfaatan guna terwujudnya cita cita luhur bangsa dalam memajukan

kesejahteraan umum sebagai modal utama dan filter dalam menghadapi persaingan secara global.

**6. Rekonstruksi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Jalan Raya, Peraturan Pemerintah No 74 Tahun 2004 Tentang Angkutan Jalan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang Berbasis Nilai Kemanfaatan**

Dengan mendasarkan pada prinsip dasar filosofis, manfaat sejati hukum yaitu kebahagiaan terbesar bagi terbanyak dengan mengaktualisasikan konsep *good governance* meliputi asas proporsionalitas, tertib penyelenggaraan negara, kepastian hukum, kepentingan umum dan asas profesionalitas serta wisdom lokal Pancasila dan konsisten dengan amanat para *founding fathers* negara dan bangsa ini sebagaimana tertuang dalam *Preamble* UUD 1945, nilai-nilai peradaban internasional (*wisdom internasional*) yang mendasari pelayanan public, kultur masyarakat modern yang menjunjung tinggi nilai demokrasi, nilai etika, moralitas dan integritas maka rekonstruksi nilai pelayanan publik terminal penumpang yang berbasis nilai kemanfaatan meliputi;

- a. Kesungguhan/komitmen pemerintah mengutamakan pelayanan kepada warga negara yang nyaman, murah, efisien, informatif, responsif, akurat, akuntabel cepat dan berkepastian.
- b. Penyediaan layanan 24 jam berbasis informasi teknologi.
- c. Integrasi antar layanan terminal penumpang bus dan kapal laut, bandar udara dan stasiun kereta api, antar kota, propinsi dan antar negara.
- d. Penyediaan sarana dan prasarana berstandar internasional.
- e. Digitalisasi pelayanan yang bisa diakses kapan saja dan dimana saja.
- f. Layanan public dan *online ticket (e-ticketing)* terintegrasi dengan *e-Government* dalam sebuah *one stop service*.

Rekonstruksi norma meliputi pasal 2 tentang azas, pasal 38 ayat 1 fasilitas terminal, pasal 38 ayat 2 penambahan fasilitas sekunder dan tertier, pasal 23 ayat 1 PP No. 74 Tahun 2014, pasal 70 PP Nomor 79 Tahun 2013 tentang fasilitas

umum. Berikut ini penulis susun rangkuman rekonstruksi kebijakan publik penyediaan terminal penumpang berbasis nilai kemanfaatan sebagai berikut:

**Tabel 4.4**

**TABEL REKONSTRUKSI PASAL UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NO.22 TAHUN 2009 TENTANG LALU LINTAS DAN ANGKUTAN JALAN**

<b>PASAL 2</b>			
<b>YG BERLAKU SAAT INI</b>		<b>KE DEPAN/IDEALNYA</b>	
(1)	ASAS DAN TUJUAN Asas Dan Tujuan Lalu Lintas Angkutan Jalan Pasal 2 UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan diselenggarakan dengan memperhatikan: a. asas transparan; b. asas akuntabel; c. asas berkelanjutan; d. asas partisipatif; e. asas bermanfaat; f. asas efisien dan efektif; g. asas seimbang; h. asas terpadu; dan i. asas mandiri	(1)	ASAS DAN TUJUAN Asas Dan Tujuan Lalu Lintas Angkutan Jalan Pasal 2 UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan diselenggarakan dengan memperhatikan: a. asas transparan; b. asas akuntabel; c. asas berkelanjutan; d. asas partisipatif; e. asas bermanfaat; f. asas efisien dan efektif; g. asas seimbang; h. asas terpadu; i. asas mandiri; j. asas proporsionalitas; k. asastertib penyelenggaraan negara; l. asas kepastian hukum; m. asas kepentingan umum; n. asas profesionalitas.
<b>PASAL 38</b>			
(1)	Setiap penyelenggara Terminal wajib menyediakan fasilitas Terminal yang memenuhi persyaratan keselamatan dan keamanan.	(1)	Setiap penyelenggara Terminal wajib menyediakan fasilitas Terminal yang memenuhi persyaratan keselamatan, keamanan dan kenyamanan yang berkualitas dengan nilai kemanfaatan tinggi (utility).
(2)	Fasilitas Terminal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi fasilitas utama dan fasilitas penunjang	(2)	Fasilitas Terminal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi fasilitas utama, fasilitas sekunder, fasilitas tersier dan fasilitas penunjang.



**Tabel4.5**  
**TABEL REKONSTRUKSI PASAL 23 AYAT 1**  
**PP NO 74 TAHUN 2014 TENTANG ANGKUTAN JALAN**

<b>PASAL 23 PP NO 74 TAHUN 2014 TENTANG ANGKUTAN JALAN</b>	
<p>(1) Pelayanan Angkutan orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 harus memenuhi kriteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. memiliki rute tetap dan teratur;</li> <li>b. terjadwal, berawal, berakhir, dan menaikkan atau menurunkan Penumpang di Terminal untuk Angkutan antarkota dan lintas batas negara; dan</li> <li>c. menaikkan dan menurunkan Penumpang pada tempat yang ditentukan untuk Angkutan perkotaan dan perdesaan.</li> </ul>	<p>(1) Pelayanan Angkutan orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 harus memenuhi kriteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. memiliki rute tetap, teratur terintegrasi dan antar layanan terminal penumpang, bandara, kereta api dan antar kota-kota.</li> <li>b. terjadwal, berawal, berakhir, dan menaikkan atau menurunkan Penumpang di Terminal untuk Angkutan antar kota dan lintas batas negara; dan</li> <li>c. menaikkan dan menurunkan Penumpang pada tempat yang ditentukan untuk Angkutan perkotaan dan perdesaan yang terkoneksi dengan moda angkutan lintas negara baik angkutan darat, laut dan udara</li> <li>d. Tempat yang nyaman sebagai tempat tunggu dan istirahat para pengguna terminal</li> </ul>

**Tabel 4.6**

**TABEL REKONSTRUKSI PASAL 70 PERATURAN PEMERINTAH  
REPUBLIK INDONESIA NOMOR 79 TAHUN 2013 TENTANG JARINGAN  
LALU LINTAS DAN ANGKUTAN JALAN**

<b>PASAL 70 PP NO 79 TAHUN 2013</b>	
<b>YG BERLAKU SAAT INI</b>	<b>KE DEPAN/IDEALNYA</b>
<p>Fasilitas umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf g meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. toilet;</li> <li>b. rumah makan;</li> <li>c. fasilitas telekomunikasi;</li> <li>d. tempat istirahat awak kendaraan;</li> <li>e. fasilitas pereduksi pencemaran udara dan kebisingan;</li> <li>f. fasilitas pemantau kualitas udara dan gas buang;</li> <li>g. fasilitas kebersihan;</li> <li>h. fasilitas perbaikan ringan kendaraan umum;</li> <li>i. fasilitas perdagangan, pertokoan; dan/atau</li> <li>j. fasilitas penginapan.</li> </ul>	<p>Fasilitas umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf g meliputi fasilitas primer, sekunder dan tertier.</p> <p>I. Fasilitas primer meliputi sarana dan prasarana berstandar internasional yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. toilet;</li> <li>b. rumah makan;</li> <li>c. fasilitas telekomunikasi <i>global</i> , jaringan internet (<i>hotspot area</i>);</li> <li>d. tempat istirahat awak kendaraan;</li> <li>e. fasilitas pereduksi pencemaran udara dan kebisingan;</li> <li>f. fasilitas pemantau kualitas udara dan gas buang;</li> <li>g. fasilitas dan petugas kebersihan;</li> <li>h. fasilitas perbaikan ringan kendaraan umum;</li> <li>i. fasilitas perdagangan, pertokoan <i>modern</i>;</li> <li>j. fasilitas penginapan <i>modern</i>.</li> <li>k. <i>smoking area</i> dan <i>No Smoking Area</i></li> <li>l. fasilitas komputerisasi <i>online ticket (e-ticketing)</i> melalui <i>Single Card (Standard Ticket)</i> terintegrasi dengan <i>e-Government</i></li> <li>m. swa layanan elektronik</li> </ul> <p>II. Fasilitas sekunder berupa wisata, rekreasi, hiburan seperti taman yang indah, pusat refleksi/kebugaran, tempat bermain anak, lounge, <i>rest area</i>, <i>e-service</i> ruang pusat informasi publik, ruang baca</p> <p>III. Fasilitas tertier berupa -pendingin ruangan, perbankan/ <i>money changer</i>, ruang istirahat jemputan, komputerisasi pelayanan</p>

## **BAB V.**

### **PENUTUP**

#### **1. Simpulan**

Berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Pelaksanaan kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang didasari oleh berbagai legalitas formal/ regulasi yang ada yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, PP No. 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, PP No. 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan serta PERGUB dan PERDA masing-masing kabupaten/kota yang mana kebijakannya masih bersifat lokal dan kuno. Fenomena di atas merupakan keadaan yang berseberangan antara *das sein* (yang ada) dan *das solen* (seharusnya), kontradiktif dengan tujuan hukum ideal yang pada gilirannya melahirkan erosi kepercayaan publik terhadap negara. Kebijakan tersebut mengakibatkan banyak terminal mangkrak baik di propinsi maupun di kabupaten/kota sehingga kebijakan penyediaan terminal penumpang (dalam dan luar negeri) sehingga nilai kemanfaatan belum dapat dirasakan penumpang sepenuhnya.
2. Kelemahan-kelemahan pelaksanaan kebijakan pelayanan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang terletak pada kajian filosofis dan sistem hukum yang mendasarinya tidak hanya ketinggalan zaman, fatamorganis dan bias nilai, tetapi juga menghasilkan kinerja dibawah standar dalam masyarakat yang berubah secara cepat antara lain; (a) aspek substansi berupa azas yang menjadi jantungnya perundang-undangan belum mencerminkan penguatan *civil society* atau masyarakat madani sesuai konsep *good governance*, rendahnya kualitas produk rencana berkaitan dengan layanan, termasuk sarana dan prasarana, lokasi kurang *accessible* dan tidak berbasis tata ruang

serta tidak hanya memenuhi kebutuhan primer dan sekunder namun juga kebutuhan tersier penumpang. (b) Aspek struktur, dalam bidang perencanaan, pelaksanaan, monev dan pengawasan yang masih sangat buruk, menyangkut manajemen operasional berupa rendahnya kualitas jasa layanan, lemahnya manajemen kontrol evaluasi terhadap kinerja penyedia layanan publik yang membentuk *mindset* buruk masyarakat, minimnya mekanisme *complain* berkaitan ketidakpuasan kualitas layanan, desentralisasi yang melahirkan hambatan struktural koordinasi pusat-daerah dan antar daerah, sumber daya manusia dan dana yang tidak memadai. (c) Aspek kultur yaitu pelayanan masih menganut paradigma kuno, minimnya ruang partisipasi publik dalam layanan, minimnya akses bagi kelompok rentan, tidak berkepastian, kurang responsive, kurang informative, birokratis, inefisien, layanan tidak akurat, kurang sopan dan kurang ramah serta belum mengakomodasikan kultur masyarakat modern.

3. Rekonstruksi nilai kemanfaatan berdasar pada filsafat sosial doktrin etika madzhab *utilities*, manfaat sejati hukum adalah kebahagiaan terbesar bagi orang terbanyak dengan mengadopsi wisdom internasional dan wisdom lokal yaitu pelayanan yang berhati nurani dan berkarakter Pancasila penyedia layanan yang memenuhi persyaratan keselamatan, keamanan, kenyamanan menuju kesejahteraan dan kebahagiaan terbanyak orang meliputi; (a) Kesungguhan/komitmen pemerintah mengutamakan pelayanan kepada warga negara yang nyaman, murah, efisien, informatif, responsif, akurat, akuntabel cepat dan berkepastian, (b) Penyediaan layanan 24 jam berbasis informasi teknologi (c) Integrasi antar layanan terminal penumpang bis dan kapal laut, bandar udara dan stasiun kereta api, antar kota, propinsi dan antar negara. (d) Penyediaan sarana dan prasarana yang mumpuni berstandar internasional. (e) Integrasi layanan publik menggunakan *e-Government* dalam sebuah *one stop service* dengan komputerisasi *online ticket* (*e-*

*ticketing*) *Single Card (Standard Ticket)*, melalui swa layanan elektronik.

Sedangkan rekonstruksi norma kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang berbasis nilai kemanfaatan, rekonstruksi *legal substantion* dalam UU RI No.22 Tahun 2009, PP No. 74 Tahun 2014 dan PP No. 79 Tahun 2013 meliputi; Rekonstruksi pasal 2 tentang azas, pasal 38 ayat 1 fasilitas terminal, pasal 38 ayat 2 penambahan fasilitas sekunder dan tersier, dalam UU RI No.22 Tahun 2009, pasal 23 PP No 74 Tahun 2014, pasal 70 PP Nomor 79 Tahun 2013 tentang fasilitas umum.

## **2. Implikasi Kajian**

### **1. Implikasi Paradigmatik**

Ketika demokrasi menjadi rujukan dalam berbangsa dan bernegara, ketika sains menjadi rujukan realita dan bukan mitos yang menelurkan cerita, ketika utilitarianisme menjadi dasar etika dan politika, ketika hukum menjadi panglima, pendulum paradigmatik harus bergeser merubah wajah pelayanan di negara kita dari birokrasi yang pasif menjadi aktif. Birokrasi yang dilayani menjadi yang melayani, masyarakat melayani menjadi masyarakat dilayani. Itulah hakekat sejati *new public service paradigm* menggantikan *old public service paradigm*.

Filsafat utilitarian ini memperkenalkan prinsip moral tertinggi yang disebut dengan “Asas Kegunaan atau Manfaat” (*the principle of utility*). Dari paham utilitarian pada akhirnya memerlukan perubahan paradigma lama pelayanan (*Old Public Service Paradigm*) ke paradigma baru pelayanan (*New Public Service Paradigm*).

### **3. Implikasi Praktis**

Kehadiran negara untuk membangun kembali hukum yang mengatur tentang penyelenggaraan pelayanan publik di terminal penumpang menghadapi tantangan abad 21 yang merupakan abad informasi dan teknologi canggih, abad akurasi. Kemajuan iptek, khususnya telekomunikasi, informasi dan transportasi, praktis tidak ada lagi jarak yang

dirasakan "jauh" oleh karena seluruh sudut muka bumi dengan mudah dapat dijangkau dengan berbagai sarana transportasi maupun komunikasi yang modern. Pelayanan transportasi darat menjadi salah satu perhatian serius ditengah globalisasi ekonomi yang tidak dibatasi geopolitik, geoekonomi dan geokultur, dunia tanpa sekat dengan digitalalisasi pelayanan guna mendukung aliran barang/jasa dan modal secara khusus gendrang MEA yang sudah ditabuh. Rekonstruksi nilai kemanfaatan pada penyediaan terminal penumpang ini juga akan berimplikasi reorientasi masyarakat pengguna kendaraan pribadi beralih ke transportasi publik, yang pada gilirannya dapat mengurai kemacetan yang menjadi momok kota-kota menengah dan besar di Indonesia.

#### **4. Saran-saran**

Saran-saran dalam penelitian ini adalah:

1. Secara substansi Pemerintah dan DPR diminta menyempurnakan pasal 2, pasal 38 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan dan diminta agar pemerintah menyempurnakan pasal 23 PP No 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan dan pasal 70 PP Nomor 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
2. Secara struktur Pemerintah mengkaji ulang pengelolaan dan pengelola terminal di seluruh Indonesia menjadi satu kesatuan yang terintegrasi dengan sistem transportasi Nasional, Regional dan Internasional.
3. Secara kultur mindset birokrasi perlu dirubah dari paradigma lama (*Old Public Service Paradigm*) ke paradigma baru pelayanan publik (*New Public Service Paradigm*) dari birokrasi yang dilayani menjadi birokrasi yang melayani.
4. Pemerintah memberikan pendidikan hukum bagi masyarakat demi terwujudnya kultur hukum masyarakat taat pada hukum sebagai ciri masyarakat modern.

5. Politik hukum pemerintah agar mengedepankan pelayanan publik bagi masyarakat sebagaimana fungsi negara untuk memberikan kesejahteraan pada rakyatnya.
6. Sarana dan prasarana terminal termasuk didalamnya sistem transportasi mengadaptasikan diri terhadap abad 21 yang merupakan abad informasi dan teknologi canggih, abad akurasi dengan dukungan transportasi berbasis aplikasi digital yang memudahkan akses masyarakat bagi layanan transportasi nyaman, aman, transparan sebagai salah satu bentuk kesungguhan pemerintah dalam menerapkan good governance secara baik.

## DAFTAR ISI

<b>JUDUL</b> .....	i
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	ii
<b>LEMBAR PERNYATAAN</b> .....	iii
<b>MOTTO DAN PERSEMBAHAN</b> .....	iv
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	v
<b>ABSTRAK</b> .....	ix
<b>ABSTRACT</b> .....	x
<b>RINGKASAN</b> .....	xi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	lxiv
<b>DAFTAR TABEL DAN BAGAN</b> .....	lxx
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	lxxi
<b>GLOSSARY</b> .....	lxxii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	13
1.3. Tujuan Penelitian .....	13
1.4. Kegunaan Penelitian .....	14
1.5. Kerangka Konseptual .....	15
1.5.1. Kebijakan Publik Menuju <i>Good Governance</i> .....	15
1.5.2. Penyediaan Terminal Penumpang Berbasis Nilai Kemanfaatan	30
1.6. Kerangka Teori.....	41
1.6.1. Grand Theory.....	42
1.6.1.1. Teori Utilitarisme .....	42
1.6.1.2. Teori Negara Kesejahteraan ( <i>Welfare State</i> ).....	60
1.6.1.3. Teori Negara Hukum .....	70
1.6.1.4. Teori Otonomi Daerah .....	77
1.6.2. Middle Theory .....	109
1.6.2.1. Teori Nilai Dasar Hukum .....	109



1.6.2.2. Teori Sistem Hukum .....	110
1.6.2.3. Teori Kebijakan Publik.....	110
1.6.3. Applied Theory.....	139
1.6.3.1. Teori Keadilan Pancasila .....	139
1.6.3.2. Teori Hukum Progresif Menurut Satjipto Rahardjo .....	143
1.6.3.3. Teori Hukum Responsif .....	170
1.6.3.4. Teori Pelayanan Publik.....	178
1.7. Kerangka Pemikiran .....	185
1.8. Metode Penelitian .....	188
1.8.1. Paradigma Penelitian .....	188
1.8.2. Pendekatan Penelitian .....	190
1.8.3. Lokasi Penelitian .....	190
1.8.4. Spesifikasi Penelitian .....	191
1.8.5. Sumber Data .....	192
1.8.6. Metode Pengumpulan Data .....	194
1.8.7. Metode Analisis Data .....	195
1.9. Sistematika Penulisan Disertasi .....	195
1.10. Orisinalitas Penelitian .....	196
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>199</b>
2.1. Asas-Asas Umum Pemerintahan .....	199
2.1.1. Azas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Menurut UU RI Nomor 28 Tahun 1999 .....	211
2.1.2. Konsep <i>Good Governance</i> .....	213
2.1.3. Asas Penataan Ruang, Lalu Lintas dan Angkutan Jalan .....	216
2.2. Hukum Kebijakan Publik .....	220
2.2.1. Hakikat Pelayanan Publik.....	226
2.2.2. Penyelenggaraan Pelayanan Publik.....	230
2.2.3. Standar Pelayanan .....	231
2.2.4. Lembaga Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Ombudsman).....	233

2.2.5. Asas dan Tujuan Kebijakan Publik .....	236
2.2.6. Pembina dan Penanggung Jawab.....	237
2.2.7. Ruang Lingkup Pelayanan Publik .....	238
2.2.8. Organisasi .....	239
2.2.9. Standar Pelayanan Publik .....	243
2.2.10. Kualitas Pelayanan Publik.....	245
2.3. Hukum Perizinan.....	245
2.3.1. Pengertian Perizinan .....	245
2.3.2. Konsepsi Hukum Perizinan .....	246
2.3.3. Penegakan Hukum Perizinan.....	248
2.3.4. Sifat Izin .....	250
<b>BAB III PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENYEDIAAN TERMINAL</b>	
<b>    PENUMPANG SAAT INI .....</b>	<b>256</b>
3.1. Gambaran Umum Terminal Penumpang di Kalimantan Tengah.....	256
3.2. Aspek Legalitas Terminal Penumpang .....	273
3.3. Aspek Struktural Penyelenggaraan Terminal Era Otonomi Daerah .....	294
3.4. Kebijakan Penyediaan Terminal Penumpang .....	305
3.5. Aspek Substansi Tata Ruang dalam Penetapan Lokasi Terminal Penumpang .....	319
3.6. Pengelolaan Terminal Penumpang .....	331
3.7. Pelaksanaan Kebijakan Penyediaan Terminal Penumpang Saat Ini .....	348
<b>BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN PELAKSANAAN</b>	
<b>    KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK PENYEDIAAN</b>	
<b>    TERMINAL PENUMPANG SAAT INI .....</b>	<b>355</b>
4.1. Kelemahan Dalam Substansi Kebijakan Pelaksanaan Pelayanan Publik Penyediaan Terminal Penumpang .....	355
4.1.1. Kebijakan Pemerintah .....	355
4.1.2. Perumusan Kebijakan Publik .....	366
4.1.2.1. Partisipasi Publik .....	388
4.1.2.2. Resistensi Kebijakan .....	396

4.1.3. Proses Kebijakan, Serta Sistem Dan Proses Kebijakan Dalam Penyelenggaraan NKRI.....	406
4.2. Kelemahan Dalam Struktur Kebijakan Pelaksanaan Pelayanan Publik Penyediaan Terminal Penumpang.....	417
4.2.1. Aspek Struktur Pendekatan Kelembagaan .....	417
4.2.2. Birokrasi dan Organisasi .....	430
4.2.3. Penerapan Teknologi <i>e-Government</i> .....	464
4.2.4. Penegakan Hukum .....	482
4.2.4.1. Faktor Penegakan Hukum .....	494
4.2.4.2. Problema Lokal dan Tantangan Pelayanan Publik .....	503
4.3. Kelemahan Pada Kultur Hukum Masyarakat Dalam Pelaksanaan Kebijakan Publik Penyediaan Terminal Penumpang.....	514
4.3.1. Kultur Masyarakat Primitif .....	517
4.3.2. Kultur Masyarakat Tradisional .....	519
4.3.3. Kultur Masyarakat Modern dan Post Modern .....	525

**BAB V REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK  
PENYEDIAAN TERMINAL PENUMPANG BERBASIS**

<b>NILAI KEMANFAATAN.....</b>	<b>537</b>
5.1. Konstruksi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 dalam Mewujudkan <i>Good Governance</i> melalui Peningkatan Peran Masyarakat Sipil.....	537
5.1.1. Konstruksi Undang-Undang Republik Indonesia No.22 Tahun 1999 dalam Mewujudkan <i>Good Governance</i> .....	538
5.1.2. Konstruksi Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 dalam Mewujudkan <i>Good Governance</i> .....	539
5.1.3. Konstruksi Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 dalam Mewujudkan <i>Good Governance</i> .....	544
5.2. Pergeseran Paradigma Pelayanan Publik .....	548
5.2.1. Paradigma <i>Old Public Administration</i> .....	550

5.2.2. Paradigma <i>New Public Management</i> .....	554
5.2.3. Paradigma <i>New Public Service</i> .....	559
5.3. Desentralisasi, Otonomi Daerah Dan Keterkaitannya Dengan <i>Good Governance</i> .....	588
5.3.1. Konsep dan Prinsip Dasar <i>Good Governance</i> .....	592
5.3.2. Standar Pelayanan Publik yang Partisipatif, Transparan dan Akuntabel .....	604
5.3.3. Masyarakat Sipil dan Peranannya Dalam Mendukung <i>Good Governance</i> .....	607
5.4. Pelaksanaan Kebijakan Pelayanan Publik Penyediaan Terminal Penumpang di Berbagai Negara(Malaysia, Singapura, Korea Selatan Dan Belanda).....	609
5.4.1. Praktek Pelayanan Terminal Penumpang di Malaysia. ....	609
5.4.2. Praktek Pelayanan Terminal Penumpang di Singapura .....	610
5.4.3. Praktek Pelayanan Terminal Penumpang di Korea Selatan .....	613
5.4.4. Praktek Pelayanan Terminal Penumpang di Belanda.....	614
5.5. Rekonstruksi Kebijakan Pelayanan Publik Penyediaan Terminal Penumpang yang Berbasis Nilai Kemanfaatan.....	618
5.5.1. Nilai Pancasila.....	618
5.5.2. Nilai Manfaat.....	625
5.5.3. Nilai Pada <i>New Public Service</i> .....	656
5.5.4. Pelayanan bagi Warga Negara.....	659
5.5.5. Tindakan yang Demokratis.....	664
5.5.6. Humanisme Dalam Pelayanan Publik .....	668
5.5.7. Kebijakan Publik di Berbagai Negara .....	670
5.5.8. Fakta Pelayanan Publik di Indonesia.....	686
5.5.9. Peranan Transportasi di Era Masyarakat Ekonomi Asean .....	689
5.6. Rekonstruksi Konsep Nilai Kemanfaatan Terminal Penumpang.....	691
5.7. Rekonstruksi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Jalan Raya, Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 Tentang Angkutan Jalan, Peraturan Pemerintah	

Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang Berbasis Nilai Kemanfaatan .....	693
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>710</b>
6.1. Simpulan.....	710
6.2. Implikasi Kajian .....	713
6.2.1. Implikasi Paradigmatik.....	713
6.2.2. Implikasi Praktis .....	714
6.3. Saran-Saran .....	715

**DAFTAR PUSTAKA**

**DAFTAR LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL DAN BAGAN

Bagan 1.1	Kerangka Pemikiran Disertasi.....	187
Tabel 1.1	Bahan Perbandingan Hasil Penelitian .....	197
Tabel 3.1	Tipologi Terminal .....	317
Tabel 4.1	Perbandingan Perspektif Administrasi Publik Lama, Administrasi Publik Baru dan Pelayanan Publik Baru .....	395
Tabel 5.1	Paradigma Pelayanan Publik Ditinjau Dari Berbagai Aspek .....	573
Tabel 5.2	Wisdom Internasional Pelayanan Publik di Terminal Penumpang.	693
Tabel 5.3	Rekonstruksi UU Nomor 20 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Jalan Raya, Peraturan Pemerintah No 74 Tahun 2004 Tentang Angkutan Jalan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang Berbasis Nilai Kemanfaatan .....	697
Tabel 5.4	Rangkuman Rekonstruksi Kebijakan Publik Penyediaan Terminal Penumpang Yang Berbasis Nilai Kemanfaatan .....	705
Tabel 5.5	Tabel Rekonstruksi Pasal Undang-Undang Republik Indonesia No.22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan.....	707
Tabel 5.6	Tabel Rekonstruksi Pasal 23 Ayat 1 PP No. 74 Tahun 2014 Tentang Angkutan Jalan.....	708
Tabel 5.7	Tabel Rekonstruksi Pasal 70 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2013 Tentang Jaringan Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan .....	709

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1	Kedudukan Rencana Tata Ruang Wilayah Dalam Mekanisme Perencanaan Pembangunan Daerah Berikut (Sebelum Berlakunya UU 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional).....	325
Gambar 3.2	Kedudukan Rencana Tata Ruang Wilayah Dalam Mekanisme Perencanaan Pembangunan Daerah Berikut (Setelah Berlakunya UU 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional).....	326

## ***GLOSSARY***

Angkutan	: perpindahan orang dan/atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan di ruang lalu lintas jalan
<i>Good Governance</i>	: sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan <i>legal and political framework</i> bagi tumbuhnya aktivitas usaha.
<i>Government</i>	: entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara
<i>Governance</i>	: proses pengambilan keputusan dan proses dimana keputusan diimplementasikan atau tidak diimplementasikan
Implementasi	: penerapan atau pelaksanaan
Kebijakan Publik	: suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan
Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	: satu kesatuan sistem yang terdiri atas Lalu Lintas, Angkutan Jalan, Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Kendaraan, Pengemudi, Pengguna Jalan, serta pengelolaannya.



- Lalu Lintas : gerak kendaraan dan orang di ruang lalu lintas jalan
- Pelayanan Publik : adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik
- Penyelenggara pelayanan publik : adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik .
- Rekonstruksi Kebijakan Publik : suatu upaya untuk melakukan pembaharuan konstruksi kebijakan pelayanan publik terminal penumpang yang sesuai dengan nilai-nilai kemanfaatan yaitu kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar, wisdom internasional, wisdom nasional dan lokal, sosio filosofi dan sosio kultural Pancasila yang melandasi kebijakan pelayanan publik terminal penumpang.
- Rekonstruksi : perumusan atau penyusunan kembali suatu konsep yang lebih baik dari aspek politik, hukum, ekonomi sosial dan budaya
- Terminal Penumpang : adalah titik simpul dalam jaringan transportasi jalan yang berfungsi sebagai pelayanan umum; tempat pengendalian, pengawasan, pengaturan, dan pengoperasian lalu lintas; prasarana

angkutan yang merupakan bagian dari sistem transportasi untuk melancarkan arus penumpang dan barang; unsur tata ruang yang mempunyai peranan penting bagi efisiensi kehidupan kota/desa.

#### Utilitarianisme

: sebuah filsafat moral, yang menyatakan bahwa tindakan yang terbaik adalah yang memberikan sebanyak mungkin kebahagiaan bagi sebanyak mungkin orang. *The greatest good of the greatest number* yang artinya, kebaikan terbesar untuk jumlah terbesar.