



EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI PRINSIP KENYAMANAN PENUMPANG BUS DI TERMINAL PURABAYA DALAM PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2009

DEYNA KEYSHA SAVIRA

Faculty of Law, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur,

Email : 22071010001@student.upnjatim.ac.id

ADHITYA WIDYA KARTIKA

Faculty of Law, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur,

Email : adhityawidyakartika@gmail.com

ABSTRAK

Hukum pengangkutan mengatur kewajiban penyelenggara angkutan umum untuk memberikan pelayanan yang aman dan nyaman kepada penumpang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Namun, dalam praktik penyelenggaraan pengangkutan bus di Terminal Purabaya masih ditemukan pelanggaran terhadap prinsip kenyamanan penumpang, seperti kelebihan kapasitas, penumpang yang telah membeli tiket namun tidak memperoleh tempat duduk, serta keterbatasan sarana dan prasarana pendukung. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tingkat efektivitas penerapan prinsip kenyamanan penumpang bus dalam perspektif hukum pengangkutan serta hambatan pengawasannya. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum empiris dengan pendekatan yuridis-empiris melalui observasi dan wawancara dengan penumpang, pengelola terminal, serta perusahaan otobus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan prinsip kenyamanan penumpang di Terminal Purabaya belum efektif, yang ditunjukkan oleh masih ditemukannya praktik overkapasitas pada jam-jam tertentu, ketidaksesuaian antara jumlah tiket terjual dan kapasitas tempat duduk, serta minimnya penegakan sanksi administratif terhadap pelanggaran. Kondisi tersebut disebabkan oleh lemahnya pengawasan, rendahnya kepatuhan perusahaan otobus, serta belum optimalnya koordinasi antarinstansi terkait. Secara ilmiah, penelitian ini berkontribusi dalam mempertegas indikator efektivitas hukum pengangkutan berbasis pemenuhan hak kenyamanan penumpang sebagai bagian dari perlindungan konsumen jasa transportasi. Implikasi hukumnya menunjukkan perlunya penguatan mekanisme pengawasan dan penerapan sanksi yang konsisten guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak penumpang.

Kata Kunci: *hukum pengangkutan; prinsip kenyamanan penumpang bus; terminal purabaya; undang-undang nomor 22 tahun 2009.*

ABSTRACT

Transportation law regulates the obligation of public transport operators to provide safe and comfortable services to passengers as stipulated in Law Number 22 of 2009 concerning Road Traffic and Transportation. However, in practice, the operation of bus transportation at Purabaya Terminal still reveals violations of passenger comfort principles, including overcapacity, ticketed passengers not obtaining seats, and inadequate supporting facilities and infrastructure. This study aims to analyze the level of effectiveness in implementing the principle of passenger comfort from the perspective of transportation law and to identify supervisory obstacles. The research employs an

empirical legal method with a socio-legal approach through observations and interviews with passengers, terminal management, and bus operators. The findings indicate that the implementation of passenger comfort principles at Purabaya Terminal remains ineffective. This is evidenced by the continued occurrence of overcapacity during peak hours, discrepancies between the number of tickets sold and available seating capacity, and the lack of consistent enforcement of administrative sanctions against violations. These conditions are caused by weak supervision, low compliance among bus operators, and insufficient inter-agency coordination. Academically, this research contributes to formulating measurable indicators of legal effectiveness in transportation law based on the fulfillment of passenger comfort rights as part of consumer protection in transportation services. Legally, it implies the necessity of strengthening supervisory mechanisms and ensuring consistent sanction enforcement to guarantee legal certainty and passenger protection.

Keywords: *transportation law, principle of bus passenger comfort, purabaya terminal, law number 22 of 2009.*

I. PENDAHULUAN

Pengangkutan memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional karena menjadi fondasi mobilitas ekonomi, sosial, dan pemerataan wilayah.¹ Di Indonesia sebagai negara kepulauan, transportasi darat tetap memegang fungsi vital sebagai penghubung antarkota, khususnya melalui moda bus yang banyak digunakan masyarakat untuk perjalanan jarak menengah dan jauh.² Data publikasi Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa jumlah penumpang bus masih berada pada posisi tinggi dibandingkan moda transportasi darat lainnya,³ sehingga kualitas pelayanannya menjadi isu yang relevan secara hukum.

Secara normatif, kewajiban penyelenggara angkutan umum untuk menyediakan layanan yang aman dan nyaman diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, khususnya Pasal 138 ayat (1), yang menegaskan bahwa angkutan umum wajib memenuhi unsur keamanan, keselamatan, kenyamanan, dan keterjangkauan. Kenyamanan merupakan hak penumpang yang lahir sejak terjadinya perjanjian pengangkutan, yaitu sejak pembelian tiket sebagai bentuk kesepakatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1313 KUHPerdara.

Namun, dalam praktik penyelenggaraan bus Antar Kota Dalam Provinsi (AKDP), masih ditemukan pelanggaran terhadap prinsip kenyamanan, seperti kelebihan kapasitas (*over capacity*),⁴ penumpang bertiket yang tidak memperoleh tempat duduk, serta keterbatasan fasilitas bagi penyandang disabilitas. Fenomena tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara *das sollen* (norma hukum) dan *das sein* (realitas praktik). Kondisi ini juga tampak di Terminal Purabaya, yang merupakan salah satu terminal terbesar dan pusat mobilitas antarkota di Jawa Timur.⁵

¹Amelia Oktavia dkk., (2025), *Pengantar Teknik Transportasi*. PT. Jambi: Sonpedia Publishing Indonesia.

²Abdul Karim dkk., (2023), *Manajemen Transportasi*, Batam: Yayasan Cendikia Mulia Mandiri.

³Badan Pusat Statistik, (2022). *Statistik Transportasi Darat 2022*, Jakarta: BPS.

⁴Direktorat Jenderal Perhubungan Darat, *Terminal Tipe A Purabaya (Bungurasih)*.

⁵Monikah Indah Pratiwi & Atik Wahyuni, (2021). "Analisa Kepuasan Penumpang terhadap Kualitas Sistem Pelayanan Terminal Purabaya (Bungurasih) Surabaya," *Jurnal Ilmiah*

Meskipun pemerintah telah menetapkan regulasi turunan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan dan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 29 Tahun 2015, implementasinya belum sepenuhnya efektif,⁶ khususnya dalam aspek pengawasan dan penegakan sanksi. Hal ini berimplikasi pada potensi wanprestasi dalam perjanjian pengangkutan serta melemahnya perlindungan hukum bagi penumpang sebagai konsumen jasa transportasi.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi prinsip kenyamanan bagi penumpang bus dalam sistem pengangkutan jalan di Terminal Purabaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009?
2. Sejauh mana tingkat efektivitas penerapan prinsip kenyamanan tersebut ditinjau dari praktik di lapangan?
3. Apa saja hambatan pengawasan dan perlindungan hukum terhadap pemenuhan hak kenyamanan penumpang bus?

Penelitian ini penting secara akademik untuk memperkaya kajian hukum pengangkutan, khususnya terkait indikator efektivitas penerapan prinsip kenyamanan. Secara praktis, penelitian ini diharapkan memberikan rekomendasi bagi pemerintah sebagai regulator dan pengawas, perusahaan otobus sebagai penyelenggara jasa, serta masyarakat sebagai pengguna jasa transportasi.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode hukum empiris dengan pendekatan yuridis-empiris untuk mengkaji penerapan prinsip kenyamanan penumpang bus di Terminal Purabaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yaitu menggambarkan kondisi faktual di lapangan dan menganalisisnya dengan membandingkan antara norma hukum (*das sollen*) dan praktik (*das sein*) guna menilai tingkat efektivitasnya. Data terdiri atas data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dan observasi langsung, sedangkan data sekunder berasal dari peraturan perundang-undangan, buku, dan jurnal ilmiah. Informan berjumlah 15 orang yang terdiri atas penumpang, perwakilan perusahaan otobus, petugas terminal, dan pejabat instansi pengawas, yang dipilih dengan teknik *purposive sampling*. Validitas data diuji melalui triangulasi sumber dan metode serta *member checking*. Data dianalisis secara kualitatif untuk mengidentifikasi tingkat efektivitas penerapan prinsip kenyamanan dan hambatan pengawasannya.

⁶Prihardiati, R. L. A. (2021). "Teori Hukum Pembangunan Antara Das Sein Dan Das Sollen.Hermeneutika". Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 5 (No. 1)

III. PEMBAHASAN

3.1 Implementasi Prinsip Kenyamanan Bagi Penumpang Bus Di Terminal Purabaya.

3.1.1 Pelaksanaan Prinsip Kenyamanan Bagi Penumpang Bus Sesuai Undang Undang Nomor 22 Tahun 2009 di Terminal Purabaya.

Prinsip kenyamanan, merupakan prinsip utama yang harus diperhatikan dalam penyelenggaraan transportasi jalan, kenyamanan mencerminkan terpenuhinya standar pelayanan yang memberikan rasa aman, tenang, dan kepuasan bagi pengguna jasa.⁷ Efektivitas hukum pada dasarnya menunjukkan seberapa sebuah ketentuan hukum dapat dijalankan dan dilaksanakan oleh publik. Aturan hukum yang efektif adalah aturan yang bukan hanya berlaku secara dalam bentuk aturan tertulis, melainkan juga hidup dan dijalankan dalam praktik sehari-hari.⁸ Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Hukum terdapat lima faktor utama yang mempengaruhi terlaksananya peraturan, yaitu faktor hukum itu sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, faktor kebiasaan atau budaya hukum.⁹ Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD/1945 menjelaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum bahwa artinya mengandung konsekuensi bahwa hukum harus diterapkan secara nyata dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, adanya prinsip negara hukum tidak hanya menempatkan hukum sebagai norma tertulis tetapi juga menuntut agar hukum tersebut dapat ditaati, dijalankan, dan ditegakkan secara efektif oleh seluruh subjek hukum, efektivitas hukum menjadi ukuran penting untuk menilai sejauh mana ketentuan hukum benar-benar mampu mengatur perilaku masyarakat dan mencapai tujuan pembentukannya. Hukum yang hanya berlaku secara normatif dan tidak diterapkan dalam pelaksanaannya berarti tidak sejalan dengan prinsip negara hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, karena tidak memberikan kepastian, ketertiban, dan keadilan yang nyata. Efektivitas hukum merupakan penerapan dari prinsip negara hukum, di mana hukum tidak sekadar ada sebagai aturan tertulis, tetapi hidup dan berfungsi dalam praktik kehidupan sehari-hari. Pelaksanaan prinsip kenyamanan bagi penumpang bus di Terminal Purabaya pada praktiknya masih menunjukkan berbagai permasalahan di lapangan sehingga belum sepenuhnya terlaksana secara optimal.¹⁰

Faktor efektivitas faktor hukum itu sendiri yaitu terkait kualitas dan kejelasan peraturan yang ada sangat menentukan efektivitasnya, peraturan yang ambigu atau tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat dapat menghambat implementasi yang

⁷Prasetyanto, D. (2020). Keselamatan Lalu Lintas Infrastruktur Jalan. Bandung: ITENAS Press.

⁸H. Zainuddin Ali, M.A, (2023). Sosiologi Hukum, Jakarta: Sinar Grafika.

⁹H. Zainuddin Ali, M.A, (2023). Sosiologi Hukum.

¹⁰Wawancara, Bapak Verie Sugiharto, S.E. Pengawas Satuan Pelayanan Terminal Tipe A Purabaya. Balai Pengelola Transportasi Darat (BPTD) Kelas II Jawa Timur, Surabaya, 17 Desember 2025.

efektif.¹¹ Sarana atau faktor terkait fasilitas adalah bentuk terkait ketersediaan fasilitas yang memadai, seperti infrastruktur terminal, fasilitas keselamatan, dan sarana transportasi yang sesuai standar, mendukung implementasi hukum yang efektif. Pemenuhan fasilitas sarana dan prasarana untuk penumpang bus merupakan keharusan bagi setiap pengurus pengangkutan umum yang bertujuan supaya memastikan keselamatan, keamanan, dan kenyamanan penumpang, kewajiban tersebut terdapat dalam Pasal 141 ayat (1) UU No.22/2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang menyatakan bahwa penyelenggaraan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum wajib memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM). Pasal 141 ayat (2) UU No.22/2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menjelaskan bahwa standar pelayanan terdiri dari keselamatan, keamanan, kenyamanan, keterjangkauan, kesetaraan, dan keteraturan, yang secara langsung berkaitan dengan penyediaan sarana dan prasarana bagi penumpang. PM No.29/2015 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum mengatur kewajiban penyediaan fasilitas penumpang seperti tempat duduk sesuai kapasitas, kebersihan kendaraan, pengaturan suhu dan ventilasi. PM No.40/2015 menjelaskan terkait Standar pelayanan penyelenggaraan terminal penumpang angkutan jalan, yang mewajibkan penyediaan ruang tunggu, toilet, informasi perjalanan, serta aksesibilitas bagi penyandang disabilitas. Desain peron bus yang kurang memadai merupakan salah satu faktor yang menghambat terwujudnya kenyamanan penumpang dalam penyelenggaraan prinsip kenyamanan dalam angkutan bus.¹² Keterbatasan jumlah peron menyebabkan tidak seluruh bus dapat berhenti dan parkir di area yang telah disediakan oleh terminal, sehingga banyak bus terpaksa berhenti di luar area peron resmi. Kondisi tersebut mengakibatkan proses naik dan turun penumpang tidak dilakukan pada tempat yang semestinya dan mengurangi kenyamanan penumpang karena dilakukan di area yang tidak dirancang untuk menunjang kenyamanan. Desain peron yang tidak menyesuaikan dengan spesifikasi kendaraan juga menjadi permasalahan, khususnya bagi bus tingkat dua yang tidak dapat memasuki area peron akibat keterbatasan ruang dan ketinggian peron. Akibatnya bus tingkat dua harus berhenti di luar area peron bahkan diluar terminal karena fasilitas peron yang kurang memadai. Permasalahan ini menunjukkan bahwa desain peron bus belum sepenuhnya disesuaikan dengan kebutuhan operasional dan perkembangan jenis angkutan bus, yang pada akhirnya berpengaruh terhadap tidak optimalnya pemenuhan prinsip kenyamanan penumpang.

Faktor penegak hukum yaitu faktor terkait kemampuan dan integritas kepada pemerintahan penegak hukum dalam melakukan kewajibannya yaitu menegakkan

¹¹Danto Herdianto, (2024), Efektivitas Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kota Tasikmalaya dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Lingkungan dan Ketertiban Masyarakat. *Jurnal Penelitian Hukum Galunggung* Vol. 1 (No. 3). Hal 67–93.

¹²Wawancara, Bapak Verie Sugiharto, S.E. Pengawas Satuan Pelayanan Terminal Tipe A Purabaya. Balai Pengelola Transportasi Darat (BPTD) Kelas II Jawa Timur, Surabaya, 17 Desember 2025.

aturan yang akan sangat berpengaruh. Penegakan hukum yang tegas dan adil akan meningkatkan ketaatan masyarakat terhadap peraturan yang ada.¹³ Pasal 203 UU No.22/2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menegaskan bahwa penegakan hukum di bidang lalu lintas dan angkutan jalan dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil di bidang lalu lintas dan angkutan jalan sesuai dengan kewenangannya. Dalam pelaksanaannya faktor penegak hukum masih menjadi kendala dalam mewujudkan keselamatan dan kenyamanan angkutan bus.¹⁴ Aparatur penegak hukum di bidang perhubungan belum sepenuhnya melakukan pemeriksaan secara menyeluruh terhadap seluruh bus yang beroperasi, baik terkait kelaikan kendaraan maupun kepatuhan terhadap ketentuan kapasitas angkut secara rutin. Kondisi tersebut berdampak pada lemahnya pengawasan di lapangan, sehingga masih ditemukan bus yang beroperasi dalam keadaan melebihi kapasitas penumpang.

Faktor Masyarakat dan faktor kebiasaan juga menyebabkan keselamatan dan kenyamanan transportasi sulit terwujud.¹⁵ Faktor masyarakat terkait kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam mematuhi peraturan, tanpa dukungan masyarakat, implementasi hukum akan sulit tercapai. Faktor kebiasaan terkait nilai-nilai budaya atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat mempengaruhi penerimaan terhadap hukum, hukum yang sejalan dengan norma dan budaya setempat akan lebih mudah diterima dan diimplementasikan. Pasal 208 UU No. 22/2009 yang memberikan hak sekaligus ruang untuk publik supaya ikut berperan dalam penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan melalui pemantauan, pelaporan, serta pemberian masukan kepada instansi terkait, sehingga keberhasilan implementasi UU No.22/2009 tidak hanya bergantung pada aparat penegak hukum dan penyelenggara transportasi, tetapi juga pada tingkat kesadaran dan kepatuhan masyarakat sebagai pengguna jalan. Masyarakat bersedia menaiki bus yang telah melebihi kapasitas angkut (*overcapacity*), meskipun kondisi tersebut berpotensi membahayakan keselamatan dan mengurangi kenyamanan penumpang. Salah satu penyebab utama adalah mengejar waktu dan keterbatasan informasi terkait jadwal keberangkatan masing-masing bus di terminal, sehingga penumpang merasa khawatir tidak mendapatkan bus berikutnya apabila melewati bus yang telah penuh.¹⁶ Kekhawatiran tersebut mendorong masyarakat untuk tetap menggunakan layanan angkutan. Kondisi tersebut telah berkembang menjadi kebiasaan yang dianggap wajar, terutama pada jam pulang kerja dan pada masa libur panjang. Pada periode libur panjang,¹⁷ masyarakat cenderung beranggapan bahwa hampir seluruh bus

¹³Intan Dila Safitri, (2024) “Dinamika Masyarakat Dalam Meningkatkan Efektivitas Penegakan Hukum,” *Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial* Vol 1, No. 6 hlm. 84

¹⁴Wawancara, Bapak Verie Sugiharto, S.E. Pengawas Satuan Pelayanan Terminal Tipe A Purabaya. Balai Pengelola Transportasi Darat (BPTD) Kelas II Jawa Timur, Surabaya, 17 Desember 2025.

¹⁵Sofyan M. Saleh, dkk, (2025) *Stres & Perilaku Mengemudi Sepeda Motor: Perspektif Transportasi Perkotaan Banda Aceh*: USK Press.

¹⁶Wawancara, Penta, penumpang bus, Surabaya, 24 November 2025.

¹⁷Wawancara, Rizky, penumpang bus, Surabaya, 24 November 2025.

beroperasi dalam kondisi overcapacity, sehingga memilih untuk tetap naik bus yang tersedia meskipun tidak nyaman.

Penumpang memiliki hak atas pelayanan transportasi yang baik, yang tidak hanya mencakup aspek teknis berupa keamanan perjalanan, tetapi juga meliputi kenyamanan fisik dan psikologis selama menggunakan jasa angkutan. Hak ini termasuk jaminan bahwa sarana transportasi yang digunakan berada dalam kondisi laik jalan, fasilitas pendukung tersedia dengan baik. Selain itu, penumpang berhak memperoleh kepastian jadwal keberangkatan maupun kedatangan, sehingga aktivitas dan kepentingan mereka tidak terganggu oleh keterlambatan atau pembatalan sepihak, hak tersebut melekat karena penumpang telah memenuhi kewajiban membayar ongkos perjalanan sesuai ketentuan tarif yang berlaku sebagai bentuk kontraprestasi dalam hubungan perjanjian pengangkutan.¹⁸ Penumpang berhak diperlakukan secara adil serta mendapatkan kompensasi yang layak apabila terjadi kerugian akibat kelalaian pengangkut.¹⁹ Penumpang juga memikul kewajiban moral dan hukum, antara lain mematuhi peraturan angkutan yang berlaku, menjaga kebersihan dan ketertiban selama perjalanan, serta menghormati hak penumpang lain agar tercipta kondisi transportasi yang aman, tertib, dan nyaman.²⁰ Keseimbangan antara hak dan kewajiban tersebut membentuk hubungan timbal balik antara penumpang dan penyedia layanan transportasi, sehingga terdapat adanya sistem transportasi yang menjamin kepuasan serta memenuhi perlindungan konsumen.²¹ Hak penumpang atas pelayanan transportasi yang baik memiliki dasar hukum yang jelas didalam ketentuan perundang-undangan yang mengatur. Pasal 3 UU No.22/2009 menjelaskan bahwa penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan bertujuan menciptakan pelayanan yang aman, selamat, tertib, lancar, dan nyaman, sehingga penumpang berhak memperoleh kenyamanan fisik maupun psikologis selama perjalanan. Pasal 141 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 22/ 2009 mewajibkan perusahaan angkutan umum untuk memenuhi standar pelayanan minimal yang meliputi aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan, dan keteraturan, termasuk memastikan kendaraan dalam kondisi laik jalan serta tersedianya fasilitas pendukung yang memadai. Pasal 4 UU No.8/1999 tentang perlindungan konsumen memaparkan bahwasannya tiap penumpang memiliki hak atas terpenuhinya kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa, Kepastian jadwal keberangkatan dan kedatangan juga merupakan bagian dari hak penumpang atas pelayanan yang layak dan informasi yang jelas. Hubungan hukum antara penumpang dan pengangkut lahir

¹⁸Meidyana Aulia Putri, (2024) perlindungan hukum bagi penumpang maskapai akibat pembatalan keberangkatan secara sepihak menurut undang-undang perlindungan konsumen nomor 8 tahun 1999, *Judiciary*, Vol.13 (No.1).

¹⁹ Surur, Sri Ratna Dewi, (2023). "Implementasi Standar Pelayanan Minimal Bus Antarkota dan Antartprovinsi di Terminal Purabaya." *Jurnal Transportasi Multimoda*, Vol. 21 (No. 2).

²⁰Azis Putri, A. T., Andyanto, H., Anwar, M., & Anita, A, (2023). "Perlindungan hukum terhadap penumpang angkutan umum yang mengalami tindakan overload". *Jurnal Jendela Hukum*, Vol. 10 (No.1).

²¹Cut Nur Safrida Diniyati dkk.,(2023). "Perlindungan Hukum terhadap Penumpang Bus Angkutan Umum Terjadi Kecelakaan". *JIMFH* Vol. 8 (No. 3).

dari perjanjian pengangkutan yang bersifat timbal balik, di mana pembayaran ongkos perjalanan oleh penumpang melahirkan hak atas pelayanan sesuai ketentuan Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara. Jikalau terdapat kerugian dampak dari kelalaian pengangkut, penumpang berhak memperoleh ganti rugi sebagaimana diatur dalam Pasal 142 UU No.22/2009. Di Terminal Purabaya, masih ditemukan kondisi yang belum sepenuhnya mencerminkan pemenuhan hak penumpang, Penumpang pada umumnya telah membeli karcis atau tiket sesuai dengan tarif resmi yang berlaku, namun dalam kenyataannya tidak seluruh penumpang memperoleh tempat duduk sebagaimana semestinya, sehingga sebagian penumpang harus berdiri selama perjalanan.²² Kondisi tersebut menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara jumlah penumpang dengan kapasitas angkut bus yang tersedia. Selain permasalahan overcapacity, terdapat pula faktor lain yang menurunkan tingkat kenyamanan penumpang, antara lain kondisi bus yang tidak terawat dengan baik, seperti bus yang kotor.²³

Kenyamanan memiliki 2 unsur yaitu aspek fisik dan aspek psikologis.²⁴ Aspek fisik dalam kenyamanan transportasi meliputi kondisi kendaraan dan fasilitas pendukung yang secara langsung memengaruhi pengalaman penumpang selama perjalanan.²⁵ Indikator yang termasuk dalam aspek fisik antara lain kebersihan kendaraan dan terminal, ketersediaan tempat duduk yang sesuai dengan kapasitas penumpang, suhu udara serta ventilasi yang memadai, tingkat kebisingan dan getaran selama perjalanan, serta kualitas fasilitas terminal seperti ruang tunggu, toilet, dan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas. Aspek psikologis berkaitan dengan kondisi batin penumpang selama menggunakan jasa transportasi, yaitu sejauh mana penumpang merasa aman, tenang, dan terbebas dari stres selama perjalanan. Faktor pertama adalah ketertiban sistem, yaitu penerapan aturan naik dan turun penumpang di terminal resmi yang menciptakan rasa keteraturan dan kontrol terhadap lingkungan perjalanan. Kepastian waktu juga menjadi unsur penting karena jadwal keberangkatan dan kedatangan yang jelas akan menurunkan tingkat kecemasan penumpang terhadap keterlambatan atau ketidakpastian perjalanan.

Prinsip kenyamanan dalam transportasi menurut UU No.22/2009 adalah asas pelayanan yang menekankan terpenuhinya kenyamanan dalam transportasi pada dasarnya adalah suatu keadaan ketika penumpang merasakan ketenangan, kemudahan, dan kepuasan selama melakukan perjalanan, baik dari aspek fisik maupun psikologis rasa aman, kemudahan, dan kepuasan penumpang selama proses perjalanan, baik di dalam kendaraan maupun pada fasilitas penunjang, kenyamanan merupakan unsur penting dalam standar pelayanan minimal yang wajib dipenuhi, karena memiliki pengaruh langsung terhadap tingkat kepuasan penumpang

²²Wawancara, Rizky, penumpang bus, Surabaya, 24 November 2025.

²³Wawancara, Indel, penumpang bus, Surabaya, 28 November 2025

²⁴Prasetyanto, D. (2020). Keselamatan Lalu Lintas Infrastruktur Jalan. Bandung: ITENAS Press.

²⁵Muhammad Arief Hakim,dkk, (2025) "Faktor yang Mempengaruhi Kepuasan Penumpang di Bandara: Kemudahan Akses Menuju Bandara, Informasi Aksesibilitas dan Fasilitas Digital," *Journal of Governance and Public Administration* Vol. 2 No. 3 hal 784 – 786.

sebagai pengguna jasa transportasi.²⁶ Implementasi prinsip kenyamanan Terminal Purabaya masih ditemukan berbagai kondisi yang menunjukkan belum terpenuhinya prinsip tersebut, seperti kelebihan kapasitas penumpang, penumpang yang telah membeli tiket namun tidak memperoleh tempat duduk, serta kondisi sarana dan prasarana bus yang belum sepenuhnya memenuhi standar kenyamanan. Kondisi tersebut menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara ketentuan hukum yang berlaku (*das sollen*) dengan realitas di lapangan (*das sein*). Hubungan antara penumpang dan perusahaan otobus merupakan perjanjian pengangkutan yang secara otomatis menghasilkan apa yang harus didapat dan apa yang harus dijalankan bagi para pihak yang terlibat harus terpenuhi, salah satunya adalah prinsip kenyamanan memiliki kaitan erat dengan hak konsumen, penumpang sebagai pengguna jasa transportasi berhak memperoleh pelayanan yang tidak hanya nyaman, tetapi juga akan memberi keamanan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang berlaku.²⁷

3.2 Faktor Hambatan Dan Upaya Dalam Pelaksanaan Prinsip Kenyamanan Bagi Penumpang Bus Di Terminal Purabaya

3.2.1 Hambatan Pelaksanaan Prinsip Kenyamanan Bagi Penumpang Bus di Terminal Purabaya Menurut Pemerintah.

Peran pemerintah dalam memenuhi aspek kenyamanan dari transportasi sangat penting sebab pemerintah merupakan pihak yang mempunyai otoritas untuk menetapkan regulasi, melakukan pengawasan, dan memastikan fasilitas transportasi memenuhi standar keselamatan dan kenyamanan.²⁸ Pemerintah juga bertanggung jawab melakukan pengawasan dan penegakan hukum, termasuk memberikan sanksi kepada pihak yang melanggar peraturan keselamatan.²⁹ Pemerintah memiliki peran sentral dalam menjamin kenyamanan masyarakat, khususnya dalam penyelenggaraan transportasi umum, hal tersebut diwujudkan melalui pembentukan regulasi, pengawasan, serta penyediaan sarana dan prasarana transportasi yang layak, peran pemerintah dalam hukum administrasi negara dapat dipahami sebagai bentuk perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat guna mewujudkan ketertiban, keadilan, kepastian hukum, keselamatan, dan kenyamanan pengguna jasa.³⁰ Regulasi yang jelas dan pengawasan yang konsisten akan mendorong untuk mematuhi standar keselamatan, kapasitas kendaraan, serta prosedur pelayanan penumpang.³¹ Pemerintah dalam UU No.22/2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan memiliki kewajiban hukum

²⁶Sari, D. P., & Yuliana, E. (2022). "Kualitas Pelayanan Angkutan Kota (Angkot) Berbasis Standar Pelayanan Minimal (SPM) terhadap Kepuasan Penumpang Kota Bogor. Jurnal Karimahtauhid". Vol.6 (No.2).

²⁷Dr. H. Abdul Karim, dkk., (2024). Manajemen Transportasi . Jakarta :Cendikia Mulia Mandiri.

²⁸Septia ardila dkk, (2025). Manajemen Mutu Transportasi Laut: Studi pada Upaya Peningkatan Standar Keselamatan dan Kenyamanan Penumpang, Jurnal Cakrawala Bahari. Vol.8 (No.1).

²⁹Departemen Perhubungan RI, Pedoman Keselamatan Transportasi Jalan, Jakarta: Ditjen Perhubungan Darat, 2015.

³⁰In'am Najiha, dkk. (2025). Hukum Administrasi Negara Sebagai Pilar Transportasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Pendidikan, Citra Lentera Jagat Vol 1 (No.1)

³¹Wulandari, Sang Ayu Ketut Reqita. (2025) "Implementasi Pengawasan Tarif Angkutan Udara Kelas Ekonomi Dalam Negeri Berdasarkan Standar Operasional Prosedur pada Kantor Otoritas Bandar Udara Wilayah IV Bali." Skripsi, Politeknik Negeri Bali.

untuk menjamin terselenggaranya angkutan umum yang aman, selamat, nyaman, dan terjangkau, Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh penulis dengan Bapak Verie Sugiharto, S.E. - Plh. Selaku Pengawas Satuan Pelayanan Terminal Tipe A Purabaya pihak BPTD Kelas II Jawa Timur, diperoleh keterangan bahwa salah satu hambatan utama dalam pelaksanaan prinsip kenyamanan bagi penumpang bus adalah keterbatasan jumlah sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki oleh pihak terminal. Hambatan ini berdampak langsung terhadap efektivitas pengawasan dan pengendalian pelayanan bus yang beroperasi di Terminal BPTD Kelas II Jawa Timur Terminal Purabaya menjelaskan bahwa jumlah ideal petugas terminal berdasarkan struktur organisasi dan kebutuhan operasional seharusnya mencapai 217 orang.³² Jumlah tersebut diperlukan untuk menunjang pelaksanaan tugas pengawasan secara menyeluruh, termasuk pemeriksaan standar pelayanan minimal (SPM), pengaturan arus penumpang, pengawasan kapasitas bus, serta pengawasan fasilitas terkait kenyamanan bus bagi penumpang. Namun, dalam kenyataan, jumlah petugas yang tersedia di lapangan saat ini hanya sebanyak 83 orang, sehingga terjadi kesenjangan yang cukup signifikan antara kebutuhan ideal dan kondisi sebenarnya. Keterbatasan jumlah petugas tersebut mengakibatkan pengawasan terhadap bus dan pelayanan penumpang tidak dapat dilakukan secara menyeluruh dan optimal. Keterbatasan jumlah sumber daya manusia (SDM) juga berimplikasi langsung terhadap pengelolaan loket tiket di Terminal Purabaya. Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Balai Pengelola Transportasi Darat (BPTD) Kelas II Jawa Timur, disampaikan bahwa tidak seluruh loket tiket dapat dijaga oleh petugas secara optimal karena keterbatasan jumlah petugas yang tersedia. Kondisi ini menyebabkan beberapa loket dalam keadaan tidak terjaga, khususnya pada jam-jam sibuk keberangkatan penumpang. Ketidadaan petugas resmi yang menjaga loket tersebut membuka kesempatan terjadinya praktik percaloan tiket di lingkungan terminal. Pihak Balai Pengelola Transportasi Darat (BPTD) Kelas II Jawa Timur menjelaskan bahwa calo memanfaatkan kekosongan petugas loket untuk menawarkan jasa pembelian tiket secara tidak resmi kepada penumpang.

Perusahaan otobus memiliki tanggung jawab secara penuh terkait kenyamanan maupun keselamatan para penumpang sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen jasa transportasi.³³ Kewajiban tersebut mencakup penyediaan kendaraan dalam kondisi serta kelengkapan fasilitas penunjang bagi penumpang, seperti pelaksanaan standar penyediaan tempat duduk sesuai kapasitas, kebersihan dan kenyamanan ruang kendaraan, fasilitas keselamatan darurat, serta kepastian jadwal keberangkatan pengemudi.³⁴ Perusahaan otobus menurut UU No.22/2009 mempunyai

³²Wawancara, Bapak Verie Sugiharto, S.E. Pengawas Satuan Pelayanan Terminal Tipe A Purabaya piha. Balai Pengelola Transportasi Darat (BPTD) Kelas II Jawa Timur, Surabaya, 17 Desember 2025.

³³Ida Bagus Ananta Kusuma, I Nyoman Sukandia, I Nyoman Sutama, (2024), "Perlindungan Hukum Terhadap Penumpang Angkutan Umum Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan," Jurnal Analogi Hukum, Vol. 6 (No. 1).

³⁴Kementerian Perhubungan RI, Laporan Tahunan Transportasi Darat 2022, hlm. 14.

ewajiban hukum untuk melaksanakan pelayanan transportasi sesuai dengan yang searusnya dalam prinsip kenyamanan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hambatan pemenuhan prinsip kenyamanan penumpang dari sisi perusahaan otobus salah satunya berasal dari praktik penjualan tiket yang tidak diikuti dengan baik oleh oknum pengemudi atau awak bus yang menjual tiket melebihi kapasitas tempat duduk, sehingga penumpang yang telah membeli tiket tidak memperoleh kursi sebagaimana mestinya.³⁵ Perusahaan otobus mengalami keterbatasan dalam melakukan pengawasan secara terus-menerus terhadap tindakan pengemudi di lapangan, sehingga praktik penjualan tiket tanpa kepastian kursi sulit untuk dikendalikan secara optimal.

3.2.2 Upaya yang Dilakukan Pemerintah dalam tidak terlaksananya Prinsip Kenyamanan Bagi Penumpang Bus di Terminal Purabaya.

Penumpang dalam transportasi diartikan sebagai individu yang memanfaatkan layanan angkutan untuk melakukan aktivitas perjalanan mulai dari satu tempat ke suatu tempat lain dengan memberikan imbalan biaya kepada penyelenggara jasa angkutan.³⁶ Penumpang dianggap sebagai pihak dalam perjanjian pengangkutan dengan perusahaan angkutan, yang menuntut pengangkut untuk melaksanakan kewajiban mengantar penumpang dengan selamat dan pantas sampai tujuan.³⁷ Kedudukan penumpang adalah sebagai konsumen dengan hak atas keamanan serta kenyamanan dalam menggunakan transportasi, sehingga pelanggaran terhadap hak tersebut dapat dinilai sebagai kelalaian dari pihak pengangkut.³⁸ Perlindungan hukum bagi penumpang merupakan upaya untuk menjamin terpenuhinya hak atas keselamatan, kenyamanan, dan kepastian pelayanan selama menggunakan jasa transportasi, perlindungan ini terbagi menjadi dua bentuk, yaitu preventif dan represif, perlindungan hukum preventif adalah upaya pencegahan agar penumpang tidak mengalami kerugian atau bahaya selama menggunakan jasa transportasi, perlindungan ini diwujudkan melalui penyusunan regulasi dan kewajiban petugas menyediakan fasilitas keselamatan serta pelayanan yang nyaman.³⁹

Perlindungan hukum represif merupakan bentuk penegakan hukum atau pemberian ganti rugi ketika penumpang mengalami kerugian akibat kelalaian operator transportasi, perlindungan ini diwujudkan melalui kompensasi, pertanggungjawaban perdata, maupun upaya lain yang diakui oleh hukum dan dapat ditempuh penumpang untuk memperoleh keadilan.⁴⁰ Perlindungan hukum bagi penumpang diatur dalam UU No.22/2009 yang

³⁵Wawancara, Candra Prasetyo PO. HAFANA, Surabaya, 11 Desember 2025.

³⁶Abdul Karim,dkk, (2023),Manajemen Transportasi , Batam, Indonesia: Yayasan Cendikia Mulia Mandiri,

³⁷HSB, Putra Halomoan. "Pertanggungjawaban Hukum Pengangkutan terhadap Penumpang dan Barang Angkutan Disebabkan Kelalaian." *Al-Ihkam: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial* .Vol.9 (No.1).

³⁸Ida Bagus Ananta Kusuma, I Nyoman Sukandia, I Nyoman Sutama, (2024), "Perlindungan Hukum Terhadap Penumpang Angkutan Umum Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan," *Jurnal Analogi Hukum*, Vol. 6 (No. 1).

³⁹Surur, Sri Ratna Dewi, (2023). "Implementasi Standar Pelayanan Minimal Bus Antarkota dan Antartprovinsi di Terminal Purabaya." *Jurnal Transportasi Multimoda*, Vol. 21 (No. 2).

⁴⁰Nyoman Gede Fajar Septiawan Putra, Desak Gede Dwi Arini, Luh Putu Suryani, (2020). "Perlindungan Hukum terhadap Konsumen Khusus Jasa Penumpang Angkutan Darat". *Jurnal Interpretasi Hukum*, Vol. 1 (No. 1).

menegaskan kewajiban pemerintah untuk menjamin terselenggaranya angkutan umum yang selamat, aman, nyaman, dan terjangkau, serta mewajibkan perusahaan angkutan umum memenuhi standar pelayanan minimal dalam memberikan jasa kepada masyarakat dan dalam perspektif hukum perdata, ketentuan Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengenai perjanjian memberikan landasan bahwa hubungan antara penumpang dan pengangkut merupakan perjanjian pengangkutan yang menimbulkan kewajiban bagi pengangkut untuk mengantarkan penumpang dengan selamat, aman, dan layak hingga tempat tujuan.

Upaya pemerintah dalam meningkatkan pelaksanaan prinsip kenyamanan bagi penumpang bus di Terminal Purabaya dilakukan oleh Balai Pengelola Transportasi Darat (BPTD) Kelas II Jawa Timur dan diketahui bahwa berbagai upaya telah dilakukan meskipun masih menghadapi kendala utama berupa keterbatasan jumlah petugas.⁴¹ Upaya pertama yang dilakukan oleh pemerintah terkait keterbatasan petugas adalah penerapan sistem pengawasan secara sampling. Jumlah petugas yang tersedia tidak mencukupi untuk melakukan pemeriksaan terhadap seluruh bus yang masuk dan keluar terminal, maka pengawasan dilakukan secara bergantian dan berbasis antrian, bus yang diperiksa dipilih secara acak atau berdasarkan urutan tertentu, dengan tetap melihat pada ketentuan peraturan yang berlaku yang berkaitan. Meskipun tidak seluruh bus dapat diperiksa, adanya pemeriksaan dalam bentuk sampling ini diharapkan tetap mampu mengurangi terjadinya pelanggaran terhadap standar pelayanan dan prinsip kenyamanan penumpang.

Upaya kedua yang dilakukan oleh pemerintah adalah melakukan koordinasi dengan perusahaan otobus (PO) terkait pemenuhan fasilitas di dalam bus. BPTD Kelas II Jawa Timur menyampaikan bahwa koordinasi ini bertujuan untuk mendorong perusahaan otobus agar memenuhi standar pelayanan minimal, khususnya yang berkaitan dengan kenyamanan penumpang, seperti ketersediaan tempat duduk sesuai kapasitas, kebersihan bus, serta kondisi fasilitas penunjang lainnya. Koordinasi dilakukan melalui pembinaan, teguran, dan penyampaian kewajiban hukum perusahaan otobus sesuai dengan UU No.22/2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Upaya ketiga yang dilakukan pemerintah adalah pengajuan permohonan perbaikan dan peningkatan sarana prasarana terminal guna menunjang pelayanan yang lebih baik. Keterbatasan fasilitas di Terminal Purabaya, seperti ruang pengaduan yang masih menyatu dengan ruang informasi, sehingga kurang efektif. Oleh karena itu, pemerintah mengajukan perbaikan fasilitas agar ruang pengaduan dapat berfungsi secara optimal sebagai sarana penyaluran aspirasi dan keluhan penumpang terkait pelayanan bus.

Upaya keempat berkaitan dengan pemenuhan fasilitas bagi penyandang disabilitas, pihak BPTD Kelas II Jawa Timur mengakui bahwa fasilitas ramah disabilitas di Terminal

⁴¹Wawancara, Bapak Verie Sugiharto, S.E. Pengawas Satuan Pelayanan Terminal Tipe A Purabaya. Balai Pengelola Transportasi Darat (BPTD) Kelas II Jawa Timur, Surabaya, 17 Desember 2025.

Purabaya masih belum tersedia secara memadai. Untuk itu, pemerintah mengupayakan pengajuan peningkatan fasilitas terminal agar dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat, termasuk penyandang disabilitas, sebagai bagian dari pemenuhan prinsip kenyamanan dalam pelayanan publik.

Upaya kelima yang dilakukan pemerintah adalah mendorong penyediaan jadwal yang jelas melalui media sosial sebagai salah satu upaya peningkatan pelayanan dengan melakukan penyampaian dan pembaruan informasi jadwal keberangkatan bus melalui media sosial resmi, khususnya Instagram. Pemanfaatan media sosial ini bertujuan untuk memberikan kemudahan akses informasi kepada masyarakat secara cepat dan transparan, sehingga penumpang dapat mengetahui jadwal keberangkatan, perubahan operasional, serta informasi penting lainnya sebelum menggunakan jasa angkutan bus di Terminal Surabaya.

Upaya keenam terkait perbaikan fasilitas jalur peron dalam terminal, kondisi jalur bus yang ada saat ini dinilai belum optimal, karena tinggi jalur yang tidak diperuntukkan untuk bus Tingkat dua. Kondisi tersebut berdampak pada bus yang menjemput penumpang tidak sesuai ditempatnya. Oleh karena itu, pemerintah mengajukan perbaikan dan penyesuaian desain jalur bus agar seluruh bus dapat melintas dengan aman dan tertib.

Upaya terakhir yang menjadi fokus utama adalah pengajuan penambahan sumber daya manusia (SDM). Penambahan jumlah petugas merupakan langkah strategis agar seluruh fungsi pengawasan dan pelayanan dapat berjalan secara optimal. Dengan terpenuhinya kuota pekerja atau sumber daya manusia yang sesuai dengan kebutuhan seharusnya, diharapkan pengawasan dapat dilakukan secara menyeluruh, pelayanan loket dapat berjalan optimal, praktik percaloan dapat ditekan, serta prinsip kenyamanan bagi penumpang bus dapat terwujud secara lebih efektif.

Perusahaan otobus menurut UU No.22/2009 mempunyai kewajiban hukum untuk menjalankan pelayanan transportasi sesuai dengan standar kenyamanan yang telah ditetapkan dalam peraturan yang mengatur.⁴² Kewajiban tersebut mencakup penyediaan kendaraan dalam kondisi serta kelengkapan fasilitas penunjang bagi penumpang, seperti pelaksanaan standar penyediaan tempat duduk sesuai kapasitas, kebersihan dan kenyamanan ruang kendaraan, fasilitas keselamatan darurat, serta kepastian jadwal keberangkatan pengemudi.⁴³ Perusahaan otobus memiliki tanggung jawab penuh terkait keselamatan dan kenyamanan penumpang sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen jasa transportasi.⁴⁴

⁴²Rahayu, Afifah Endah, Zainal Arifin, dan Wachid Hasyim, (2023) "Standar Pelayanan Kenyamanan Angkutan Umum: Analisis Pasal 141 Ayat (1) Huruf C Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan." *Legal Standing : Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 7(No.1) . Hal. 99-109.

⁴³Kementerian Perhubungan RI, Laporan Tahunan Transportasi Darat 2022, hlm. 14.

⁴⁴Ida Bagus Ananta Kusuma, I Nyoman Sukandia, I Nyoman Sutarna, (2024), "Perlindungan Hukum Terhadap Penumpang Angkutan Umum Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan," *Jurnal Analogi Hukum*, Vol. 6 (No. 1).

Upaya dalam mengatasi hambatan pemenuhan prinsip kenyamanan penumpang, pihak Perusahaan Otobus menyediakan layanan pengaduan pelanggan secara daring atau online.⁴⁵ Layanan pengaduan tersebut disediakan sebagai sarana bagi penumpang untuk menyampaikan keluhan, kritik, maupun saran terkait pelayanan selama perjalanan, termasuk apabila terjadi ketidaksesuaian antara tiket yang dibeli dengan fasilitas yang diterima penumpang. Penyediaan layanan pengaduan secara online ini dimaksudkan sebagai mekanisme pengawasan internal yang memungkinkan perusahaan memperoleh informasi langsung dari penumpang mengenai praktik operasional di lapangan, karena melalui mekanisme tersebut, Perusahaan Otobus dapat melakukan evaluasi terhadap kinerja pengemudi dan awak bus serta mengambil langkah perbaikan guna meningkatkan kenyamanan penumpang.

Pemerintah memiliki peran sentral dalam menjamin kenyamanan masyarakat, khususnya dalam penyelenggaraan transportasi umum. Hal ini diwujudkan melalui pembentukan regulasi, pengawasan, serta tersedianya fasilitas sarana dan prasarana transportasi yang baik. Peran pemerintah dalam hukum administrasi negara dapat dipahami sebagai bentuk perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat guna mewujudkan ketertiban dan keadilan, dengan demikian, penyelenggaraan transportasi tidak hanya berfokus pada hal terkait efisiensi, tetapi juga pada harus memperhatikan kepastian hukum, keselamatan, dan kenyamanan pengguna jasa.⁴⁶ Belum optimalnya pelaksanaan prinsip kenyamanan bagi penumpang bus di Terminal Purabaya dipengaruhi oleh berbagai hambatan. Hambatan tersebut terjadi antara lain karena lemahnya pengawasan pemerintah terhadap operasional perusahaan otobus, rendahnya tingkat kepatuhan perusahaan otobus terhadap ketentuan kapasitas angkut dan standar pelayanan minimal, serta keterbatasan sarana dan prasarana pendukung yang disediakan di lingkungan terminal. Faktor penegakan hukum juga menjadi hambatan utama, khususnya dalam hal penerapan sanksi yang belum dilakukan secara tegas dan konsisten terhadap pelanggaran yang terjadi. Kondisi tersebut mengakibatkan pelanggaran terhadap prinsip kenyamanan terus berlangsung dan menjadi kebiasaan yang dianggap wajar baik oleh pemerintah maupun oleh penumpang. Rendahnya kesadaran hukum masyarakat sebagai pengguna jasa angkutan juga sebab dari tidak efektifnya penerapan prinsip kenyamanan di Terminal Purabaya. Pemerintah pada dasarnya telah melakukan berbagai upaya untuk mewujudkan prinsip kenyamanan, antara lain melalui penetapan regulasi terkait Standar Pelayanan Minimal, pelaksanaan pengawasan oleh Balai Pengelola Transportasi Darat, serta pemberian teguran dan sanksi administratif kepada perusahaan otobus yang melanggar. Upaya tersebut belum sepenuhnya memberikan hasil yang optimal karena belum didukung oleh pengawasan yang berkelanjutan dan penegakan hukum yang tegas. Penumpang berhak diperlakukan

⁴⁵Wawancara, Candra Prasetyo PO. HAFANA, Surabaya, 11 Desember 2025.

⁴⁶In'am Najiha,dkk. (2025). Hukum Administrasi Negara Sebagai Pilar Transportasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Pendidikan, Citra Lentera Jagat Vol 1 (No.1)

secara adil serta mendapatkan kompensasi yang layak apabila terjadi kerugian akibat kelalaian pengangkut.⁴⁷

IV. PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Implementasi prinsip kenyamanan bagi penumpang bus di Terminal Purabaya berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan secara normatif telah memiliki dasar hukum yang jelas, khususnya melalui kewajiban pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagaimana diatur dalam Pasal 138 dan Pasal 141. Prinsip kenyamanan mencakup aspek fisik (ketersediaan tempat duduk sesuai kapasitas, kebersihan kendaraan, fasilitas terminal, aksesibilitas disabilitas) dan aspek psikologis (kepastian jadwal, keteraturan sistem pelayanan, rasa aman). Namun dalam praktiknya, implementasi prinsip tersebut belum sepenuhnya terlaksana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Tingkat efektivitas penerapan prinsip kenyamanan di Terminal Purabaya tergolong belum efektif. Indikator ketidakefektifan tersebut terlihat dari masih ditemukannya praktik overcapacity pada jam sibuk, ketidaksesuaian antara jumlah tiket terjual dan kapasitas tempat duduk, keterbatasan fasilitas terminal termasuk desain peron yang belum optimal, serta belum konsistennya penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara *das sollen* (ketentuan normatif) dan *das sein* (realitas empiris), sehingga tujuan hukum untuk menjamin kenyamanan dan perlindungan penumpang belum tercapai secara optimal. Hambatan utama dalam pengawasan dan perlindungan hukum terhadap pemenuhan hak kenyamanan penumpang meliputi keterbatasan sumber daya manusia (SDM) pengawas di lingkungan BPTD Kelas II Jawa Timur, lemahnya pengawasan terhadap operasional perusahaan otobus, rendahnya kepatuhan sebagian perusahaan terhadap ketentuan kapasitas angkut dan SPM, keterbatasan sarana dan prasarana terminal, serta rendahnya kesadaran hukum masyarakat yang masih mentoleransi praktik overcapacity. Meskipun pemerintah telah melakukan upaya melalui pengawasan sampling, koordinasi dengan perusahaan otobus, penyediaan layanan pengaduan, serta penyampaian informasi jadwal melalui media sosial, langkah tersebut belum sepenuhnya efektif karena belum disertai pengawasan menyeluruh dan penegakan sanksi yang tegas dan konsisten.

4.2 Saran

Pertama, kepada pemerintah melalui BPTD Kelas II Jawa Timur selaku pengelola Terminal Purabaya, perlu dilakukan penguatan sistem pengawasan operasional perusahaan otobus secara berkala dan menyeluruh, khususnya pada jam sibuk.

⁴⁷Surur, Sri Ratna Dewi, (2023). "Implementasi Standar Pelayanan Minimal Bus Antarkota dan Antarprovinsi di Terminal Purabaya." Jurnal Transportasi Multimoda, Vol. 21 (No. 2).

Pengawasan tidak hanya bersifat sampling, tetapi harus berbasis data manifest penumpang dan kapasitas kendaraan guna mencegah praktik *overcapacity*. Selain itu, penerapan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan perlu dilaksanakan secara tegas dan konsisten agar menimbulkan efek jera. Kedua, perusahaan otobus sebagai penyelenggara angkutan umum wajib meningkatkan kepatuhan terhadap Standar Pelayanan Minimal (SPM), terutama terkait kesesuaian jumlah tiket dengan kapasitas tempat duduk, kebersihan kendaraan, serta kepastian jadwal keberangkatan. Digitalisasi sistem tiket dan integrasi data keberangkatan dapat menjadi solusi preventif untuk menghindari ketidaksesuaian kapasitas angkut. Ketiga, pengelola terminal perlu melakukan peningkatan sarana dan prasarana pendukung kenyamanan penumpang, seperti penataan ulang peron, optimalisasi ruang tunggu, peningkatan fasilitas bagi penyandang disabilitas, serta penyediaan sistem informasi jadwal yang lebih transparan dan real-time.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Karim dkk..* Manajemen Transportasi. *Batam: Yayasan Cendikia Mulia Mandiri, 2023.*
- Agus Santoso.* Pengantar Penelitian Hukum, *Yogyakarta: Deepublish. 2021.*
- Amelia Oktavia dkk.* Pengantar Teknik Transportasi, PT. *Jambi: Sonpedia Publishing Indonesia. 2025.*
- Dr. Nasrudin, Nina Nursari.* Pengantar Ilmu Hukum (Membedah Logika dan Etika Keadilan). *Bandung: CV Widina Media Utama. 2025.*
- H. Abdul Karim, Lis Lesmini, Desy Arum Sunarta, Ade Suparman., Andi Ibrahim Yunus, S. Khasanah, Devi Marlita, Dr. Herie Saksono, Nunut Asniar., Tania Andari.* Manajemen Transportasi . *Jakarta : Cendikia Mulia Mandiri. 2024.*
- H. Zainuddin Ali, M.A.* Sosiologi Hukum, *Jakarta: Sinar Grafika. 2023.*
- Prasetyanto, D.* Keselamatan Lalu Lintas Infrastruktur Jalan. *Bandung: ITENAS Press. 2020.*
- Sofyan M. Saleh, Sugiarto, Iqra Mona Meilinda, Ashfa, Renni Angraini & Joewono Prasetyo.* Stres & Perilaku Mengemudi Sepeda Motor: Perspektif Transportasi Perkotaan, *Banda Aceh: USK Press. 2025.*
- Azis Putri, A. T., Andyanto, H., Anwar, M., & Anita, A.* Perlindungan hukum terhadap penumpang angkutan umum yang mengalami tindakan overload. *Jurnal Jendela Hukum*, Vol. 10. No.1. (2023).
- Cut Nur Safrida Diniyati dkk.* Perlindungan Hukum terhadap Penumpang Bus Angkutan Umum Terjadi Kecelakaan. *JIMFH Vol. 8.No. 3.(2023).*
- Danto Herdianto.* Efektivitas Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kota Tasikmalaya dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Lingkungan dan Ketertiban Masyarakat. *Jurnal Penelitian Hukum Galunggung Vol. 1. No. 3. Hal 67–93.(2024).*
- HSB, Putra Halomoan.* Pertanggungjawaban Hukum Pengangkutan terhadap Penumpang

- dan Barang Angkutan Disebabkan Kelalaian. *Al-Ihkam: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial* Vol.9 No. 1. (2023).
- Ida Bagus Ananta Kusuma, I Nyoman Sukandia, I Nyoman Utama. *Perlindungan Hukum Terhadap Penumpang Angkutan Umum Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*. *Jurnal Analogi Hukum*, Vol. 6 No. 1. (2024).
- In'am Najiha, dkk. *Hukum Administrasi Negara Sebagai Pilar Transportasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Pendidikan*. *Citra Lentera Jagat* Vol 1 No.1. (2025)
- Intan Dila Safitri. *Dinamika Masyarakat Dalam Meningkatkan Efektivitas Penegakan Hukum*. *Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial* Vol 1, No. 6 hlm. 84. (2024)
- Meidyana Aulia Putri. *Perlindungan hukum bagi penumpang maskapai akibat pembatalan keberangkatan secara sepihak menurut undang-undang perlindungan konsumen nomor 8 tahun 1999*, *Judiciary*, Vol.13 No.1. (2024)
- Monikah Indah Pratiwi & Atik Wahyuni. *Analisa Kepuasan Penumpang terhadap Kualitas Sistem Pelayanan Terminal Purabaya (Bungurasih) Surabaya*. *Jurnal Ilmiah*. (2021).
- Nyoman Gede Fajar Septiawan Putra, Desak Gede Dwi Arini, Luh Putu Suryani. *Perlindungan Hukum terhadap Konsumen Khusus Jasa Penumpang Angkutan Darat*. *Jurnal Interpretasi Hukum*, Vol. 1 No. 1. (2020).
- Prihardiati, R. L. A. *Teori Hukum Pembangunan Antara Das Sein Dan Das Sollen*. *Hermeneutika. Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5 No. 1. (2021).
- Rahayu, Afifah Endah, Zainal Arifin, dan Wachid Hasyim. *Standar Pelayanan Kenyamanan Angkutan Umum: Analisis Pasal 141 Ayat (1) Huruf C Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*. *Legal Standing : Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 7(No.1) . Hal. 99-109. (2023)
- Sari, D. P., & Yuliana, E. *Kualitas Pelayanan Angkutan Kota (Angkot) Berbasis Standar Pelayanan Minimal (SPM) terhadap Kepuasan Penumpang Kota Bogor*. *Jurnal Karimahtauhid*. Vol.6 No.2. (2021).
- Septia ardila dkk. *Manajemen Mutu Transportasi Laut: Studi pada Upaya Peningkatan Standar Keselamatan dan Kenyamanan Penumpang*, *Jurnal Cakrawala Bahari*. Vol.8 No.1. (2025).
- Surur, Sri Ratna Dewi. *Implementasi Standar Pelayanan Minimal Bus Antarkota dan Antarprovinsi di Terminal Purabaya*. *Jurnal Transportasi Multimoda*, Vol. 21 No. 2. (2023).
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821).
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025).
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, (Lembaran Negara

- Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).
- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 193. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5468).
- Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 260. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5594).
- Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 29 Tahun 2015 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek, (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 228).
- Wawancara, Bapak Verie Sugiharto, S.E. Pengawas Satuan Pelayanan Terminal Tipe A Purabaya Balai Pengelola Transportasi Darat (BPTD) Kelas II Jawa Timur, Surabaya, 17 Desember 2025.
- Wawancara, Candra Prasetyo PO. HAFANA, Surabaya, 11 Desember 2025.
- Wawancara, Harlan, penumpang bus, Surabaya, 24 November 2025.
- Wawancara, Indel, penumpang bus, Surabaya, 28 November 2025.
- Wawancara, Penta, penumpang bus, Surabaya, 24 November 2025.
- Wawancara, Rizky, penumpang bus, Surabaya, 24 November 2025.
- Wulandari, Sang Ayu Ketut Reqita. "Implementasi Pengawasan Tarif Angkutan Udara Kelas Ekonomi Dalam Negeri Berdasarkan Standar Operasional Prosedur pada Kantor Otoritas Bandar Udara Wilayah IV Bali." Skripsi, Politeknik Negeri Bali, 2025.