



Tanggung Jawab Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur dalam Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan Perum Damri tentang Pengoperasian Trans Jatim sebagai Layanan Angkutan Massal Berbasis Jalan Koridor I (Rute Sidoarjo-Surabaya-Gresik)

Firdaus Nur Rachmad^{1✉}, Nur Handayati², Sri Astutik³

^{1,2,3}Universitas Dr. Soetomo Surabaya

Correspondence Author: firdausnurrachmad31@gmail.com✉

Abstrak:

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hubungan hukum dan tanggung jawab Dinas Perhubungan (Dishub) Provinsi Jawa Timur dalam pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama (PKS) dengan Perum DAMRI terkait pengoperasian layanan angkutan massal Trans Jatim Koridor I (Sidoarjo-Surabaya-Gresik). Fokus utama penelitian adalah pada kewajiban penyediaan, pemeliharaan, dan perbaikan sarana halte sebagai prasarana pendukung. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan konseptual (*conceptual approach*). Data dianalisis dari bahan hukum primer dan sekunder, termasuk peraturan perundang-undangan dan dokumen PKS. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan hukum antara Dishub Jatim dan Perum DAMRI adalah kemitraan strategis dengan skema *Buy The Service* (BTS), di mana Dishub berperan sebagai pembeli jasa dan penanggung jawab penuh atas infrastruktur, sementara DAMRI sebagai operator layanan. Tanggung jawab pemeliharaan dan perbaikan halte secara eksplisit dibebankan kepada Dishub Jatim berdasarkan PKS dan dimandatkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keterlambatan perbaikan halte yang terjadi karena kendala birokrasi anggaran dapat dikategorikan sebagai bentuk wanprestasi, karena alasan internal pemerintah tidak dapat dijadikan pembenaran hukum untuk menunda pemenuhan kewajiban kontraktual. Penelitian ini merekomendasikan agar Pemerintah Provinsi Jawa Timur melakukan evaluasi terhadap mekanisme pengelolaan dan penganggaran program Trans Jatim, salah satunya dengan mempertimbangkan model Badan Layanan Umum (BLU) untuk menciptakan fleksibilitas anggaran dan responsivitas yang lebih cepat terhadap kebutuhan operasional di lapangan.



<https://jurnal.usk.ac.id/riwayat>

Kata Kunci : Perjanjian Kerja Sama, Wanprestasi, Pelayanan Publik.

Pendahuluan

Peningkatan mobilitas penduduk merupakan salah satu pilar utama dalam menopang pertumbuhan ekonomi suatu wilayah. Di Provinsi Jawa Timur, khususnya di kawasan aglomerasi metropolitan Gerbangkertosusila (Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, dan Lamongan), tantangan mobilitas menjadi semakin kompleks. Pertumbuhan populasi dan aktivitas ekonomi yang pesat seringkali tidak diimbangi dengan pengembangan infrastruktur dan layanan transportasi publik yang memadai. Akibatnya, timbul berbagai persoalan seperti kemacetan, peningkatan waktu tempuh, polusi udara, serta tingginya biaya transportasi ([Siregar, 2021](#)).

Fenomena ini menuntut intervensi pemerintah untuk menyediakan sistem transportasi umum yang memenuhi kriteria aman, nyaman, selamat, terjangkau, dan terintegrasi. Landasan hukum utama penyelenggaraan transportasi tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang mengamanatkan bahwa lalu lintas dan angkutan jalan harus dikelola sebagai satu kesatuan sistem terpadu. Pasal 138 secara tegas menyatakan bahwa pemerintah pusat dan daerah bertanggung jawab penuh atas penyelenggaraan angkutan umum yang memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM), termasuk penyediaan prasarana pendukung seperti terminal dan halte yang layak.

Menjawab tantangan tersebut, Pemerintah Provinsi Jawa Timur meluncurkan program angkutan umum massal Trans Jatim pada Agustus 2022 dengan skema *Buy The Service* (BTS). Dalam skema ini, pemerintah membeli layanan dari operator berdasarkan standar kinerja yang terukur, sehingga fokus operator beralih dari mencari penumpang menjadi penyediaan layanan yang berkualitas ([Kementerian Perhubungan, 2022](#)). Pelaksanaan teknis program ini berada di bawah tanggung jawab Dinas Perhubungan (Dishub) Provinsi Jawa Timur sebagai representasi pemerintah. Untuk operasional harian, Dishub Jatim menjalin kemitraan dengan Perusahaan Umum (Perum) DAMRI. Hubungan kerja sama ini diformalkan melalui Perjanjian Kerja Sama (PKS) Nomor 120.23 / 274 / PKS / 011.3 / 2023, yang menjadi dasar hukum mengikat bagi kedua belah pihak. Dalam perjanjian tersebut, peran dan tanggung jawab didefinisikan secara jelas. Dishub Jatim sebagai Pihak Kesatu berkewajiban menyediakan Biaya Operasional Kendaraan (BOK) dan melakukan pemeliharaan prasarana, sementara Perum DAMRI sebagai Pihak Kedua bertanggung jawab menyediakan dan mengoperasikan armada bus sesuai standar. Namun, dalam pelaksanaannya, timbul permasalahan ketika beberapa halte sebagai prasarana vital mengalami kerusakan dan tidak segera diperbaiki oleh Dishub Jatim dengan alasan terbentur mekanisme penganggaran daerah. Kondisi ini berpotensi mengganggu kenyamanan dan keselamatan pengguna jasa, serta dapat menurunkan minat masyarakat terhadap Trans Jatim. Di sisi lain, Perum DAMRI sebagai operator dirugikan karena haknya untuk mendapatkan fasilitas operasional yang layak tidak terpenuhi. Keterlambatan ini menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas pelaksanaan perjanjian dan tanggung jawab hukum Dishub Jatim jika terjadi wanprestasi.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif, yaitu untuk menentukan apa yang seharusnya benar atau salah menurut hukum. Fokus utama kajian adalah pada norma, kaidah, dan prinsip hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan serta dokumen Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Perum DAMRI Nomor 120.23 / 274 / PKS / 011.3 / 2023.

Untuk membedah isu hukum secara komprehensif, digunakan dua pendekatan utama: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep hukum

(*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah semua regulasi yang relevan, seperti Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, untuk menemukan konsistensi dan keselarasan norma. Pendekatan konsep hukum digunakan untuk memberikan makna yang tepat terhadap istilah-istilah kunci seperti "tanggung jawab", "perjanjian kerja sama", dan "wanprestasi" berdasarkan doktrin dan pandangan para ahli hukum.

Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (dokumen PKS, buku literatur, jurnal, dan karya ilmiah), serta bahan hukum tersier (artikel dari internet dan sumber relevan lainnya). Prosedur analisis dilakukan melalui beberapa tahap, yaitu pengumpulan bahan hukum, inventarisasi, klasifikasi, sistematisasi, dan analisis kualitatif untuk menyajikan gambaran yang sistematis dan menyeluruh mengenai isu hukum yang diteliti.

Hasil

Hubungan Hukum antara Dinas Perhubungan dan Perum DAMRI: Kemitraan Strategis Berbasis Kinerja

Hubungan hukum yang terjalin antara Dinas Perhubungan (Dishub) Provinsi Jawa Timur dan Perum DAMRI merupakan hubungan kontraktual yang didasarkan pada Perjanjian Kerja Sama (PKS) dengan skema *Buy The Service* (BTS). Skema ini menandai sebuah reformasi dan pergeseran paradigma fundamental dalam penyelenggaraan angkutan umum. Berbeda dengan model setoran konvensional yang mendorong persaingan tidak sehat untuk mendapatkan penumpang sering kali mengorbankan keselamatan dan kenyamanan skema BTS mengubah total model insentif. Dishub Jatim berperan sebagai pembeli layanan (*buyer*), dan Perum DAMRI sebagai penyedia layanan (*provider*). Dalam kerangka ini, pendapatan DAMRI tidak lagi bergantung pada jumlah penumpang yang diangkut, melainkan pada pemenuhan jumlah kilometer layanan yang telah ditetapkan sesuai Standar Pelayanan Minimum (SPM). Hal ini secara efektif menyelaraskan tujuan komersial operator dengan kepentingan publik, yaitu terwujudnya layanan yang andal, tepat waktu, dan berkualitas.

Secara konseptual, model kemitraan ini merupakan manifestasi dari prinsip *New Public Management* (NPM), khususnya adagium *steering, not rowing* (mengarahkan, bukan mendayung). Pemerintah (Dishub) tidak lagi terjun langsung dalam operasional harian yang rumit (mendayung), melainkan mengambil peran strategis sebagai pengarah (*steerer*). Peran ini meliputi penetapan kebijakan, standar kualitas, perencanaan rute, dan pengawasan kinerja. Pelaksanaan teknisnya kemudian dibeli dari badan usaha (DAMRI) yang dinilai memiliki keahlian, efisiensi, dan fleksibilitas operasional yang lebih tinggi (Prasetyo & Hidayat, 2021).

PKS yang menjadi dasar hubungan ini memiliki sifat hukum hibrida, berdiri di persimpangan antara hukum privat dan hukum publik. Meskipun pembentukan dan pelaksanaannya tunduk pada asas-asas hukum kontrak dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), tujuannya yang bersifat pelayanan publik membuat prinsip-prinsip hukum administrasi negara seperti asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), transparansi, dan akuntabilitas turut menjadi acuan dalam interpretasi dan penegakannya.

Dalam kemitraan strategis ini, terjadi pemisahan peran dan alokasi risiko yang tegas, sebuah ciri khas dari skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) yang efektif:

- a) Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur: Sebagai representasi pemerintah, Dishub memegang tanggung jawab penuh atas penyediaan aset tetap (*fixed assets*) atau prasarana.

Ini mencakup perencanaan, penganggaran, pembangunan, pemeliharaan, dan perbaikan seluruh infrastruktur pendukung yang tidak bergerak, seperti halte, marka jalan, dan terminal. Alokasi risiko prasarana kepada pemerintah adalah logis, mengingat pemerintah memiliki kendali superior atas perencanaan tata ruang, perizinan, dan pendanaan jangka panjang. Kewajiban ini ditegaskan secara eksplisit dalam Pasal 6 ayat (2) huruf d PKS.

- b) Perum DAMRI: Sebagai operator profesional, DAMRI fokus pada keunggulan operasional aset bergerak (*rolling stock*) atau sarana. Tanggung jawabnya meliputi penyediaan armada bus yang memenuhi standar, pengelolaan sumber daya manusia (pengemudi dan kru) yang kompeten, pelaksanaan perawatan rutin kendaraan, dan kepatuhan ketat terhadap jadwal serta rute yang telah ditentukan.

Pemisahan tanggung jawab yang jernih ini adalah inti dari kemitraan strategis yang dirancang untuk memaksimalkan efisiensi dan akuntabilitas. Keberhasilan program bergantung pada disiplin dan komitmen kedua belah pihak dalam menjalankan perannya masing-masing secara sinergis.

Analisis Tanggung Jawab Dinas Perhubungan atas Kerusakan Sarana Halte

Tanggung jawab Dishub Jatim atas kerusakan sarana halte bersumber dari tiga pilar yuridis yang saling memperkuat: kewajiban kontraktual, mandat peraturan perundang-undangan, dan konsekuensi hukum dari wanprestasi.

A. Tanggung Jawab Berdasarkan Perjanjian (Aspek Kontraktual)

Secara kontraktual, tanggung jawab Dishub bersifat eksplisit, mutlak, dan tidak ambigu. Keterlambatan perbaikan halte yang rusak merupakan pelanggaran langsung terhadap kewajiban yang tercantum dalam Pasal 6 ayat (2) huruf d PKS. Berdasarkan asas fundamental hukum kontrak, *pacta sunt servanda* (semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya) sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 KUHPerdata, pemerintah terikat oleh komitmennya sama seperti pihak swasta. Kepatuhan pemerintah terhadap kontraknya sendiri adalah krusial untuk menjaga kepastian hukum dan kepercayaan investor dalam proyek-proyek publik (Nugroho, 2019).

PKS tidak memuat klausul yang memberikan toleransi atau pembenaran atas penundaan pemeliharaan. Ketiadaan klausul semacam itu mengimplikasikan bahwa kewajiban perbaikan harus dilaksanakan tanpa penundaan yang tidak semestinya. Dalam praktik hukum, frasa ini diartikan sebagai tindakan yang harus diambil secepat mungkin sesuai standar kewajaran, urgensi situasi, dan potensi dampak. Kerusakan minor mungkin dapat ditoleransi dalam beberapa hari, namun kerusakan struktural pada lantai atau atap halte yang mengancam keselamatan publik menuntut respons dalam hitungan jam atau hari. Penundaan berbulan-bulan jelas berada di luar batas kewajaran tersebut.

B. Tanggung Jawab Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan (Aspek Hukum Publik)

Tanggung jawab Dishub tidak hanya lahir dari ruang lingkup hukum privat (perjanjian), tetapi juga diperkuat dan dimandatkan oleh peraturan dalam ranah hukum publik:

- a) Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ): Pasal 45 ayat (2) huruf b secara tegas menyatakan bahwa penyediaan fasilitas pendukung seperti halte di jalan provinsi adalah kewenangan dan tanggung jawab pemerintah provinsi. Lebih krusial lagi, Pasal 138 ayat (2) mewajibkan pemerintah menyelenggarakan angkutan umum yang memenuhi empat pilar: selamat, aman, nyaman, dan terjangkau. Halte yang rusak secara langsung menggerus setidaknya tiga dari empat pilar tersebut. Aspek nyaman hilang ketika penumpang harus menunggu di bawah terik matahari atau hujan. Aspek aman

terancam ketika penumpang menunggu di bahu jalan yang rawan kejahatan. Aspek selamat terganggu karena proses naik-turun penumpang yang tidak teratur meningkatkan risiko kecelakaan.

- b) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah: Undang-undang ini mengklasifikasikan urusan perhubungan sebagai salah satu Urusan Pemerintahan Wajib. Status wajib ini berarti pemerintah daerah harus memprioritaskan alokasi anggaran dan sumber daya untuk melaksanakannya, bukan menjadikannya pilihan.
- c) Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik: Penundaan perbaikan fasilitas publik yang vital tanpa alasan yang jelas dan transparan dapat dikategorikan sebagai bentuk maladministrasi, khususnya penundaan berlarut atau pengabaian kewajiban hukum. Hal ini dapat menjadi dasar bagi masyarakat untuk melaporkannya kepada Ombudsman Republik Indonesia.

Potensi Wanprestasi dan Implikasi Hukumnya

Kegagalan Dishub untuk segera memperbaiki halte yang rusak membuka pintu bagi tuduhan wanprestasi (cidera janji) dengan berbagai implikasi serius.

- a) Analisis Hukum Perdata dan Itikad Baik: Menurut Pasal 1338 KUHPerdata, perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Membiarkan fasilitas publik vital terbenakalai, yang secara langsung merugikan mitra kontraktual (DAMRI) dan publik, dapat ditafsirkan sebagai tindakan yang tidak mencerminkan itikad baik (Simanjuntak, 2018). Hal ini memberikan dasar hukum yang kuat bagi DAMRI, setelah memberikan peringatan resmi (*somasi*), untuk menuntut pemenuhan kewajiban (perbaikan halte) atau bahkan ganti rugi sesuai Pasal 1243 KUHPerdata.
- b) Kelemahan Alasan Keterlambatan: Alasan kendala anggaran dan proses birokrasi APBD yang rigid, meskipun mungkin benar secara faktual, secara yuridis merupakan argumen yang sangat lemah. Dalam hukum kontrak, kesulitan finansial atau kendala prosedural internal salah satu pihak pada umumnya dianggap sebagai risiko yang melekat dan harus dimitigasi oleh pihak tersebut, bukan merupakan keadaan kahar (*force majeure*) yang dapat membebaskannya dari kewajiban. Pemerintah, sebagai entitas profesional, diharapkan memiliki perencanaan anggaran yang matang, termasuk alokasi dana pemeliharaan rutin dan dana tak terduga yang fleksibel.
- c) Mekanisme Penyelesaian Sengketa: Sesuai Pasal 12 PKS, mekanisme penyelesaian sengketa yang diutamakan adalah musyawarah untuk mufakat. Ini adalah jalur non-litigasi yang mencerminkan semangat kemitraan. Jika musyawarah gagal mencapai kesepakatan, para pihak dapat menempuh jalur hukum selanjutnya, baik melalui litigasi di pengadilan negeri maupun arbitrase jika diatur dalam perjanjian, untuk mendapatkan putusan yang mengikat secara hukum.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil pemaparan diatas, dapat disimpulkan bahwa;

- a) Hubungan hukum antara Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur dengan Perum DAMRI adalah perjanjian kerja sama dengan skema *Buy The Service* (BTS) yang diatur dalam PKS Nomor 120.23 / 274 / PKS / 011.3 / 2023. Dalam perjanjian ini, tanggung jawab penyediaan, perawatan, dan perbaikan sarana halte secara tegas merupakan kewajiban mutlak Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur.
- b) Apabila ada sarana halte yang rusak, Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur bertanggung

jawab penuh untuk memperbaikinya. Keterlambatan perbaikan dengan alasan kendala sistem penganggaran daerah yang tidak fleksibel secara hukum dapat dikategorikan sebagai wanprestasi, karena tidak membebaskan Dishub dari kewajiban kontraktualnya untuk menyediakan prasarana yang layak demi kelancaran layanan dan pemenuhan hak operator.

Dari hasil penelitian, penulis Menyusun rekomendasi sebagai berikut;

- a) Disarankan kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk melakukan evaluasi menyeluruh terhadap mekanisme pengelolaan program Trans Jatim, terutama dalam hal penanganan kerusakan prasarana agar dapat dilakukan secara cepat dan responsif.
- b) Untuk mengatasi masalah penganggaran yang kaku, disarankan agar sistem pengelolaan program Trans Jatim diubah menjadi unit atau badan dengan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (BLU). Dengan status BLU, pengelolaan anggaran akan lebih fleksibel, sehingga penyelesaian permasalahan di lapangan dapat berjalan lebih cepat dan mendukung terwujudnya pelayanan Trans Jatim yang lebih prima.

Referensi

- Ibrahim, J. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing.
- Kementerian Perhubungan. (2022). *Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat*. Kementerian Perhubungan RI.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)*.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum*. Kencana.
- Nugroho, S. A. (2019). *Hukum Kontrak Pemerintahan: Analisis Asas dan Praktik*. Sinar Grafika.
- Prasetyo, A., & Hidayat, R. (2021). Implementasi Skema Buy The Service (BTS) dalam Peningkatan Kualitas Layanan Angkutan Umum Perkotaan. *Jurnal Transportasi dan Logistik*, 8(2), 112-125.
- Rahardjo, B. (2022). Persepsi Publik dan Kualitas Fasilitas dalam Pelayanan Transportasi. *Jurnal Administrasi Publik*, 15(1), 45-58.
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*.
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Republik Indonesia. (2014). *Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan*.
- Republik Indonesia. (2016). *Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah*.
- Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah*.
- Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum (Perum) DAMRI*.
- Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 15 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek*.
- Simanjuntak, R. (2018). *Asas Etikad Baik dalam Kontrak Bisnis*. Pustaka Pelajar.

- Siregar, A. (2021). *Tantangan Mobilitas Urban di Kawasan Metropolitan Indonesia*. Pustaka Akademika.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers.
- Susanto, D. (2020). Faktor Penentu Keberhasilan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) Sektor Transportasi. *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota*, 16(3), 201-215.