

## KEWENANGAN PENGAWAS TERMINAL DALAM MENGATASI TERMINAL BAYANGAN GADANG BUMIAYU

Wahyudi<sup>1</sup>, Siti Marwiyah<sup>2</sup>, M.Yustino Aribawa<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Fakultas Hukum, Universitas Dr. Soetomo, Surabaya, Indonesia

Email: [wahyudipokok@gmail.com](mailto:wahyudipokok@gmail.com)

### ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh maraknya keberadaan terminal bayangan yang mengganggu ketertiban transportasi umum, salah satunya Terminal Bayangan Gadang Bumiayu di Kota Malang. Rumusan masalah penelitian ini mencakup bagaimana kewenangan pengawas terminal dalam mengatasi terminal bayangan serta faktor-faktor pendukung efektivitas pengawasan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis-sosiologis dengan pendekatan empiris melalui wawancara terhadap pengawas terminal serta studi kepustakaan terkait regulasi transportasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawas terminal memiliki kewenangan utama dalam mengatur, mengawasi, dan menertibkan aktivitas angkutan umum, termasuk pemeriksaan kelayakan kendaraan, penertiban trayek, pengawasan aktivitas naik-turun penumpang, dan penindakan awal terhadap pelanggaran. Namun, kewenangan tersebut belum berjalan optimal karena keterbatasan personel, minimnya fasilitas pendukung, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta rendahnya kepatuhan pengemudi terhadap aturan. Efektivitas pengawasan dapat ditingkatkan melalui revitalisasi terminal resmi, sinkronisasi regulasi pusat dan daerah, pemanfaatan teknologi digital, serta kolaborasi multistakeholder. Dengan demikian, penanganan terminal bayangan tidak hanya bergantung pada penegakan hukum, tetapi juga pada penguatan tata kelola transportasi publik yang responsif dan berorientasi pada pelayanan masyarakat.

**Kata kunci:** Hukum Transportasi, Kewenangan Pengawas, Terminal Bayangan, Transportasi Umum

### ABSTRACT

*This research is motivated by the widespread existence of shadow terminals that disrupt the order of public transportation, one of which is the Gadang Bumiayu Shadow Terminal in Malang City. The research problems focus on how the authority of terminal supervisors in handling shadow terminals and the supporting factors for the effectiveness of supervision. This study employs a socio-legal approach with empirical methods through interviews with terminal supervisors and literature review related to transportation regulations. The findings indicate that terminal supervisors hold the main authority to regulate, supervise, and control public transportation activities, including vehicle roadworthiness inspections, route enforcement, passenger boarding and alighting supervision, and initial law enforcement. However, this authority has not been fully effective due to limited personnel, lack of supporting facilities, weak inter-agency coordination, and low driver compliance. The effectiveness of supervision can be improved through terminal revitalization, regulatory harmonization between central and local governments, the use of digital technology, and multi-stakeholder collaboration. Thus, addressing shadow terminals requires not only law enforcement but also strengthening public transport governance that is responsive and service-oriented.*

**Keywords:** Authority Of Supervisor, Public Transportation, Shadow Terminal, Transportation Law

## INTRODUCTION

Sistem transportasi yang efisien sangat diperlukan untuk mendukung kelancaran aktivitas sosial dan ekonomi di suatu wilayah. Salah satu sarana yang mendukung kelancaran tersebut adalah terminal. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, terminal merupakan fasilitas umum yang penting untuk pelayanan transportasi, berfungsi sebagai tempat bagi kendaraan bermotor umum untuk mengatur kedatangan dan keberangkatan, menaikkan dan menurunkan penumpang dan barang, serta memfasilitasi perpindahan antara moda transportasi.

Terminal yang berfungsi dengan baik tidak hanya meningkatkan efisiensi transportasi, tetapi juga memainkan peran krusial dalam menjaga keselamatan dan kenyamanan pengguna jasa. Terminal yang dirancang dengan baik dapat mengurangi kemacetan, mempercepat waktu perjalanan, dan meningkatkan aksesibilitas ke berbagai layanan public (Pardamean, Irfan, & Rahman, 2023). Terminal yang efisien juga dapat berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi lokal dengan menciptakan lapangan kerja dan menarik investasi, sehingga meningkatkan kualitas hidup masyarakat di sekitarnya. Dengan demikian, pengembangan terminal yang modern dan terintegrasi menjadi sangat penting untuk mendukung sistem transportasi yang berkelanjutan dan responsif terhadap kebutuhan pengguna.

Setelah diberlakukannya kebijakan pada tahun 2011 yang melarang bus AKAP dan AKDP melewati jalan perkotaan, muncul masalah baru berupa Terminal Bayangan Sukun. Terminal bayangan ini, yang terletak di jalur pintu keluar tol Banyumanik, mengganggu fungsi jalan, padahal aktivitas yang mengganggu fungsi jalan sudah diatur dalam UU No. 38 Tahun 2004 Pasal 12. Keberadaan terminal bayangan ini menjadi salah satu tantangan besar bagi pengawasan transportasi dan penegakan hukum yang berlaku. Penanganan masalah ini memerlukan kolaborasi antara pemerintah daerah dan pihak terkait untuk menciptakan solusi yang efektif, seperti perbaikan infrastruktur jalan dan penataan ulang terminal agar tidak mengganggu arus lalu lintas. Selain itu, edukasi kepada masyarakat mengenai pentingnya mematuhi regulasi transportasi juga sangat diperlukan untuk mencegah munculnya terminal bayangan lainnya di masa depan (Angestiwi, 2018).

Pengawasan terhadap terminal bayangan menjadi sangat krusial guna memastikan agar sistem transportasi publik berjalan sesuai dengan peraturan yang ada. Keberadaan

terminal bayangan yang tidak terdaftar dan tidak terkontrol dapat merusak ketertiban dan kelancaran sistem transportasi yang sah. Oleh karena itu, peran pemerintah dan instansi terkait dalam mengawasi dan mengendalikan terminal bayangan perlu diperkuat, dengan memberikan kewenangan yang lebih tegas untuk melakukan penertiban (Ilyas, Qadar, & Ikram, 2024). Tanpa pengawasan yang memadai, terminal bayangan dapat menimbulkan berbagai masalah serius, seperti kemacetan lalu lintas yang mengganggu mobilitas masyarakat, serta ketidaknyamanan bagi penumpang yang menggunakan transportasi umum di terminal tidak resmi tersebut

Penelitian ini menawarkan pendekatan baru dalam menganalisis kewenangan pengawasan terhadap terminal bayangan melalui perspektif hukum transportasi. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang cenderung hanya membahas terminal bayangan dari aspek sosial atau ekonomi, penelitian ini fokus pada pengawasan legal yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya mengenai penerapan hukum dan regulasi yang ada untuk mengatasi masalah terminal bayangan. Penelitian ini juga memperkenalkan konsep penguatan sistem pengawasan yang lebih tegas, serta memberikan wawasan mengenai efektivitas penegakan hukum yang perlu diterapkan dalam menangani terminal bayangan secara sistematis dan berkelanjutan.

## **MATERIAL AND METHODS**

Penelitian merupakan penelitian hukum empiris (“empirical legal research/empirisch juridisch onderzoek/empirische juristische recherche”). Soetandyo, (2010) menyebut Penelitian hukum empiris sebagai penelitian hukum non-doktrinal. Penelitian sosio legal tidak sekedar mengkaji hukum sebagai preskripsi-preskripsi secara letterlijk, tapi juga dianalisis sebagai kekuatan sosiopolitis yang memiliki susunan terstruktur baik dalam organisasi penegak hukum, proses, dan dalam konteks sosio-kulturalnya (studi penelitian tentang text incontext) .

Hasil penelitian ini dapat berupa imperativa dapat juga bersifat formal. Penelitian nondoktrinal atas hukum bisa memunculkan adanya teori-teori baru terkait keberadaan dan fungsi hukum dalam masyarakat, beserta perubahan-perubahan yang bisa terjadi dalam proses perubahan sosial. Peneliti menggunakan jenis penelitian ini untuk mengkaji Kewenangan Pengawas Terminal Dalam Mengatasi Terminal Bayangan Gadang Bumiayu.

## RESEARCH RESULTS AND DISCUSSION

### 1. Kewenangan Pengawasan Terhadap Terminal Bayangan Gadang Bumiayu

Fenomena meningkatnya jumlah terminal tidak resmi atau terminal bayangan menjadi salah satu permasalahan serius dalam sistem transportasi darat di Indonesia. Terminal bayangan merupakan tempat naik dan turun penumpang yang tidak memiliki legalitas formal dan tidak tercatat dalam jaringan resmi terminal yang ditetapkan oleh pemerintah. Keberadaan terminal jenis ini kerap ditemui di ruas-ruas jalan strategis, terutama di kawasan perkotaan dan jalur perlintasan antarkota.

Terminal bayangan mengganggu fungsi jalan sebagai ruang lalu lintas, karena aktivitas menaikkan dan menurunkan penumpang sering dilakukan secara tiba-tiba di badan jalan. Hal ini menyebabkan kemacetan, memperbesar risiko kecelakaan lalu lintas, dan mengurangi efektivitas pengawasan transportasi umum oleh aparat berwenang. Menurut (Prasetyo & Anindita, 2024), keberadaan terminal bayangan sering kali dipilih oleh masyarakat karena memberikan fleksibilitas waktu, kedekatan lokasi, serta biaya yang lebih murah dibandingkan terminal resmi. Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mengurangi kepadatan lalu lintas adalah dengan memaksimalkan sistem angkutan umum, baik angkutan masal maupun angkutan individual (Hariyono & Prawesthi, 2015)

Dalam perspektif hukum transportasi, terminal bayangan merupakan bentuk pelanggaran terhadap ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, khususnya pada aspek pengaturan tempat naik dan turun penumpang, serta standar keselamatan dan kelaikan jalan. Selain itu, Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 31 Tahun 1995 secara tegas mengatur klasifikasi dan operasional terminal penumpang yang wajib dipatuhi oleh seluruh pihak, termasuk operator dan pengguna jasa.

Permasalahan ini juga mengindikasikan lemahnya pelaksanaan fungsi pengawasan oleh aparat terminal dan instansi terkait. Pengawas terminal, sebagaimana diatur dalam regulasi, memiliki tanggung jawab untuk mengatur lalu lintas kendaraan di area terminal, memeriksa dokumen kendaraan, serta menjamin ketertiban dan keamanan aktivitas transportasi (Kementerian Perhubungan, 2020). Namun keterbatasan sumber daya manusia,

minimnya infrastruktur pendukung, serta belum optimalnya koordinasi antar lembaga menjadi hambatan utama dalam penertiban terminal bayangan.

Penanganan terhadap pertumbuhan terminal bayangan tidak cukup dilakukan melalui pendekatan represif semata, tetapi memerlukan strategi holistik, seperti peningkatan kualitas layanan di terminal resmi, penyediaan aksesibilitas yang memadai, integrasi sistem informasi, serta partisipasi aktif masyarakat. Kebijakan penataan transportasi yang berbasis regulasi kuat dan pelibatan teknologi digital menjadi salah satu solusi jangka panjang yang dapat menekan praktik terminal ilegal dan memperkuat posisi terminal resmi sebagai simpul utama angkutan jalan.

Dalam kerangka hukum transportasi, kewenangan pengawasan terhadap aktivitas terminal diatur secara eksplisit dalam berbagai regulasi nasional. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mengamanatkan bahwa penyelenggaraan angkutan jalan harus menjamin keselamatan, keamanan, ketertiban, dan kenyamanan pengguna jalan. Salah satu wujud implementasinya adalah melalui pengawasan yang dilakukan oleh pejabat terminal terhadap semua kendaraan dan kegiatan angkutan orang yang masuk dan keluar dari terminal resmi.

Secara fungsional, pengawas terminal memiliki tugas utama sebagaimana disebutkan dalam Keputusan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1995 tentang Terminal Transportasi Jalan, yaitu melakukan pengaturan, pemantauan, dan penindakan terhadap pelanggaran di lingkungan terminal. Dalam konteks terminal bayangan, wewenang pengawas terminal menjadi penting untuk menjamin bahwa kegiatan angkutan hanya berlangsung di lokasi yang telah ditetapkan pemerintah, sesuai dengan prinsip asas legalitas (principle of legality) dalam hukum administrasi negara.

Teori kewenangan (authority) dalam hukum administrasi sebagaimana dikemukakan oleh (Hadjon, 1997) menekankan bahwa kewenangan pejabat publik merupakan kekuasaan yang bersumber dari hukum, dan pelaksanaannya harus sesuai dengan norma hukum yang berlaku. Kewenangan ini mencakup tiga unsur penting: atribusi, delegasi, dan mandat. Dalam hal pengawasan terminal, kewenangan biasanya bersifat atributif langsung diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 24 Tahun 2021. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 24 Tahun 2021 ini ditetapkan dengan pertimbangan: bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 68 yang berbunyi:

- a. Dalam penyelenggaraan Terminal sesuai tipe dan kelasnya wajib menerapkan sistem informasi manajemen Terminal.
- b. Sistem informasi manajemen Terminal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperuntukan sebagai piranti pengendalian dan pemberian informasi kepada angkutan dan pengguna jasa yang ada di Terminal.
- c. Sistem informasi manajemen Terminal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib diintegrasikan dengan pusat data Direktorat Jenderal, unit pelaksana uji berkala kendaraan bermotor, provinsi, dinas perhubungan Terminal Penumpang lainnya.
- d. Pemantauan kegiatan Terminal yang diintegrasikan pada pusat data sebagaimana dimaksud ayat (3) dilakukan secara *online* dan *realtime*.
- e. Data dan informasi realisasi dan kinerja pelayanan angkutan Penumpang dipergunakan untuk penelitian dalam rangka pengembangan kebijakan angkutan penumpang melalui jalan.
- f. Sistem informasi manajemen Terminal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus diperbarui paling sedikit setiap 5 (lima) tahun sekali oleh penyelenggara Terminal.
- g. Pedoman teknis sistem informasi manajemen Terminal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Direktur Jenderal.

Pasal 88 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 tentang Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara, persyaratan teknis, dan sumber daya manusia penyelenggaraan Terminal penumpang diatur dengan Peraturan Menteri, serta Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang tertuang dalam Pasal 42 ayat (5) yang berisi Ketentuan lebih lanjut mengenai pemeliharaan fasilitas Terminal diatur dengan Peraturan Menteri. Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 132 Tahun 2015 menyebutkan bahwa terminal merupakan pangkalan kendaraan bermotor umum yang digunakan untuk mengatur kedatangan dan keberangkatan, menaik dan menurunkan orang dan/atau barang, serta perpindahan moda angkutan

Meningkatnya jumlah terminal tidak resmi yang menghambat kelancaran aktivitas lalu lintas di jalan raya, seperti Terminal Bayangan Gadang Bumiayu yang berada di Kota Malang menjadi fenomena yang harus terselesaikan dalam dunia transportasi. Fenomena bertumbuhnya terminal bayangan yang mengganggu kelancaran lalu lintas jalan raya merupakan dampak dari ketidakefisienan sistem terminal resmi serta keterbatasan fasilitas yang tersedia. Keberadaan terminal bayangan sering kali menjadi pilihan alternatif bagi penumpang karena memberikan kemudahan akses untuk naik dan turun, khususnya di lokasi yang lebih dekat dengan pusat kota. Meskipun demikian, keberadaan terminal bayangan tidak lepas dari berbagai persoalan hukum dan sosial.

Terminal Bayangan Gadang Bumiayu yang berada di Kota Malang dikategorikan sebagai aktivitas ilegal yang dilakukan oleh pihak-pihak tidak bertanggung jawab. Hal ini ditandai oleh tindakan sewenang-wenang dalam pengalokasian lahan, tanpa memperhatikan ketentuan tata ruang dan regulasi transportasi yang berlaku. Selain itu, sering ditemukan praktik pungutan liar yang tidak jelas arah penggunaannya, yang justru menciptakan ketidakpastian hukum dan ketidaktertiban dalam sistem pelayanan angkutan umum (Prasetyo & Anindita, 2024).

Keberadaan Terminal Bayangan Gadang Bumiayu yang berada di Kota Malang, menunjukkan bahwa meskipun lokasi tersebut tidak termasuk dalam jaringan terminal resmi, banyak penumpang tetap memilihnya karena letaknya strategis dan aksesnya mudah dijangkau dari pusat kota. Namun, sistem pemberhentian yang tidak terorganisasi tersebut justru menimbulkan dampak negatif, baik dari segi keselamatan, ketertiban lalu lintas, maupun kenyamanan pengguna jalan lainnya (Purnamasari, 2023)

Pertumbuhan Terminal Bayangan Gadang Bumiayu yang berada di Kota Malang tidak hanya merefleksikan kegagalan dalam pengelolaan transportasi publik formal, tetapi juga memperlihatkan adanya celah regulasi dan lemahnya penegakan hukum di sektor transportasi darat. Permasalahan ini menuntut solusi yang komprehensif, mulai dari peningkatan kualitas pelayanan terminal resmi, penataan tata ruang transportasi, hingga penguatan mekanisme pengawasan dan penegakan hukum (Sutanto, 2022).

Berdasarkan hasil kajian literatur dan analisis data sekunder, fenomena munculnya Terminal Bayangan Gadang Bumiayu yang berada di Kota Malang tidak dapat dilepaskan dari kelemahan sistem transportasi publik resmi dalam memenuhi kebutuhan mobilitas

masyarakat secara efisien dan adaptif. Realitas ini mencerminkan ketidakseimbangan antara kapasitas layanan formal dan dinamika permintaan transportasi yang terus berkembang.

Faktor utama penyebab munculnya Terminal Bayangan Gadang Bumiayu yang berada di Kota Malang ini adalah terbatasnya kapasitas terminal Gadang sebagai terminal resmi. Fasilitas terminal sering mengalami kelebihan beban, terutama pada jam-jam sibuk dan hari-hari tertentu. Hal ini menyebabkan ketidakterjangkauan layanan terminal oleh sebagian masyarakat, baik karena keterbatasan ruang parkir kendaraan, antrean panjang, maupun minimnya kenyamanan fasilitas. Kondisi tersebut mendorong sebagian penumpang dan operator angkutan untuk menggunakan titik alternatif di luar terminal resmi, yang kemudian berkembang menjadi terminal bayangan.

Selain itu, ketidaktepatan jadwal dan ketidakpastian layanan juga menjadi faktor yang berkontribusi terhadap preferensi masyarakat terhadap terminal bayangan. Banyak pengguna jasa transportasi merasa tidak memperoleh kepastian waktu keberangkatan maupun kedatangan di terminal resmi. Jadwal kendaraan yang tidak konsisten dan kurangnya informasi real-time menyebabkan masyarakat mencari opsi transportasi yang dianggap lebih fleksibel dan cepat. Terminal bayangan, meskipun bersifat tidak resmi, sering memberikan kemudahan tersebut melalui pendekatan langsung dan tanpa birokrasi.

Aspek aksesibilitas geografis juga menjadi latar belakang munculnya terminal bayangan ini. Keterbatasan akses langsung ke terminal utama menciptakan kebutuhan akan titik-titik pertemuan alternatif, yang secara bertahap menjelma menjadi terminal informal. Hal ini senada dengan temuan Purnamasari (2023), yang menyebutkan bahwa terminal bayangan sering kali justru menghidupkan aktivitas ekonomi masyarakat di sekitarnya.

Di sisi lain, biaya layanan dan fleksibilitas operasional juga menjadi daya tarik tersendiri. Layanan angkutan melalui terminal bayangan kerap kali menawarkan tarif lebih rendah dibandingkan dengan operator resmi. Selain itu, pengaturan rute yang lebih fleksibel dan tidak terikat pada jadwal tetap menjadikan terminal bayangan sebagai alternatif yang dianggap lebih praktis. Yu et al., (2024) dalam penelitiannya juga menegaskan bahwa fleksibilitas harga dan rute merupakan variabel penting dalam menentukan preferensi moda transportasi masyarakat.

Tak kalah penting, perubahan perilaku mobilitas masyarakat akibat kemajuan teknologi digital, seperti hadirnya layanan transportasi berbasis aplikasi (ride-hailing), turut



mempercepat proliferasi terminal bayangan. Melalui aplikasi daring, masyarakat dapat dengan mudah memesan kendaraan dari atau menuju lokasi tertentu tanpa harus melalui terminal resmi. Perubahan ini telah mendisrupsi sistem transportasi publik konvensional dan menciptakan simpul-simpul mobilitas baru yang tidak selalu sesuai dengan jaringan resmi.

Kehadiran Terminal Bayangan Gadang Bumiayu yang berada di Kota Malang tidak lepas dari konsekuensi negatif. Selain berpotensi menurunkan pendapatan operator angkutan resmi, fenomena ini juga mengancam keselamatan dan keamanan penumpang karena kurangnya pengawasan terhadap standar teknis dan kelayakan kendaraan yang beroperasi. Prasetyo & Anindita, (2024) menyebutkan bahwa fenomena terminal bayangan termasuk dalam kategori *collectively damaging behavior*, yakni perilaku kolektif yang merugikan sistem formal secara keseluruhan. Dalam konteks global, praktik ini mirip dengan yang disebut *the war for the cent* di Amerika Serikat, yaitu persaingan tidak sehat dalam perebutan penumpang antar operator transportasi informal.

Keberadaan Terminal Bayangan Gadang Bumiayu yang berada di Kota Malang bukan sekadar persoalan ketidaktertiban transportasi, tetapi juga mencerminkan adanya kesenjangan layanan, baik dari aspek teknis, sosial, maupun kelembagaan. Oleh karena itu, pengendalian fenomena ini memerlukan pendekatan yang tidak hanya berbasis pada penegakan hukum, tetapi juga pada reformasi sistem transportasi publik agar lebih inklusif, adaptif, dan berorientasi pada kebutuhan pengguna jasa.

Terminal bayangan tidak hanya hadir sebagai bentuk respon masyarakat terhadap keterbatasan akses transportasi resmi, tetapi juga berkembang karena mampu menawarkan kemudahan, efisiensi, dan fleksibilitas layanan yang dihargai oleh pengguna. Fenomena ini secara faktual menunjukkan adanya celah dalam sistem transportasi publik yang belum sepenuhnya mampu menjawab tuntutan mobilitas masyarakat secara inklusif dan adaptif (Prasetyo & Anindita, 2024).

Temuan hasil survei dalam penelitian ini menguatkan hasil wawancara mendalam dengan berbagai pemangku kepentingan, yang secara konsisten mengungkapkan bahwa merebaknya terminal bayangan dipengaruhi oleh lemahnya penegakan regulasi, kurangnya sarana dan prasarana pendukung di terminal resmi, serta minimnya integrasi teknologi dalam sistem pelayanan. Balai Pengelola Transportasi Darat, misalnya, menekankan urgensi kehadiran regulasi yang tegas dan konsisten dalam menindak keberadaan terminal

bayangan yang kerap menjadi penyebab kemacetan serta meningkatkan potensi kecelakaan lalu lintas.

Sementara itu, perspektif dari Dinas Perhubungan mengarah pada pentingnya peningkatan kualitas infrastruktur terminal resmi, termasuk penyediaan fasilitas yang layak dan nyaman guna menarik minat pengguna untuk beralih dari terminal informal ke sistem transportasi formal. Hal ini sejalan dengan studi oleh (Nugroho & Aulia, 2023), yang menunjukkan bahwa kenyamanan fasilitas terminal sangat memengaruhi keputusan pengguna dalam memilih moda dan titik keberangkatan.

Terminal resmi tipe A, sebagai simpul utama dalam jaringan transportasi antarkota, juga menekankan perlunya keterlibatan aktif pemerintah dalam penyediaan layanan yang berkualitas serta pengelolaan terminal yang profesional agar mampu bersaing dengan kenyamanan dan fleksibilitas yang ditawarkan oleh terminal bayangan. Pandangan ini diperkuat oleh pihak Kepolisian yang menyoroti aspek keamanan dan ketertiban sebagai salah satu tantangan utama di sekitar terminal bayangan, yang tidak jarang menjadi lokasi rawan kejahatan akibat minimnya pengawasan

Dalam perspektif hukum administrasi negara, kewenangan pengawasan terhadap terminal bayangan merupakan bentuk dari fungsi kontrol administratif yang melekat pada pemerintah daerah melalui Dinas Perhubungan. Namun, apabila implementasi kewenangan ini tidak disertai oleh konsistensi tindakan hukum, maka otoritas negara akan kehilangan legitimasi di mata publik.

Secara konseptual, pengawasan yang efektif harus memenuhi tiga komponen: standar yang jelas, pelaksanaan pemantauan yang sistematis, serta tindakan korektif yang nyata. Dalam konteks pengawasan terminal bayangan, ketiga aspek ini masih belum terwujud secara optimal.

Evaluasi dari temuan lapangan dan literatur menunjukkan bahwa efektivitas pengawasan hanya dapat dicapai jika ada:

- a. Koordinasi antar-instansi (Dishub, Satpol PP, dan Kepolisian);
- b. Pemutakhiran sistem informasi transportasi berbasis digital;
- c. Kampanye edukatif dan pendekatan sosial terhadap masyarakat pengguna;
- d. Sanksi hukum yang konsisten dan berkeadilan.

## **2. Faktor-Faktor Yang Mendukung Efektivitas Pengawasan Terhadap Bayangan Gadang Bumiayu**

Pengawas terminal sering kali menghadapi berbagai tantangan struktural dan fungsional, antara lain keterbatasan personel, lemahnya koordinasi lintas sektor (antara Dishub, Satlantas, dan pemerintah daerah), serta resistensi dari pelaku angkutan liar yang memanfaatkan lemahnya penegakan hukum untuk terus beroperasi. Selain itu, keberadaan pungutan liar dan ketidakjelasan prosedur dalam pengelolaan terminal bayangan juga memperumit proses penindakan hukum.

Dari perspektif Dinas Perhubungan, salah satu langkah strategis untuk mengatasi keberadaan terminal bayangan adalah dengan memperkuat infrastruktur dan kualitas pelayanan di terminal resmi. Pendekatan ini bertujuan untuk meningkatkan daya tarik terminal formal, sehingga pengguna angkutan umum merasa lebih nyaman dan aman dibandingkan menggunakan layanan di lokasi-lokasi informal yang tidak memiliki legalitas operasional. Dalam hal ini, penyediaan fasilitas yang representative seperti ruang tunggu yang bersih, area parkir memadai, sistem informasi yang transparan, serta aksesibilitas yang baik menjadi kunci utama.

Penelitian oleh Nugroho dan Aulia (2023) mendukung asumsi tersebut dengan menegaskan bahwa kenyamanan dan kelengkapan fasilitas terminal memiliki pengaruh signifikan terhadap preferensi pengguna angkutan umum. Dalam kajiannya terhadap perilaku pengguna di beberapa kota besar di Indonesia, ditemukan bahwa keberadaan fasilitas yang memadai di terminal formal meningkatkan persepsi positif masyarakat terhadap layanan transportasi publik dan berkontribusi pada pengalihan preferensi dari moda tidak resmi ke moda resmi. Pengguna cenderung menghindari terminal bayangan jika terminal resmi menawarkan layanan yang setara atau lebih baik dalam hal kenyamanan dan efisiensi waktu.

Perbaikan infrastruktur juga mencerminkan prinsip keadilan sosial dalam pelayanan publik, sebagaimana ditekankan dalam teori pelayanan publik oleh (Osborne & Gaebler, 1992), yang menyebut bahwa pemerintah harus mampu menjadi penyedia layanan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dalam konteks transportasi darat, terminal bukan hanya sebagai titik awal dan akhir perjalanan, tetapi juga sebagai simpul pelayanan yang mencerminkan tata kelola dan akuntabilitas publik.

Dari sudut pandang hukum transportasi, penguatan infrastruktur terminal resmi juga berkaitan dengan implementasi Pasal 53 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang mengatur bahwa pemerintah wajib menyediakan prasarana dan sarana angkutan jalan yang memenuhi standar keselamatan dan kenyamanan. Dengan kata lain, pembenahan infrastruktur bukan semata urusan teknis, tetapi juga bentuk pemenuhan kewajiban hukum oleh negara dalam menjamin hak mobilitas warga negara secara tertib dan aman.

Dalam jangka panjang, kebijakan revitalisasi terminal resmi perlu disinergikan dengan peningkatan teknologi layanan (digitalisasi), manajemen operasional yang modern, serta kampanye kesadaran masyarakat akan risiko menggunakan terminal ilegal. Kolaborasi antar pemangku kepentingan, termasuk pemerintah daerah, operator angkutan, dan masyarakat sipil, menjadi elemen penting untuk mendukung peralihan sistem transportasi ke arah yang lebih tertib, legal, dan berorientasi pada pelayanan publik.

Dalam upaya menanggulangi persoalan terminal bayangan yang kian marak dan mengganggu tertib transportasi jalan, salah satu strategi penting yang perlu diutamakan adalah sinkronisasi kebijakan dan regulasi antara pemerintah pusat dan daerah. Fenomena terminal bayangan sering kali muncul karena adanya tumpang tindih kewenangan, ketidaksesuaian pelaksanaan kebijakan, serta lemahnya koordinasi antarlevel pemerintahan. Ketidakharmonisan ini berakibat pada munculnya celah hukum yang dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk menjalankan praktik ilegal di sektor transportasi, termasuk pendirian dan pengoperasian terminal tidak resmi.

Sinkronisasi regulasi menjadi semakin relevan apabila dilihat dari perspektif teori sistem hukum, khususnya prinsip *normatieve harmonisatie* atau harmonisasi norma, sebagaimana dikemukakan oleh (Rahardjo, 2025). Dalam teori ini, Rahardjo menegaskan bahwa sistem hukum yang efektif harus dibangun di atas fondasi keselarasan antar norma hukum, baik vertikal (pusat–daerah) maupun horizontal (antar lembaga). Tanpa kesesuaian substansi hukum, implementasi kebijakan transportasi kerap menghadapi kendala administratif dan politik yang menghambat pengawasan dan penegakan hukum secara maksimal.

Lebih lanjut, harmonisasi kebijakan juga mencakup penyelarasan prosedur teknis operasional terminal resmi, penyusunan standar pelayanan minimal (SPM) yang konsisten,

serta integrasi sistem informasi dan pendataan angkutan umum antarwilayah. Dalam konteks ini, pemerintah pusat memiliki tanggung jawab untuk memberikan panduan normatif dan kerangka hukum yang menjadi acuan daerah, sementara pemerintah daerah dituntut menjalankan kewenangan otonominya dalam bingkai hukum nasional secara konsisten.

Sebagaimana diungkapkan oleh (Handayani et al., 2021), perbedaan interpretasi terhadap regulasi pusat oleh pemerintah daerah sering kali menjadi sumber disharmoni dalam penanganan masalah transportasi, termasuk terminal bayangan. Oleh karena itu, pendekatan kolaboratif yang mengedepankan integrasi regulasi dan partisipasi multistakeholder menjadi sangat penting. Upaya ini dapat memperkuat fungsi pengawasan terminal dan menutup ruang bagi praktik transportasi ilegal yang membahayakan keselamatan dan ketertiban publik.

Lebih jauh, perlu juga diterapkan prinsip efektivitas hukum yang menekankan pentingnya kesadaran hukum masyarakat dan konsistensi dalam penegakan aturan. Pemberian sanksi tegas terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh operator maupun penumpang di terminal bayangan, serta penyuluhan publik secara masif, dapat menjadi langkah preventif sekaligus represif dalam menangani fenomena ini. Pemberian sanksi ini diharapkan dapat memberikan efek jera bagi masyarakat supaya tidak mengulangi lagi tindakan yang bertentangan dengan UU LLAJ dalam berkendara (Faida, Ucu S, & Widodo, 2023).

Dengan demikian, penguatan kewenangan pengawas terminal bukan hanya menyangkut legalitas tindakan administratif, tetapi juga mencakup integrasi antara kelembagaan, kebijakan hukum, dan kesadaran sosial. Pendekatan multidimensional ini diharapkan mampu menjawab tantangan yang ditimbulkan oleh keberadaan terminal bayangan dan sekaligus membangun sistem transportasi darat yang tertib, adil, dan berkelanjutan di masa depan.

## CONCLUSIONS AND ADVICE

Dari hasil dan pembahasan yang sudah dilakukan, maka simpulan dari penelitian ini adalah:

Pengawas terminal memiliki kewenangan utama dalam mengawasi, mengatur, dan menertibkan aktivitas angkutan umum di Terminal Gadang Bumiayu. Kewenangan tersebut mencakup pemeriksaan kelayakan kendaraan, penertiban trayek, pengawasan terhadap aktivitas naik-turun penumpang, serta penindakan awal terhadap pelanggaran. Namun dalam praktiknya, kewenangan ini belum berjalan optimal karena keterbatasan personel, sarana, dan lemahnya koordinasi dengan instansi terkait. Pelaksanaan pengawasan masih menghadapi kendala berupa keberadaan terminal bayangan yang menyebabkan banyak kendaraan angkutan umum tidak masuk terminal resmi. Hal ini membuat fungsi terminal sebagai pusat pelayanan transportasi kurang efektif. Upaya pengawasan tetap dilakukan, tetapi sering tidak maksimal karena keterbatasan hukum di lapangan dan resistensi dari pengemudi angkutan.

Kendala utama meliputi (a) kurangnya sumber daya manusia pengawas terminal, (b) minimnya fasilitas pendukung pengawasan, (c) lemahnya penegakan hukum terhadap angkutan umum yang melanggar aturan, serta (d) kurangnya kesadaran dan kepatuhan pengemudi angkutan untuk mengikuti aturan terminal resmi. Upaya memperkuat fungsi terminal resmi melalui peningkatan infrastruktur, kelengkapan fasilitas, serta kualitas pelayanan publik. Penyediaan fasilitas representatif seperti ruang tunggu nyaman, area parkir memadai, sistem informasi transparan, dan aksesibilitas yang baik menjadi strategi penting untuk menarik pengguna angkutan umum agar beralih ke terminal resmi. Hal ini sekaligus merupakan bentuk implementasi kewajiban hukum negara sesuai UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Faktor pendukung efektivitas pengawasan meliputi: Revitalisasi terminal resmi yang berorientasi pada kenyamanan dan keselamatan penumpang, Sinkronisasi kebijakan dan regulasi antara pemerintah pusat dan daerah guna mencegah tumpang tindih kewenangan. Integrasi teknologi (digitalisasi layanan, sistem informasi manajemen terminal, dan pendataan angkutan umum) untuk meningkatkan transparansi. Kolaborasi antar pemangku kepentingan (Dishub, aparat penegak hukum, operator angkutan, dan masyarakat) dalam pengawasan dan penegakan aturan.

## **1. Saran**

Dari simpulan yang ada, saran penelitian ini adalah:

Dinas Perhubungan perlu memperkuat kapasitas pengawas terminal dengan penambahan jumlah personel, pelatihan teknis dan hukum transportasi, serta dukungan sarana kerja yang memadai. Selain itu, koordinasi yang lebih erat dengan aparat penegak hukum sangat diperlukan agar kewenangan pengawas terminal dalam menertibkan angkutan umum dan mengatasi terminal bayangan dapat berjalan efektif.

Pemerintah daerah perlu merevitalisasi terminal resmi dengan menyediakan fasilitas representatif seperti ruang tunggu yang nyaman, area parkir memadai, serta sistem informasi berbasis digital. Upaya ini harus disertai dengan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat serta pengemudi angkutan mengenai manfaat dan kewajiban penggunaan terminal resmi, sehingga keberadaan terminal bayangan dapat diminimalisir secara berkelanjutan.

## REFERENSI

- Angestiwi, T. (2018). Kajian Kondisi Fisik Terminal Leuwipanjang Berdasarkan Persepsi Penumpang. *J. Planol.*, 15(1), 49. <https://doi.org/10.30659/jpsa.v15i1.2660>
- Ariyanto, Zulkifli, Z., Darmawanto, D., Hamirul, H., & Tarjo, T. (2022). Manajemen Pelayanan Penumpang Di Terminal Bus. *Jurnal Akuntansi, Manajemen, Bisnis Dan Teknologi (AMBITEK)*, 2(1), 41–58. <https://doi.org/10.56870/ambitek.v2i1.34>
- Faida, A. N., Ucuk S, Y., & Widodo, E. (2023). Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Tindak Pidana Dalam Berlalu Lintas yang Mengakibatkan Orang Lain Meninggal Dunia. *Binamulia Hukum*, 12(1 SE-Articles), 227–240. <https://doi.org/10.37893/jbh.v12i1.603>
- Fajar, M., & Yulianto Achmad. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadjon, P. M. (1997). Tentang Wewenang. *Jurnal Pro Justisia*, (5).
- Handayani, D., Nugroho, A., & Sari, R. (2021). *Transportasi dan Perkotaan: Pendekatan Sistem*. Yogyakarta: UII Press.
- Hariyono, D. W., & Prawesthi, W. (2015). Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Umum Di Surabaya. *Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik (JMTRANSLOG)*, 2(2), 177. <https://doi.org/10.54324/j.mtl.v2i2.120>
- Ilyas, I., Qadar, J., & Ikram, I. (2024). Implementation of Regulatory Policy on the Control of Shadow Terminals as an Effort to Improve Transport Services in Palopo City. *International Journal of Business, Law, and Education*, 5, 2754–2765. <https://doi.org/10.56442/ijble.v5i2.937>
- Ismanto, T., & Wibowo, S. (2023). *Kebijakan Infrastruktur dan Transportasi Publik di Indonesia*. Jakarta.
- Joewono, T. B., & Kubota, H. (2006). Safety and security improvement in public transportation based on public perception in developing countries. *IATSS Res.*, 30(1), 86–100. [https://doi.org/10.1016/s0386-1112\(14\)60159-x](https://doi.org/10.1016/s0386-1112(14)60159-x)
- Kusuma, R., & Ananda, F. (2024). *Manajemen Lalu Lintas dan Sistem Terminal*. Surabaya: ITS

Press.

- Mustofa, I., Raharjo, S. T., Yusano, M., & Arifin, A. (2024). Risk Journey Management Strategy for Route Hazard Mapping of Tank Trucks in Fuel Distribution in the Central Java Region. *International Journal of Science and Society*, 6(4 SE-Articles). <https://doi.org/10.54783/ijsoc.v6i4.1314>
- Nugroho, B. H., & Aulia, M. F. (2023). Pengaruh Kualitas Fasilitas Terminal terhadap Preferensi Pengguna dalam Pemilihan Moda Transportasi Umum. *Jurnal Transportasi Dan Infrastruktur*, 12(2), 89–97.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pardamean, P., Irfan, I., & Rahman, A. (2023). Evaluasi Penyebab Tidak Berfungsinya Terminal Angkutan Umum di Ujong Fatimah Kabupaten Nagan Raya. *Talentasipil*, 6(1), 92. <https://doi.org/10.33087/talentasipil.v6i1.209>
- PRADANEISYAH, V. (2023). *PENERAPAN PENEGAKAN SISTEM ETLE DALAM PERSPEKTIF ELECTRONIC GOVERNMENT (Studi Pada Direktorat Lalu Lintas Polda Sumatera Selatan)*. UNIVERSITAS SRIWIJAYA.
- Prasetyo, R. D., & Anindita, R. Y. (2024a). Problematika dan Pengendalian Terminal Bayangan di Indonesia. *Jurnal Keselamatan Transportasi Jalan (Indonesian Journal of Road Safety)*, 11(2), 147–156. <https://doi.org/10.46447/kjt.v11i2.574>
- Prasetyo, R. D., & Anindita, R. Y. (2024b). Problematika dan Pengendalian Terminal Bayangan di Indonesia. *J. Keselam. Transportasijalan*, 11(2), 147–156. <https://doi.org/10.46447/kjt.v11i2.574>
- PURNAMASARI, T. C. (2023). *DAMPAK KEBERADAAN TERMINAL BAYANGAN SUKUN BANYUMANIK KOTA SEMARANG TERHADAP AKTIVITAS EKONOMI MASYARAKAT DI SEKITARNYA*. UNIVERSITAS SEMARANG. UNIVERSITAS SEMARANG.
- Putra, I. G. A., & Lestari, P. S. (2022). *Analisis Transportasi Umum Berbasis Terminal*. Bandung: UNPAD Press.
- Rahardjo, S. (2025). HUKUM PROGRESIF : HUKUM YANG MEMBEBAHKAN. *Jurnal Hukum Progresif*, 1(1), 1–24. <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/hp.1.1.1-24>
- Rahayu, M., Prasetyo, A., & Fitriani, D. (2024). *Desain Terminal Ramah Pengguna di Wilayah Perkotaan*. Malang: UMM Press.
- Robbins, S. P. (2003). *Organizational Behavior*. Prentice Hall.
- Santosa, E., & Widodo, B. (2022). *Rekayasa Lalu Lintas dan Terminal*. Semarang: Unnes Press.
- Sholahudin, U. (2017). Pendekatan Sosiologi Hukum Dalam Memahami Konflik Agraria. *Jurnal Dimensi*, 10(2). Retrieved from <https://journal.trunojoyo.ac.id/dimensi/article/view/3759>
- Soetandyo, W. (2010). Mengkaji dan Meneliti Hukum Dalam Konsepnya Sebagai Realitas Sosial. Retrieved from <https://soetandyo.wordpress.com/2010/08/19/Mengkaji-Dan-Meneliti-Hukum-Dalam-Konsepnya-Sebagai-Realitas-Sosial/>
- Sofyan Sari Harahap. (2001). *Sistem Pengawasan Manajemen (Management Control System)*. Jakarta: PT Pustaka Quantum.
- Sohail, M., Maunder, D. A. C., & Cavill, S. (2006). Effective regulation for sustainable public transport in developing countries. *Transp. Policy (Oxf.)*, 13(3), 177–190. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2005.11.004>
- Stoner, J. A. F., & Freeman, R. E. (1992). *Management*. Prentice Hall.



- Sunarto. (1990). *Metode Penelitian Deskriptif*. Surabaya: Usaha Nasional.
- Sutanto, D. (2022). Ketidakefektifan Regulasi Terminal dan Masalah Transportasi Perkotaan. *Jurnal Hukum Dan Transportasi Publik*, 5(2), 113–127.
- Yono, H. (2022, August 29). ANJAB pengawas terminal Dan angkutan. Retrieved from <https://www.scribd.com/document/678365496/ANJAB-Pengawas-terminal-dan-angkutan>
- Yu, J., Lin, Q., Ding, H., Li, W., Feng, T., & Ke, W. (2024). Examining individuals' adoption of flex route transit. *Transportation Planning and Technology*, 47, 1–26. <https://doi.org/10.1080/03081060.2024.2320317>
- Yuliana, R., & Prasetyo, T. (2023). Pelayanan Publik dan Fasilitas Transportasi Umum. *Jakarta: Gema Ilmu*.