

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan kesempatan dan kekuasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.¹ Dapat dikatakan menyerahkan wewenang pemerintahan kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan oleh Pemerintah. Berdasarkan Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.² Otonomi yaitu suatu kebebasan pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengelola kepentingannya itu sendiri³ yang sebagaimana telah tercantum dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara 1945 yang menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan Tugas Pembantuan diberikan otonomi seluas-luasnya.⁴

¹ Deddy Supriady Bratakusumah, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003) hal.1.

² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat (8).

³ Syarifuddin, *Tata Ruang dalam Kerangka Otonomi Daerah*, (Banda Aceh: Syiah Kuala University, 2012) hal. 65.

⁴ Achmad Azis, "Reduksi Otonomi Seluas-Luasnya Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah", *Risalah Hukum Fakultas Hukum Unmul*, Vol. 4, No. 2, 2008, hal. 121.

Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas kabupaten dan kota, yang dimana setiap provinsi, kabupaten, dan kota itu memiliki otonomi daerah yang masing-masing telah diatur dengan undang-undang. Urusan Pemerintahan Daerah terbagi atas 3 bagian, yaitu pertama urusan pemerintahan absolut yang merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat. Kedua, urusan pemerintahan konkuren yang merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, urusan yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksana otonomi daerah.⁵

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini desentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari pusat ke Pemerintahan Daerah sebagaimana mestinya, sehingga terjadinya pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah Kabupaten atau Kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi mulanya arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat Pusat, maka diidealkan bahwa sejak ditetapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Setiap pemerintah daerah memiliki

⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

peraturan tersendiri dalam melakukan kebijakan-kebijakan yang ada di daerahnya tersebut salah satunya yaitu Pemerintah Kota Ambon. Pemerintah Kota Ambon memiliki peran dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya termasuk soal kebijakan-kebijakan yang ada di dalam Kota Ambon.

Pengaturan transportasi di Indonesia diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan merupakan payung hukum yang mendasari tata kelola transportasi di Indonesia, termasuk angkutan umum. Selain itu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Perhubungan, serta Peraturan Daerah juga menjadi acuan dalam pengelolaan dan pengaturan transportasi di setiap wilayah. Dalam konteks Kota Ambon, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur transportasi publik di bawah kerangka hukum nasional. Namun, dengan kehadiran layanan ojek *online* yang belum diatur secara rinci dalam peraturan daerah maupun nasional, muncul celah hukum yang memicu konflik antara pengemudi angkutan umum dan pengemudi ojek *online*. Konflik ini terjadi karena perbedaan perlakuan antara pengemudi angkutan umum yang harus memenuhi persyaratan ketat terkait izin operasional, rute, dan tarif, sedangkan pengemudi ojek *online* beroperasi dengan aturan yang lebih fleksibel melalui platform digital.

Pengaturan transportasi publik merupakan salah satu pilar penting dalam kehidupan bermasyarakat yang adil, seimbang, dan berkelanjutan. Filosofi yang mendasari pengelolaan transportasi publik adalah menjaga harmoni antara

kebutuhan individu untuk mobilitas dan kepentingan bersama dalam menciptakan keteraturan sosial. Transportasi publik, berperan penting dalam menyediakan akses yang adil bagi semua lapisan masyarakat terhadap layanan transportasi yang efisien dan terjangkau. Namun, dengan hadirnya teknologi dalam bentuk layanan transportasi *online*, muncul permasalahan yang belum sepenuhnya diakomodasi oleh norma hukum yang ada. Sebab, meskipun keberadaannya telah diakui dan diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 117 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek (untuk selanjutnya disingkat menjadi Permenhub tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek), tidak semua Pemerintah Daerah bersedia untuk menerapkan kebijakan tersebut. Salah satunya, tampak dari sikap Pemerintah Kota Ambon yang membekukan layanan transportasi *online* sejak bulan September 2024.⁶

Keputusan pembekuan layanan transportasi *online* itu dilatarbelakangi oleh adanya protes dan juga unjuk rasa yang dilakukan oleh para supir angkot di wilayah Kota Ambon. Para supir angkot di Kota Ambon mendesak Pemerintah Daerah setempat untuk segera menghentikan seluruh operasi kegiatan transportasi umum yang dilakukan secara online (Gojek, Grab, Maxim, dan lain sebagainya). Pembekuan terhadap layanan transportasi online, yang dipicu oleh protes dari para sopir angkutan kota (ASKA). Para sopir ini menganggap bahwa keberadaan transportasi online, seperti Maxim, telah merugikan usaha mereka.

⁶ Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 117 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek

Namun, masyarakat menolak langkah ini dan memandangnya sebagai kebijakan yang tidak tepat. Banyak warga yang justru sangat mengandalkan transportasi online untuk keperluan sehari-hari karena kemudahannya, seperti tidak perlu menunggu lama dan tarif yang lebih transparan dan terjangkau. Praktisi hukum di Ambon juga menegaskan bahwa pembekuan ini tidak sesuai dengan hukum dan regulasi yang berlaku. Transportasi online telah diatur dan dilindungi secara legal, sehingga larangan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah bisa menimbulkan konsekuensi hukum. Selain itu, dengan perkembangan teknologi dan kebutuhan masyarakat modern, layanan transportasi berbasis aplikasi menjadi semakin esensial.

Terhadap kebijakan tersebut, Pemerintah Kota Ambon berpandangan bahwa hal tersebut telah sejalan dengan Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (untuk selanjutnya disingkat menjadi Peraturan Daerah Kota Ambon tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan). Padahal, berdasarkan Pasal 6 Ayat (1) Permenhub tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek menjelaskan bahwa:⁷

- “Angkutan Orang dengan Menggunakan Taksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 harus memenuhi pelayanan sebagai berikut:
1. Wilayah operasi pelayanan berada di dalam Kawasan Perkotaan;
 2. Tidak berjadwal;
 3. Pelayanan dari pintu ke pintu;
 4. Tujuan perjalanan ditentukan oleh Pengguna Jasa;
 5. Besaran tarif Angkutan sesuai dengan yang tercantum pada argometer yang dilengkapi dengan alat pencetak bukti

⁷ Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 117 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek

- pembayaran atau pada aplikasi berbasis teknologi informasi dengan bukti dokumen elektronik;
6. Wajib memenuhi Standar Pelayanan Minimal yang ditetapkan; dan
 7. Pemesanan dapat dilakukan melalui aplikasi berbasis teknologi informasi.”

Akibat adanya pertentangan tersebut, maka dalam hal ini tindakan Pemerintah Daerah Kota Ambon tidak dibenarkan karena adanya suatu pertentangan dan tidak sejalan dengan pelaksanaan penertiban dan pelayanan transportasi online di Kota Ambon dengan Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan serta Permenhub tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek.

Fenomena di wilayah Kota Ambon tersebut memperlihatkan adanya konflik norma dalam pengaturan transportasi di Kota Ambon. Terdapat konflik norma karena di dalam Permenhub tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek diatur dan diperbolehkannya untuk hadirnya transportasi yang berbasis teknologi (*online*), sedangkan di dalam Peraturan Daerah Kota Ambon tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan tidak diatur dan tidak dijelaskan dan juga didukung dengan adanya Keputusan Pemerintah Daerah Kota Ambon yang membekukan transportasi *online* di Kota Ambon. Konflik ini mencerminkan permasalahan fundamental dalam hubungan antara norma hukum dan dinamika sosial, yang menuntut pembaruan peraturan agar lebih relevan dengan perkembangan teknologi dan kebutuhan masyarakat saat ini.⁸ Norma hukum, dalam konteks filosofis, tidak hanya berfungsi untuk

⁸ Ahmadi Miru, Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hal. 59.

mengatur tetapi juga untuk menjaga keselarasan antara perubahan yang terjadi dalam masyarakat dan sistem hukum yang berlaku.

Kondisi tersebut mencerminkan norma hukum yang ada tidak mampu mengakomodasi dinamika baru yang muncul dari perkembangan teknologi ini, sehingga menciptakan konflik antara kepentingan berbagai pihak yang mana dalam kasus ini adalah para supir angkot dan juga para supir pengendara transportasi online yang haknya dibatasi. Perbedaan dalam pengaturan ini menyebabkan ketidakpastian hukum yang berujung pada ketidakadilan dalam pelaksanaan di lapangan. Landasan yuridis dari penelitian ini adalah untuk menganalisis bagaimana norma hukum yang ada bertentangan atau tidak harmonis dengan perkembangan transportasi *online*, serta mencari solusi melalui penataan ulang peraturan yang lebih inklusif dan responsif terhadap perubahan sosial dan teknologi.⁹

Kemudian untuk memperjelas titik singgung *das sollen* dan *das sein*, bahwa konflik norma dalam pengaturan transportasi publik di Kota Ambon terletak pada ketidakharmonisan antara peraturan yang berlaku di tingkat nasional dan kebijakan daerah. Di satu sisi, Permenhub Nomor 117 Tahun 2018 secara tegas mengatur dan memperbolehkan keberadaan transportasi berbasis teknologi (*online*) dengan berbagai ketentuan yang bertujuan untuk menciptakan keadilan dan efisiensi dalam transportasi publik. Namun, di sisi lain, Peraturan Daerah

⁹ Bima Guntara, Dadang, Pendi Ahmad, “Perlindungan Hukum Pengguna Transportasi Online Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen”, Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan, Vol. 8, No. 2, 2021, hlm. 224.

Kota Ambon Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan tidak secara spesifik mengatur transportasi online, sehingga memberikan ruang bagi Pemerintah Daerah Kota Ambon untuk mengambil langkah pembekuan operasional transportasi online.

Keputusan ini bertentangan dengan aturan nasional dan menimbulkan ketidakpastian hukum, mengingat pemerintah daerah seharusnya tunduk pada peraturan yang lebih tinggi sesuai dengan prinsip *lex superior derogat legi inferiori*. Konflik ini juga mencerminkan perbedaan kepentingan antara para sopir angkot yang merasa terancam secara ekonomi dan masyarakat yang justru membutuhkan transportasi online untuk kemudahan mobilitas. Ketidakmampuan norma hukum daerah untuk mengakomodasi dinamika sosial dan perkembangan teknologi ini memunculkan konflik antara hak dan kepentingan berbagai pihak, sekaligus menunjukkan perlunya penataan ulang regulasi yang lebih inklusif dan harmonis.

Berdasarkan pengaturan tersebut, Pemerintah Daerah dalam hal ini seharusnya mengikuti aturan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, karena kebijakan transportasi online ini sudah diatur secara nasional. Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk melaksanakan aturan-aturan ini sesuai dengan kondisi dan kebutuhan lokal, namun tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun, dalam beberapa kasus, terdapat Pemerintah Daerah yang justru melarang operasional transportasi online di wilayah mereka. Langkah ini menimbulkan pertanyaan apakah larangan tersebut sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Secara yuridis, larangan oleh Pemda terhadap transportasi online yang sudah diatur secara nasional dapat dipertanyakan legalitasnya. Hal ini karena peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seharusnya dijalankan secara konsisten oleh semua tingkatan pemerintahan, termasuk Pemerintah Daerah. Larangan tersebut dapat dikaji dari aspek hierarki peraturan perundang-undangan, di mana kebijakan daerah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, sesuai dengan prinsip *lex superior derogat legi inferiori* (peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah).

Berdasarkan kondisi di atas, jelas bahwa penataan ulang regulasi transportasi publik di Kota Ambon sangat diperlukan untuk menyelesaikan konflik norma antara angkot dan transportasi *online*. Oleh karena itu, penulis memiliki ketertarikan untuk menganalisis dan menguraikan permasalahan yang terjadi terkait adanya konflik norma dalam pelaksanaan penataan ulang pengaturan transportasi publik di wilayah Kota Ambon khususnya yang terjadi antara angkutan umum dan juga transportasi *online*. Oleh karena itu, untuk menjawab permasalahan tersebut, Penulis dalam hal ini menggunakan sebuah judul penelitian tesis yang berjudul: **Konflik Norma dalam Pengaturan Transportasi Publik di Kota Ambon (Angkutan Umum dan Transportasi *Online*)**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dan latar belakang permasalahan di atas, pokok permasalahan yang menjadi fokus Penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan regulasi transportasi publik menurut hukum positif di Indonesia?
2. Bagaimana penerapan keadilan distributif dalam regulasi transportasi *online* di Kota Ambon untuk memberikan pemenuhan hak mendapatkan pekerjaan yang layak?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian mengenai pokok permasalahan di atas, tujuan yang hendak Penulis capai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menjelaskan pengaturan regulasi transportasi publik menurut hukum positif di Indonesia
2. Untuk menguraikan dan menjabarkan penerapan keadilan distributif dalam regulasi transportasi *online* di Kota Ambon dapat dioptimalkan untuk memberikan pemenuhan hak mendapatkan pekerjaan yang layak.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan uraian mengenai tujuan dari penelitian di atas, manfaat yang Penulis harapkan adalah sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam studi hubungan antar negara, khususnya pada kerjasama antar kota dalam konteks globalisasi dan desentralisasi. Ini akan membantu menjelaskan bagaimana kerangka hukum di Indonesia memfasilitasi adanya suatu perbedaan konflik norma dalam penataan ulang pengaturan transportasi publik, khususnya di Kota Ambon.

1.4.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan penelitian selanjutnya terkait dengan tema dan juga bahasan yang memiliki persamaan atau unsur kemiripan di dalamnya, khususnya di bidang penyelesaian konflik norma antara pusat dan daerah dalam bidang penyelenggaraan lalu lintas.

b. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini dapat menjadi panduan bagi pemerintah daerah dan praktisi hukum di Indonesia dalam melakukan efektivitas penertiban angkutan umum dan ojek *online*, sehingga dapat menjadi bahan evaluasi kebijakan yang telah diterapkan.

c. Bagi Pembentuk Kebijakan

Penelitian ini dapat memberikan masukan praktis bagi pemerintah Indonesia, khususnya bagi pemerintah Kota Ambon, terkait dalam membentuk kebijakan guna menyediakan data dan analisis empiris yang dapat dijadikan dasar dalam penyusunan atau revisi peraturan perundang-undangan terkait transportasi publik dan transportasi *online*.

1.5 Sistematika Penelitian

Adapun sistematika penulisan dalam alur penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

BAB ini akan menjabarkan mengenai uraian latar belakang permasalahan yang mendasari penelitian Penulis, uraian identifikasi permasalahan untuk dilakukan analisis, tujuan penelitian sebagai luaran dari penelitian ini, manfaat penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada BAB ini akan dijelaskan mengenai landasan teori dan juga landasan konseptual yang akan digunakan sebagai pisau analisis dalam penulisan skripsi ini. Peneliti menggunakan teori yang menunjang terhadap penelitian, khususnya teori hierarki norma dan teori keadilan distributif.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada BAB ini akan dijelaskan mengenai metode penelitian yang digunakan oleh penulis. Adapun dalam BAB ini akan dijelaskan mengenai jenis penelitian, jenis ata, cara perolehan data, jenis pendekatan, dan juga analisis data penelitian.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Pada BAB ini akan menjabarkan pembahasan mengenai hasil penelitian yang dilakukan terkait tema penelitian yang diambil penulis. Adapun analisis yang dilakukan adalah berkaitan dengan analisis pengaturan regulasi transportasi publik menurut hukum positif di Indonesia dan analisis penerapan keadilan distributif dalam regulasi transportasi *online* di Kota Ambon dapat dioptimalkan untuk memberikan pemenuhan hak mendapatkan pekerjaan yang layak.

BAB V : PENUTUP

Pada BAB ini Penulis akan menguraikan dan menjabarkan mengenai kesimpulan dalam penulisan penelitian ini dan juga akan memberikan saran atau rekomendasi terkait hasil pembahasan sebagai bentuk sumbangan pemecahan masalah dalam penelitian ini.