

## **BAB II** **TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1 Kewenangan**

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>1</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”,<sup>2</sup> sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara .

---

<sup>1</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), Hlm. 35-36

<sup>2</sup>Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), Hlm. 30

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>3</sup> Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

- a) hukum
- b) kewenangan (wewenang)
- c) keadilan
- d) kejujuran
- e) kebijaksanaan, dan
- f) kebijakan.<sup>4</sup>

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkibrah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.<sup>5</sup>

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan

---

<sup>3</sup>Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 1

<sup>4</sup>Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta:Universitas Islam Indonesia, 1998), hlm. 37-38

<sup>5</sup>Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 35

kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.<sup>6</sup> Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata yang artinya; kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>7</sup>

### **2.1.1 Pengertian Kewenangan**

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.<sup>8</sup> Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa

---

<sup>6</sup>Rusadi Kantaprawira, *Op.Cit*, hlm. 39

<sup>7</sup>Phillipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 20

<sup>8</sup>Tim Bahasa Pustaka, 1996. hlm 1128

wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>9</sup>

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.<sup>10</sup> Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>11</sup>

Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah:

*“Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”*. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).<sup>12</sup>

<sup>9</sup>Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm 78.

<sup>10</sup>Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV,( Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), hlm. 22

<sup>11</sup>Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65

<sup>12</sup>Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm.4

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka kesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk

menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>13</sup>

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.<sup>14</sup>

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (*mandator*) memberikan kewenangan kepada organ lain (*mandataris*) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

---

<sup>13</sup>Bagir manan, *wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Hlm 1-2

<sup>14</sup>J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, (Nijmegen: Ars Aequilibrari, 1998), hlm. 16-17

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>15</sup>

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 5

<sup>16</sup> F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 219

### 2.1.2 Sifat Kewenangan

Mengenai sifat kewenangan pemerintahan yaitu yang bersifat terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dalam kewenangan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintahan, sehingga dikenal ada keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Menurut Indroharto; pertama, pada wewenang yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil, kedua, wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya: ketiga, wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberi ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

Philipus Mandi Hadjon mengutip pendapat N. M. Spelt dan Ten Berge, membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*) yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu : pertama,

kewenangan untuk memutuskan mandiri; kedua, kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).<sup>17</sup>

### 2.1.3 Sumber Kewenangan

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental.<sup>18</sup>

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu; atribusi, delegasi, mandat. Kewenangan atribusi lasimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan Mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.<sup>19</sup>

Bedanya kewenangan delegasi terdapat adanya pemindahan atau pengalihan kewenangan yang ada, atau dengan kata lain pemindahan kewenangan atribusi kepada pejabat dibawahnya dengan dibarengi pemindahan tanggung jawab. Sedangkan pada kewenangan mandat yaitu dalam hal ini tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihanganan kewenangan, yang ada hanya janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai (tidak adanya pemindahan tanggung jawab atau tanggung jawab tetap pada yang memberi mandat). Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi, wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-

---

<sup>17</sup>Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 112

<sup>18</sup>Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksal Konflik dan otonomi Daerah, Sketsa bayang-bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*.2002. hlm 65

<sup>19</sup>*Op Cit*, hlm 112

aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (*onbevoegdheid*) yang menyangkut cacat isi, cacat wilayah, dan cacat waktu.

## **2.2 Kewenangan Pemerintah di Bidang Transportasi**

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Kewenangan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/kota diluar urusan mutlak terdapat berbagai bidang antara lain sesuai norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai urusan bersama (*Concurrent*) meliputi :

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan
2. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
4. penyediaan sarana dan prasarana umum (yang menyangkut bidang perhubungan)
5. penanganan bidang kesehatan
6. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial
7. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota
9. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota
10. pengendalian lingkungan hidup
11. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota
12. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan
14. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undang

Dari masing-masing bidang diatas maka dalam hal ini urusan pemerintah di bidang transportasi angkutan publik secara langsung masuk di bidang penyediaan

sarana dan prasarana umum.<sup>20</sup> Artinya urusan pemerintah di bidang transportasi bertujuan untuk menciptakan transportasi yang aman, nyaman dan terjangkau karena transportasi berhubungan dengan sarana dan prasarana umum khususnya transportasi angkutan publik. Mengenai pembagian urusan pemerintah daerah yang menyangkut penyediaan sarana dan prasarana umum maka dalam hal ini berhubungan juga dengan elemen dasar yang membangun kesatuan pemerintah, yakni mengenai keuangan daerah.

Maka dengan pembagian urusan kewenangan pemerintah di bidang transportasi dalam hal ini dibagi menjadi 3 yaitu :

- a. Urusan Kewenangan Pemerintah Pusat di Bidang Transportasi Publik
- b. Urusan Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi di Bidang Transportasi Publik
- c. Urusan Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota di Bidang Transportasi Publik

### **2.2.1 Urusan Kewenangan Pemerintah Pusat di Bidang Transportasi Publik**

Dalam memenuhi kewajiban dalam menyediakan sarana transportasi bahwa kewenangan pemerintah pusat dalam angkutan publik diselenggarakan dalam upaya memenuhi kebutuhan angkutan yang selamat, aman, nyaman, dan terjangkau yang berhubungan dengan urusan pemerintah di bidang penyedia sarana dan prasarana umum. Pemerintah juga bertanggung jawab atas penyelenggaraan angkutan publik. Pemerintah wajib menjamin tersediannya angkutan publik untuk jasa angkutan orang dan/atau barang antar kota antar

---

<sup>20</sup>Pasal 138 tentang Tanggung jawab dan Kewajiban Menyediakan Angkutan Umum, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

provinsi serta antar lintas batas negara hal ini dijelaskan dalam pasal 138 dan pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009.

### **2.2.2 Urusan Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi di Bidang Transportasi Publik**

Kewenangan Pemerintah Provinsi dalam menyelenggarakan transportasi angkutan public termasuk dalam tugas urusannya di bidang penyediaan sarana dan prasarana umum. Hal ini dijelaskan juga bahwa kewenangan pemerintah provinsi adalah pemerintah daerah provinsi wajib menjamin tersediannya angkutan umum untuk jasa angkutan orang dan/atau barang antar kota dalam provinsi. Adapun jenis penyediaan angkutan umum sebagai berikut :

- 1) Angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek, angkutan ini memiliki jenis pelayanan angkutan antar kota antar provinsi, angkutan antar kota dalam provinsi, angkutan perkotaan dan angkutan pedesaan.
- 2) Angkutan massal, sebagaimana harus didukung dengan : mobil bus yang berkapasitas angkut missal, lajur khusus, trayek angkutan umum lain yang tidak berimpitan dengan trayek angkutan missal dan angkutan pengumpan.<sup>21</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 berhubungan dengan urusan pemerintah dalam melakukan pembinaan lalu lintas dan Angkutan Jalan Meliputi :

- 1) Penetapan sasaran dan arah kebijakan sistem lalu lintas dan angkutan jalan provinsi dan kabupaten/kota yang jaringannya melampaui batas wilayah kabupaten/kota;

---

<sup>21</sup>Jenis Angkutan UU Nomor 22 Tahun 2009

- 2) Pemberian bimbingan, pelatihan, sertifikasi, dan izin kepada perusahaan angkutan umum di provinsi;
- 3) Pengawasan terhadap pelaksanaan lalu lintas dan angkutan jalan provinsi.

### **2.2.3 Urusan Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota di Bidang Transportasi Publik**

Pemerintah Kabupaten/kota adalah pemerintah yang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dalam skala Kabupaten/kota sesuai norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan pemerintah. Selain itu wajib menjamin tersediannya angkutan umum untuk jasa angkutan orang dan/atau barang dalam wilayah Kabupaten/kota. Penyediaan jasa angkutan umum dilaksanakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan/atau badan hukum lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Urusan kabupaten/kota, mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dalam skala kabupaten/kota sesuai norma, standar dan prosedur yang ditetapkan pemerintah dan urusan-urusan tertentu yang focus menyangkut pelayanan dasar dan pelayanan masyarakat.

Dalam menyelenggarakan transportasi pemerintah Kabupaten/kota juga memiliki kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan, bahwa dalam menyelenggarakan transportasi pemerintah Kabupaten/kota berkewajiban bahwa pemerintah daerah Kabupaten/kota wajib menjamin tersediannya angkutan umum untuk jasa angkutan orang dan/atau barang dalam wilayah kabupaten/kota.

### 2.3 Pengertian Kebijakan

Pemerintah dalam peningkatan pelayanan publik terdapat beberapa kebijakan-kebijakan pemerintah dalam hal ini biasa juga disebut sebagai kebijaksanaan. Kebijaksanaan Menurut Amara Raksasataya, adalah sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan.<sup>22</sup>

Sejalan dengan yang dikemukakan oleh Dr. SP. Siagian, MPA dalam proses pengolahan Pembangunan Nasional, bahwa :

“Kebijaksanaan adalah serangkaian keputusan yang sifatnya mendasar untuk dipergunaan sebagai landasan bertindak dalam usaha untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan sebelumnya”.<sup>23</sup>

Jadi kebijakan/kebijaksanaan adalah suatu rangkaian keputusan yang telah ditetapkan dengan cara yang terbaik untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelum kebijakan tersebut diambil.

Secara garis besar ada beberapa faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan, yaitu :

1. Adanya pengaruh tekanan dari luar
2. Adanya pengaruh kebiasaan lama (*konservatisme*)
3. Adanya pengaruh sifat pribadi
4. Adanya pengaruh dari kelompok luar
5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup>AG.Subarsono , 2006, *Analisis Kebijakan Publik*. Hlm 17

<sup>23</sup>Lijan Poltak Sinambelu. *Reformasi Pelayanan Publik*. Hlm 49

<sup>24</sup>AG Subarsonio, *Op cit*, hlm 25

Selain itu, terdapat beberapa faktor lain yang mempengaruhi dalam pembuatan kebijaksanaan, yaitu :

1. Sulitnya memperoleh informasi yang cukup
2. Bukti-bukti sulit disimpulkan
3. Adanya berbagai macam kepentingan yang berbeda mempengaruhi pilihan tindakan yang berbeda-beda pula
4. Dampak kebijaksanaan sulit dikenali
5. Umpan balik keputusan bersifat sporadis
6. Proses perumusan kebijaksanaan tidak mengerti dengan benar.<sup>25</sup>

### **2.3.1 Kebijakan Publik**

Dalam kehidupan modern seperti sekarang ini, kita tidak dapat lepas dari apa yang disebut dengan Kebijakan Publik. Kebijakan-kebijakan tersebut kita temukan dalam bidang kesejahteraan sosial, di bidang kesehatan, perumahan rakyat, pembangunan ekonomi, pendidikan nasional dan lain sebagainya. Namun keberhasilan dari kebijakan-kebijakan tersebut boleh dikatakan seimbang dengan kegagalan yang terjadi. Oleh karena luasnya dimensi yang dipengaruhi oleh kebijakan publik.

Salah satu definisi yang diberikan oleh Robert Eystone tentang kebijakan publik adalah “secara luas” kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “Hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Selanjutnya Carl Fried memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan

---

<sup>25</sup>*Ibid.* hlm 27

hambatan – hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. Selain itu, gagasan bahwa kebijakan mencakup perilaku yang mempunyai maksud yang layak mendapat perhatian dan sekaligus harus dilihat sebagai bagian definisi kebijakan publik yang penting, sekalipun maksud atau tujuan dari tindakan-tindakan pemerintah yang dikemukakan dalam definisi ini mungkin tidak selalu mudah dipahami.

Proses kebijakan dapat dilukiskan sebagai tuntunan perubahan dalam perkembangan menyiapkan, menentukan, melaksanakan dan mengendalikan suatu kebijakan. Dengan kata lain bahwa proses adalah merupakan keseluruhan tuntunan peristiwa dan perbuatan dinamis.

Defenisi lain mengatakan bahwa kebijakan public pun ditawarkan oleh Carl Freadrich yang mengatakan bahwa :

“ Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijaksanaan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup>Carl Freadrich.(1969 :79)

Menurut David Easton dalam bukunya yang berjudul *The Political System* memberikan definisi tentang kebijakan publik yaitu “ Pengalokasian nilai-nilai secara sah/paksa kepada seluruh masyarakat”.<sup>27</sup>

Sementara itu definisi yang diberikan oleh Thomas R. Dye yang mengatakan bahwa kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai “*whatever government choose to do or not to do*”. Artinya, kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.<sup>28</sup>

Dalam kaitannya dengan definisi tersebut maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama suatu definisi kebijakan publik, yaitu :

- a. Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya diutamakan pada tindakan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu dari pada perlu yang berubah atau acak.
- b. Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dari pada kepuasan yang berpindah-pindah.
- c. Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya yang dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatu perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan.

---

<sup>27</sup>David Easton. 1953. *The Political System*. hlm 129

<sup>28</sup>Budi Winarno, 2002, hlm 15.

- d. Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan public melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan; secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.
- e. Kebijakan publik, paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Dengan demikian kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh suatu lembaga pemerintah, baik pejabat maupun instansi pemerintah yang merupakan pedoman pegangan ataupun petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam pencapaian tujuan kebijakan.

Pada tahap analisis kebijakan, analisis kebijakan sangat berperan penting dalam pengimplementasian kebijakan atau pelaksanaannya, sehingga nanti pada akhirnya dibuat suatu kesimpulan apakah suatu kebijakan tersebut efektif atau tidak dan apakah kebijakan tersebut sudah sesuai dengan peraturan kebijakan tersebut atau tidak. Hal ini merupakan elemen penting dalam analisis kebijakan.

### **2.3.2 Implementasi Kebijakan**

Kamus Webster, merumuskan secara singkat bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out*

(menyediakan sarana dan untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Kalau pandangan tersebut kita pahami, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan (biasanya dalam bentuk Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden).

Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara menstruktur/mengatur proses implementasinya.

Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksana kesediaan. Proses pengimplementasian suatu kebijakan dipengaruhi oleh dua unsur yaitu; adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan, adanya target group, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program kebijaksanaan, adanya unsur pelaksana (*implementer*) baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam proses implementasi kebijaksanaan tersebut. Tahapan implementasi sebuah kebijakan merupakan tahapan yang krusial, karena tahapan ini menentukan keberhasilan sebuah kebijakan. Tahapan implementasi perlu dipersiapkan dengan baik pada tahap perumusan dan pembuatan kebijakan.

George Edwards III (1980) mengungkapkan ada empat faktor dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik yaitu:

a. Komunikasi

Dalam variabel komunikasi ini, secara umum Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yaitu transmisi, konsistensi, dan kejelasan. Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Komunikasi harus akurat, dalam proses transmisi akan banyak hambatan-hambatan yang menghadang transmisi komunikasi pelaksanaan dan akan menghalangi pelaksanaan kebijakan. Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan konsistensi. Keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administrasi dan menghambat kemampuan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif.

b. Sumber daya

Sumber-sumber disini dimaksudkan sebagai sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan sehingga implementasi kebijakan berjalan secara efektif. Sumber-sumber yang penting meliputi staf yang memadai disertai dengan keahliannya, informasi, wewenang, dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Tanpa adanya

sumber-sumber, kebijakan-kebijakan yang telah dirumuskan di atas kertas hanya akan jadi rencana saja dan tidak pernah ada realisasinya.

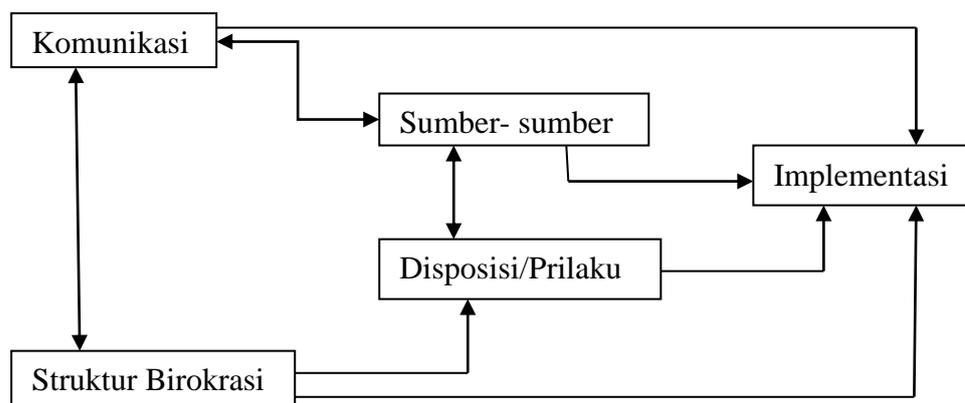
c. Disposisi atau perilaku

Kecenderungan dari pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Mengingat pentingnya kecenderungan-kecenderungan bagi implementasi kebijakan yang efektif, maka akan timbul dampak dari kecenderungan-kecenderungan tersebut dalam implementasi kebijakan. Menurut Edwards dampak dari kecenderungan-kecenderungan yaitu terdapat kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana. Kecenderungan-kecenderungan yang menghalangi implementasi bila para pelaksana tidak sepakat dengan substansi suatu kebijakan. Implementasi tersebut di hambat oleh keadaan-keadaan yang sangat kompleks.

d. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang menjadi pelaksana kebijakan. Pada dasarnya, para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang dilakukan dan mempunyai cukup keinginan serta sumber-sumber untuk melakukannya, tetapi dalam pelaksanaannya masih dihambat oleh struktur-struktur organisasi dalam menjalankan kegiatan tersebut. Menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-

prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut Standard Operating System (SOP) dan fargmentasi. Struktur Organisasi-organisasi yang melaksanakan kebijakan mempunyai pengaruh penting pada implementasi. Salah satu dari aspek-aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya (SOP). Sedangkan sifat kedua dari struktur organisasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan yaitu fragmentasi organisasi. Fragmentasi organisasi ini akan mempunyai pengaruh yang besar terhadap implementasi kebijakan. Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi.



**Gambar 1.** Dampak Langsung dan tidak Langsung pada Implementasi

Gambar diatas menjelaskan adanya interaksi mengenai beberapa hubungan dari faktor-faktor yang akan menjelaskan peranan masing-masing dalam proses implementasi. Kondisi seperti ini akan berpengaruh terhadap faktor-faktor komunikasi, sumber-sumber, kecendrungan-kecendrungan dan struktur birokrasi pada pelaksanaan kebijakan. Akan tetapi, disamping itu secara langsung dapat

mempengaruhi implementasi. Jika dilihat dari gambar diatas, komunikasi mempengaruhi sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, dan struktur birokrasi, yang pada akhirnya akan mempengaruhi implementasi.

Keempat faktor tersebut secara simultan bekerja dan berinteraksi satu sama lain agar membantu proses implementasi atau sebaliknya menghambat proses implementasi. Implementasi sebuah kebijakan secara konseptual bisa dikatakan sebagai sebuah proses pengumpulan sumber daya Alam dan Sumber Daya Manusia dan diikuti dengan penentuan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk mencapai tujuan kebijakan.

Rangkaian tindakan yang diambil tersebut merupakan bentuk transformasi rumusan-rumusan yang diputuskan dalam kebijakan menjadi pola-pola operasional yang pada akhirnya akan menimbulkan perubahan sebagaimana diamanatkan dalam kebijakan yang telah diambil sebelumnya. Hakikat utama implementasi adalah pemahaman atas apa yang harus dilakukan setelah sebuah kebijakan diputuskan.

Dalam pandangan George C. Edwards yang diikuti dalam buku Leo Agustino (2006:149), Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu:

- a. Komunikasi, keberhasilan implementasi kebijakan masyarakat agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali

oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

- b. Sumber Daya, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c. Disposisi, merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis.
- d. Struktur Organisasi, merupakan yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

Tahapan ini tentu saja melibatkan seluruh *stakeholder* yang ada, baik sektor swasta maupun publik secara kelompok maupun individual. Implementasi kebijakan meliputi tiga unsur yakni tindakan yang diambil oleh badan atau lembaga administratif; tindakan yang mencerminkan ketaatan kelompok target serta jejaring sosial politik dan ekonomi yang mempengaruhi tindakan para *stakeholder* tersebut. Interaksi ketiga unsur tersebut pada akhirnya akan menimbulkan dampak, baik dampak yang diharapkan maupun dampak yang tidak diharapkan.

“Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.”

Perlu dipahami bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Hal ini dipertegas oleh Chif J. O. Udoji (1981) dengan mengatakan bahwa:

“ hasil akhir implementasi kebijakan paling tidak terwujud dalam beberapa indikator yakni hasil atau output yang biasanya terwujud dalam bentuk konkret, keluaran atau outcome yang biasanya berwujud rumusan target semisal tercapainya pengertian masyarakat atau lembaga, manfaat atau benefit yang wujudnya beragam; dampak atau impact baik yang diinginkan maupun yang tak diinginkan serta kelompok target baik individu maupun kelompok”.(Chif J. O. Udoji; 1981)

## **2.4 Pemerintahan Daerah**

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 2 menjelaskan Pemerintahan daerah adalah Penyelenggara Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya dalam ayat 3, UU Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan Pemerintahan Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota, dan Perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dalam hal ini di maksudkan bahwa pemerintah daerah sebagai penyelenggara pemerintah daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Asas desentralisasi dalam hal ini sebagai suatu penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom. Oleh karenanya daerah mempunyai kewenangan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan aspirasi masyarakat yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **2.5 Perizinan ( *Vergunningen* )**

### **2.5.1 Pengertian Perizinan**

Perizinan beraasal dari kata izin yang diartikan dengan kenyataan mengabulkan (tidak melarang, dan sebagainya) persetujuan memperbolehkan. Sedangkan perizinan diartikan sebagai hal pemberian izin.<sup>29</sup>

Dalam pengertian umum berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, perizinan diartikan sebagai hal pemberian izin. Sedangkan izin itu sendiri, dalam kamus tersebut izin diartikan sebagai pernyataan mengabulkan (tidak melarang dsb); persetujuan membolehkan. Dengan demikian, secara umum perizinan dapat diartikan sebagai hal pemberian pernyataan mengabulkan (tidak melarang dsb) atau persetujuan membolehkan.<sup>30</sup>

Pasal 1 ayat (8,9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelayanan Satu Pintu yang berbunyi :

---

<sup>29</sup>R. Subekti. *Kamus Hukum*. Hlm 391

<sup>30</sup>Pusat Bahasa Depdikbud. 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga*. Jakarta : Balai Pustaka. Hal : 447

Ayat (8), Izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan syah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.

Ayat (9), perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/ kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun daftar usaha.

Adapun beberapa pengertian izin diantaranya :

Prajudi Atmosudirjo, menyatakan bahwa izin (*vergunning*) adalah penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang. Pada umumnya pasal unadng-undang yang bersangkutan berbunyi, “dilarang tanpa izin ...(melakukan)...dan seterusnya.” Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan (*juklak*) kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.<sup>31</sup>

Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi Negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal kongkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>32</sup>

E. Uthrecht berpendapat, Bilamana pembuatan peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara

---

<sup>31</sup>Atmosudirjo, Prayudi. 1983. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Ghalia Indonesia. Hal : 94.

<sup>32</sup>Ridwan HR. *hokum Administrasi Negara*. 2010. hlm 207

yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit maka perbuatan administrasi negara memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).<sup>33</sup>

Philipus M Hadjon membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit. Yaitu suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari larangan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan hal ini menyangkut tindakan demi kepentingan umum. Disamping itu izin juga dapat dibedakan atas berbagai figure hukum, yang meliputi izin dalam arti sempit, pembebasan atau dispensasi dan konsesi. Dalam arti sempit izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau menghalangi keadaan-keadaan yang buruk pembebasan atau dispensasi yaitu pengecualian atas larangan sebagai aturan umum, yang berhubungan erat dengan keadaan khusus peristiwa, konsesi adalah izin yang berkaitan dengan usaha yang diperuntukan untuk kepentingan umum.<sup>34</sup>

Spelt dan Ten Berge Membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu izin merupakan salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah salah satu persetujuan dari para penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya

---

<sup>33</sup>E. Utrecht. 1957. Hlm 187.

<sup>34</sup>Philipus M. Hadjon. *Hukum dan Perizinan*. Hlm 2-3

dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah paparan luas dari pengertian izin.<sup>35</sup>

### **2.5.2 Fungsi Perizinan**

Izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret.<sup>36</sup> Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat yang adil dan makmur itu diwujudkan. Hal ini berarti lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat yang adil dan makmur itu terwujud<sup>37</sup>. Persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Karena dengan izin pemerintah dapat melakukan pengendalian terhadap siapa saja yang meminta melakukan permohonan izin tersebut.

Apabila dikatakan bahwa izin itu dapat difungsikan sebagai instrumen pengendali dan instrument untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, sebagaimana yang diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, penataan dan pengaturan izin ini sudah semestinya harus dilakukan dengan sebaik-baiknya, berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup>N.M. Spelt dan J.B.J.M Ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*. Surabaya, 1992, Hlm 2-3

<sup>36</sup>Ibid. hlm 5

<sup>37</sup>Sjahan Basah. *Pencabutan Izin Salah satu sanksi Administrasi*, makalah pada penataran hukum administrasi dan hukum lingkungan di Fakultas hukum Unair. Hlm 2.

<sup>38</sup>Prajudi S. Admosudirjo. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Hlm 23.

### 2.5.3 Tujuan Perizinan

Tujuan perizinan menurut Spelt dan Tan Berge hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut :

- 1) Keinginan mengarahkan ( mengendalikan “*struen*”) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- 2) Izin mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- 3) Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen).
- 4) Izin hendak membagikan benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk)
- 5) Izin memberikan pengarahannya, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “*drank en horecawet*” dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).<sup>39</sup>

Perizinan mempunyai beberapa tujuan yaitu keinginan untuk mengarahkan atau mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu, mencegah timbulnya bahaya, keinginan untuk melindungi obyek-obyek tertentu, keinginan untuk membagi benda-benda yang sedikit.

### 2.5.4 Bentuk dan Isi izin

Izin yaitu merupakan salah satu bentuk keputusan tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara adalah penetapan tertulis dan izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis, yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi

---

<sup>39</sup>*Op.cit.* hlm 5

tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Pasal 1 ayat (3).

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka izin akan selalu berbentuk tertulis dan berisikan beberapa hal sebagai berikut :

- 1) Organ pemerintah yang memberikan izin.
- 2) Siapa yang memperoleh izin.
- 3) Untuk apa izin digunakan.
- 4) Alasan yang mendasari pemberian izin.
- 5) Ketentuan pembatasan dan syarat-syarat.
- 6) Pemberitahuan tambahan

### **2.5.5 Sifat Izin**

Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari ketetapan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis dan merupakan suatu keputusan tata usaha negara yang menciptakan hukum sehingga dengan pemberian izin akan dapat menimbulkan hubungan hukum tertentu. Sehingga sifat izin yang tidak lain adalah bahwa izin merupakan keputusan yang bersifat menguntungkan.

### **2.6 Trayek Angkutan**

Angkutan kota secara umum merupakan bagian dari angkutan umum khususnya angkutan darat, adapun pengertian dari angkutan umum berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 80/PMK.03/2012 berbunyi;

“kendaraan bermotor yang digunakan untuk angkutan orang dan/atau barang yang disediakan untuk umum dengan dipungut bayaran baik dalam trayek atau tidak dalam trayek, dengan menggunakan tanda nomor kendaraan dengan dasar kuning dan tulisan hitam”.

Angkutan kota sendiri adalah sebuah moda transportasi perkotaan yang merujuk kepada kendaraan umum dengan rute yang sudah ditentukan. Tidak seperti bus yang mempunyai halte sebagai tempat perhentian yang sudah ditentukan, angkutan kota dapat berhenti untuk menaikkan atau menurunkan penumpang di mana saja.

### **2.6.1 Pengertian Trayek Angkutan**

Trayek Angkutan adalah lintasan kendaraan umum atau rute untuk pelayanan jasa angkutan orang dengan mobil bus yang mempunyai asal dan tujuan perjalanan tetap, lintasan tetap dan jadwal tetap maupun tidak berjadwal.<sup>40</sup>

### **2.6.2 Izin Trayek**

Untuk melakukan kegiatan angkutan dalam trayek wajib memiliki izin trayek.

Dan izin trayek sendiri merupakan satu kesatuan dokumen yang terdiri dari<sup>41</sup> :

- a. surat keputusan izin trayek, yang sekurang-kurangnya memuat :
  - 1) nomor surat keputusan;
  - 2) nama perusahaan;
  - 3) nomor induk perusahaan;
  - 4) namap impinan perusahaan/ penanggung jawab;
  - 5) alamat perusahaan/ penanggung jawab;
  - 6) masa berlaku izin;

---

<sup>40</sup>Pasal 1 ayat (4) Kepmen Perhubungan nomor 35 tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum.

<sup>41</sup>Pasal 42 ayat (2) Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum

- b. surat keputusan pelaksanaan izin trayek, yang sekurang-kurangnya memuat:
- 1) nomor surat keputusan;
  - 2) nama perusahaan;
  - 3) kode trayek yang dilayani;
  - 4) jumlah kendaraan yang diizinkan;
  - 5) jumlah perjalanan perhari;
  - 6) sifat pelayanan;
  - 7) masa berlaku izin;
- c. lampiran surat keputusan berupa daftar kendaraan, yang sekurang-kurangnya memuat :
- 1) nomor surat keputusan;
  - 2) nama perusahaan;
  - 3) nomor induk kendaraan;
  - 4) tanda nomor kendaraan;
  - 5) nomor uji;
  - 6) merk pabrik;
  - 7) tahun pembuatan;
  - 8) daya angkut orang;
  - 9) kode trayek yang dilayani;
  - 10) kode pelayanan;
- d. kartu pengawasan kendaraan, yang sekurang-kurangnya memuat :
- 1) nomor surat keputusan;
  - 2) nomor induk kendaraan;
  - 3) nama perusahaan;
  - 4) masa berlaku izin;
  - 5) trayek yang dilayani;
  - 6) tanda nomor kendaraan;
  - 7) nomor uji;
  - 8) daya angkut orang;
  - 9) daya angkut bagasi;
  - 10) kode trayek yang dilayani;
  - 11) jenis dan sifat pelayanan;
  - 12) jadwal perjalanan;
- e. surat pernyataan kesanggupan untuk mentaati kewajiban sebagai pemegang izin trayek, yang ditandatangani pemohon dan diketahui pejabat pemberi izin.

### 2.6.3 Pengertian Izin Trayek

Izin Trayek adalah izin yang diberikan oleh Kepala Daerah kepada orang pribadi atau badan yang mengoperasikan angkutan penumpang umum pada satu atau beberapa trayek tertentu dalam wilayah daerah.<sup>42</sup>

Dalam angkutan orang atau barang diklasifikasikan menjadi dua yaitu :

- a. angkutan orang atau barang dalam trayek dan
- b. angkutan orang atau barang tidak dalam trayek

Untuk angkutan dalam trayek wajib memiliki izin trayek untuk melakukan kegiatan angkutan. Dan izin trayek sendiri merupakan satu kesatuan dokumen yang terdiri dari :

- a. surat keputusan izin trayek
- b. surat keputusan pelaksanaan izin trayek
- c. lampiran surat keputusan berupa daftar kendaraan
- d. kartu pengawasan kendaraan
- e. surat pernyataan kesanggupan untuk mentaati kewajiban sebagai pemegang izin trayek.

---

<sup>42</sup> Pasal 64 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum.