

^BAB I PENDAHULUAN^

A. Latar Belakang

Berbagai isu otonomi daerah dan persoalan Pemerintahan Daerah merebak akhir-akhir ini, ketimpangan pembangunan dan ketidakmerataan hasil pembangunan yang telah menjadi isu pokok dalam setiap periode penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia sejak awal kemerdekaan. Semua persoalan tersebut pada dasarnya berakar dari masalah besar kecilnya pembagian kewenangan pusat kepada daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yang dihadapkan kepada komitmen sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia yang berbentuk sebagai suatu Negara Kesatuan (*a unitary state*).

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa terdapat “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang”.¹

Makna desentralisasi adalah sebagai wujud toleransi Pemerintah Pusat kepada Daerah dalam hal pemberian kewenangan untuk melaksanakan urusan-urusan yang bisa menjadi urusan rumah tangga daerah, dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah. Sementara dalam arti

¹ HAW Wijaya, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009, Hlm. 1.

ketatanegaraan, desentralisasi berarti penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya.²

Salah satu wujud dari pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia ialah dengan hadirnya undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka Pemerintah Daerah memiliki hak serta kewajiban sebagai daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³

Titik berat pelaksanaan otonomi biasanya menysasar pada bidang penyediaan fasilitas dan pelayanan publik. Hal ini tentunya sudah masuk ke dalam kriteria yang menjadi kewenangan negara secara umum untuk menyediakan fasilitas dan pelayanan publik tersebut, hal ini seperti yang diatur di dalam Pasal 34 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, disebutkan “*negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak*”. Penyediaan fasilitas kesehatan dan fasilitas pelayanan umum merupakan salah satu urusan pemerintahan yang wajib, yang dimana urusan pemerintah itu wajib dilaksanakan oleh semua daerah. Salah satu bentuk penyediaan fasilitas umum yang harus disediakan oleh setiap

² *Ibid*, Hlm. 31.

³ Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Layanan Publik*, Nuansa Cendekia, Bandung, 2014 hlm. 111.

daerah ialah penyediaan fasilitas sarana dan prasarana salah satunya ialah penyediaan fasilitas transportasi umum yaitu Terminal angkutan.

Terminal angkutan merupakan salah satu fasilitas umum yang menjadi urusan pemerintahan wajib, hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta penyediaan sarana dan prasarana umum merupakan salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Artinya, setiap Daerah berhak menyediakan fasilitas umum berupa sarana dan prasarana serta melakukan pengelolaan fasilitas umum seperti halnya dengan melakukan penyediaan fasilitas terminal angkutan.

Salah satu terminal yang dikelola sendiri oleh daerahnya ialah Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Pekanbaru. Terminal ini merupakan salah satu terminal terbesar yang ada di Pulau Sumatera dan terletak di Kota Pekanbaru, Provinsi Riau. Terminal ini dibangun untuk menggantikan terminal yang lama yaitu Terminal Mayang Terurai, yang dulunya terletak di Jalan Nangka (Tuanku Tambusai). Pembangunan terminal ini pun kemudian dipindahkan mengingat lokasi terminal yang lama sudah tidak layak dan efisien untuk dijadikan terminal. Berdasarkan wilayah pelayanannya Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Pekanbaru saat ini berstatus Terminal Tipe A, yang artinya terminal ini melayani kendaraan umum untuk Antar Kota Antar Provinsi, Antar Kota dan Angkutan Pedesaan, dan angkutan lalu lintas antar negara.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pengelolaan terminal masih dikelola oleh Pemerintah Kota Pekanbaru, namun ketika Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berlaku maka pengelolaan terminal ini beralih pengelolaanya dari Pemerintah Daerah ke Pemerintah Pusat. Peralihan pengelolaan terminal ini disebabkan karena Terminal tipe A jangkauan pelayanannya tidak hanya melayani angkutan transportasi di dalam negeri tetapi juga di luar negeri. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 13 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan “

Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:”

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah Provinsi atau lintas Negara;*
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah Provinsi atau lintas Negara;*
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah Provinsi atau lintas Negara;*
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau*
- e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional*

Dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan dalam Huruf O Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Perhubungan untuk Urusan Pemerintah Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ) untuk Pemerintah Pusat mendapat bagian dalam Pengelolaan Terminal Penumpang Tipe A.

Pengelolaan terminal menyangkut tiga aspek pengelolaan yaitu mulai dari Perencanaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan. Namun, yang menarik

perhatian dari tiga aspek pengelolaan terminal tersebut adalah pelaksanaannya. Dengan berpindahnya pengelolaan terminal, tentunya akan mengakibatkan permasalahan yang besar pada masa transisi peralihan dari pengelolaan terminal tersebut, terutama pada peralihan pegawai terminal (*man*), peralihan retribusi terminal (*money*), dan peralihan aset terminal (*materiil*).

Dengan beralihnya pengelolaan Terminal tipe A kepada Pemerintahan Pusat maka semua pengelolaan baik Aset terminal, pegawai terminal, serta pendapatan berupa retribusi terminal tersebut juga ikut berpindah ke Pemerintah Pusat. Untuk Peralihan Pegawai terminal sendiri dapat kita lihat di dalam Pasal 119 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, yang menyebutkan “*Aparatur Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), secara operasional berada di bawah dinas dan secara administrasi berada di bawah kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang bersangkutan*”. Peralihan pegawai terminal sendiri memunculkan kekhawatiran dari Pegawai Tenaga Harian Lepas (THL) hal ini dikarenakan nantinya terminal akan dikelola oleh Pegawai Kementerian Perhubungan yang tadinya adalah Pegawai Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru, sedangkan THL adalah tenaga Honorer yang berada di bawah Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru.

Peralihan aset terminal harus melalui persetujuan atau inisiatif dari Kepala Daerah yang bersangkutan serta melalui persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hal ini seperti yang diatur di dalam Pasal 55 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang

Milik Negara/Daerah. Peralihan aset paling banyak menimbulkan polemik, hal ini dikarenakan banyaknya aset-aset yang harus diinventarisasikan mulai dari tanah, bangunan, serta aset yang ada di dalam terminal, sehingga proses yang dilakukan memakan waktu yang lama dan harus dengan data yang akurat.

Peralihan pelaksanaan dari retribusi terminal yang awalnya dikelola oleh Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 13 Tahun 2012 tentang Retribusi Terminal yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, kemudian retribusi terminal ini dikembalikan kepada pemerintah Pusat, hal ini sesuai dengan Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Perhubungan, yang menyebutkan *“Seluruh Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Perhubungan wajib disetor langsung secepatnya ke Kas Negara”*. dengan beralihnya pendapatan dari retribusi terminal menyebabkan hilangnya pendapatan asli daerah Pemerintah Kota Pekanbaru.

Sebelumnya beralihnya pengelolaan terminal tersebut, sebenarnya Pemerintah Kota Pekanbaru sudah mendapatkan hasil yang cukup signifikan dari penerimaan retribusi terminal, hal ini dapat kita lihat dalam tabel berikut ini:



Tabel 1.1
Data Retribusi Terminal Yang Dimasukan Kedalam PAD Kota Pekanbaru

No	Tahun Retribusi	Target Pencapaian	Realisasi Target	Persentase (%)
1	Tahun 2012	Rp 390.000.000	Rp 497.836.000	87,78 %
2	Tahun 2013	Rp 390.000.000	Rp 538.522.508	97 %
3	Tahun 2014	Rp 500.000.000	Rp 555.971.519	103 %
4	Tahun 2015	Rp 800.000.000	Rp 605.429.723	75,63 %

Sumber: UPTD Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru

Dari data di atas terlihat bahwa retribusi terminal memberikan sumbangan yang begitu signifikan bagi PAD Kota Pekanbaru, walaupun seharusnya bisa lebih maksimal lagi.

Terminal Bus tipe A yang ada di Indonesia berjumlah sekitar 128, dari jumlah tersebut 22 terminal belum ada berita acara serah terima dan sebagainya. Sedangkan 106 terminal sudah dikelola oleh Pusat. Seluruh terminal tersebut semuanya harus diserahkan ke Kementerian jika ingin dilakukan perbaikan. Kemudian, bagi terminal yang sudah diserahkan atau sudah *clear* dan *clean*, nantinya terminal resmi menjadi aset Kementerian. Dan selanjutnya terminal segera dilakukan renovasi menggunakan dana dari Pusat.⁴

Perpindahan pengelolaan terminal ini merupakan persoalan yang tentu saja akibat dari matriks pembagian urusan pemerintahan, diantaranya ialah urusan pemerintah konkuren yaitu pembagian urusan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Namun kemudian di dalam

⁴https://krjogja.com/web/news/read/102048/Seluruh_Terminal_Tipe_A_di_Indonesia_Bakal_Berstandar_Seperti_Bandara

Pasal 9 Ayat (4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dikatakan “*Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah*” artinya urusan pemerintahan konkuren pun dapat beralih menjadi urusan Pemerintahan Daerah dan menjadi dasar sebagai pelaksanaan otonomi daerah sendiri tanpa melibatkan Pemerintahan Pusat.

Hal ini tentu menimbulkan kerancuan dalam keseriusan pemerintah untuk menjalankan otonomi daerah, karena dengan dipindahkannya pengelolaan terminal angkutan dari Pemerintah Daerah ke Pemerintah Pusat menjadi suatu hal yang nantinya akan menimbulkan masalah yang baru, apabila kita lihat di dalam Pasal 13 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan “*Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.*”

Melihat jauhnya jarak pelaksanaan perpindahan peralihan pengelolaan tersebut menimbulkan permasalahan bahwa tidaklah mungkin prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas bisa berjalan dengan maksimal, terlebih tidak ada kepentingan strategis nasional yang terjadi di terminal tersebut, mengingat bahwa tidak ada perjalanan antar negara yang dilakukan di dalam terminal, yang tentunya masyarakat lebih memilih angkutan udara ataupun angkutan laut. Akan berbeda halnya ketika ada kewenangan

dekonsentrasi dari Pusat ke Daerah yang mempermudah proses peralihan terminal tersebut.

Perpindahan Pengelolaan terminal seharusnya menjadi pertimbangan Pemerintah Pusat, karena sifat dari kekuasaan tersebut putarannya selalu menuju pada pusat *power concentre circle* maka semakin jauh kekuasaan tersebut dari pusat maka semakin lemah kekuasaan untuk dijalankan, untuk itulah diperlukannya sentra sentra kekuasaan yang mendekatkan pemerintahan dengan rakyat. Dengan diambil alihnya terminal-terminal yang bertipe A oleh Pemerintah Pusat maka tentunya akan mengakibatkan kekuasaan dalam menjalankan dan pengelolaan akan semakin jauh sehingga pengelolaan menjadi tidak maksimal.

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam tentang masalah ini dengan judul: **“PENGELOLAAN TERMINAL BANDAR RAYA PAYUNG SEKAKI PEKANBARU SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH”.**



B. Rumusan Masalah

Mengacu pada judul yang penulis ambil, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pengelolaan Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Pekanbaru setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

2. Bagaimana Implikasi dari Perubahan Pelaksanaan Pengelolaan Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Pekanbaru setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

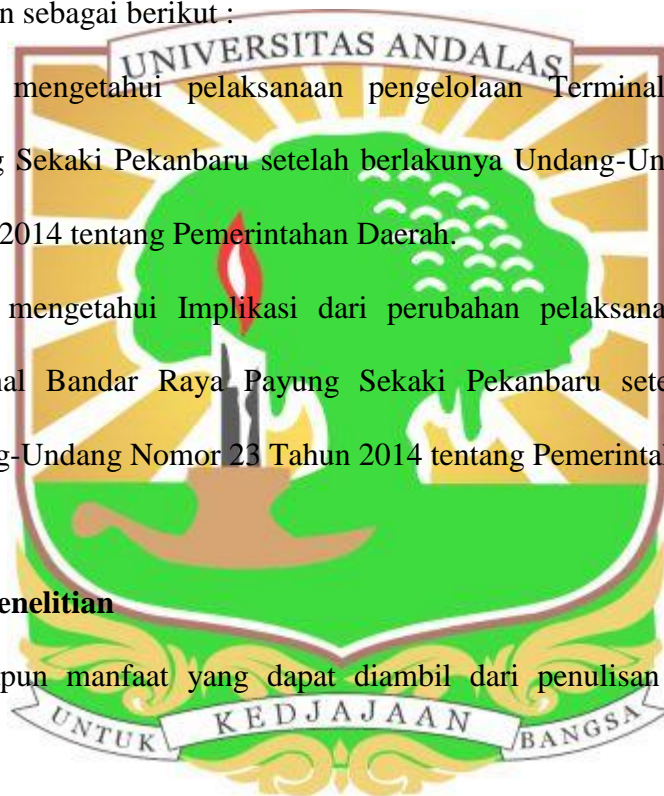
Berdasarkan pokok permasalahan seperti diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengelolaan Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Pekanbaru setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui Implikasi dari perubahan pelaksanaan Pengelolaan Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Pekanbaru setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penulisan ini antara lain adalah:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas wawasan berpikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian dalam bentuk lisan.
 - b. Untuk memperkaya ilmu pengetahuan khususnya dibidang hukum itu sendiri maupun penegakan hukum pada umumnya, serta dapat



menerapkan ilmu yang selama ini telah didapat dalam perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.

- c. Penelitian ini secara khusus bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisis dan menjawab keingintahuan penulis terhadap “Pelaksanaan Pengelolaan Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Pekanbaru Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi peneliti dapat menambah pengetahuan dalam bidang ilmu hukum, khususnya hukum pemerintahan daerah dalam hal pelaksanaan otonomi daerah.
- b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai hal-hal yang berhubungan tentang otonomi daerah.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa berdasarkan informasi dan penelusuran kepustakaan di Fakultas Hukum dan Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas serta penelitian yang dipublikasikan di internet, bahwa penelitian dengan judul “**Pengelolaan Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Pekanbaru Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**” belum pernah dilakukan. Memang ada ditemukan penelitian sebelumnya yang hampir mempunyai kesamaan dengan

judul yang diteliti penulis, namun permasalahan dan bidang kajiannya berbeda, yaitu :

1. Sumarmo Arifin, Tesis Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta Tahun 2005 dengan judul **“Angkutan Perkotaan di Kota Surakarta Suatu Analisis Kebutuhan Publik Tentang Trayek di Terminal”**. Adapun pembahasan yang dikaji dari tesis tersebut yaitu :

- a. Bagaimana kualitas pelayanan Angkutan Penumpang Umum dalam Kota Surakarta?
- b. Bagaimana kebutuhan kendaraan jika dibanding dengan jumlah penumpang yang ada?
- c. Mengetahui apakah kebijakan trayek Angkutan Perkotaan di Surakarta efisien, efektif atau tidak?

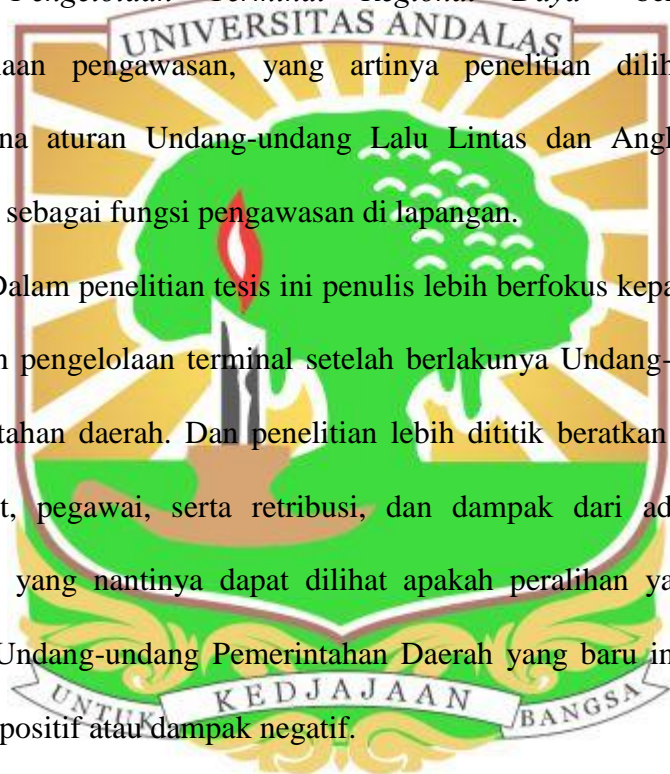
2. Amirudin, Tesis Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin **“Tinjauan Hukum Terhadap Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dalam Pengelolaan Terminal Regional Daya”**. Adapun pembahasan yang dikaji dari tesis tersebut yaitu :

- a. Bagaimanakah pelaksanaan pengawasan pengelolaan terminal regional daya?
- b. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi optimalisasi fungsi terminal?

Penelitian yang ditulis oleh Sumarmo Arifin yang berjudul *“Angkutan Perkotaan di Kota Surakarta Suatu Analisis Kebutuhan Publik Tentang Trayek di Terminal”* berfokus terhadap kebutuhan layanan publik

tentang trayek yang ada pada terminal Kota Surabaya, yang artinya penelitian menitikberatkan pusat penelitian kepada sebab-sebab atau permasalahan mengenai pelayanan publik yang ada di terminal yang menyebabkan optimalisasi trayek keberangkatan di terminal tersebut menjadi tidak optimal. Sedangkan Penelitian yang ditulis oleh Amirudin tentang *“Tinjauan Hukum Terhadap Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dalam Pengelolaan Terminal Regional Daya”* berfokus kepada pelaksanaan pengawasan, yang artinya penelitian dilihat dari aspek bagaimana aturan Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, di jalankan sebagai fungsi pengawasan di lapangan.

Dalam penelitian tesis ini penulis lebih berfokus kepada pelaksanaan peralihan pengelolaan terminal setelah berlakunya Undang-undang tentang Pemerintahan daerah. Dan penelitian lebih dititik beratkan pada peralihan dari aset, pegawai, serta retribusi, dan dampak dari adanya peralihan tersebut, yang nantinya dapat dilihat apakah peralihan yang timbul dari adanya Undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru ini menimbulkan dampak positif atau dampak negatif.



F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Dalam melakukan suatu penelitian dibutuhkan teori yang berguna sebagai pisau analisis dalam melakukan penelitian. Teori digunakan untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu

terjadi, kemudian teori itu harus diuji dengan menghadapkan pada fakta-fakta yang menunjukkan ketidakbenaran, kemudian untuk menunjukkan bangunan berfikir yang tersusun secara sistematis, logis (rasioal), empiris (kenyataan) dan juga simbolis.⁵ Selanjutnya menurut Sarantakos teori dibangun dan dikembangkan melalui *research* dan dimaksudkan untuk menggambarkan dan menjelaskan suatu fenomena.⁶

Penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian hukum, maka teori yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah teori hukum. Teori hukum adalah studi tentang hukum yang bukan sebagai sarana untuk mendapatkan kemampuan profesional yang konvensional.⁷ B.Arief Sidharta mengatakan teori hukum adalah disiplin hukum yang secara kritis dalam perspektif interdisipliner menganalisis berbagai aspek gejala hukum secara tersendiri dan dalam keseluruhannya, baik dalam konsep teoretiknya maupun dalam pengelolaan praktikalnya, dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan penjelasan yang lebih jernih atas bahan-bahan hukum yang tersaji.⁸

Maka untuk membantu penulis menjawab permasalahan dalam tulisan ini, maka penulis memakai beberapa teori yaitu:

⁵ Otje Salman, *Teori Hukum: mengingat, mengumpulakn dan membuka kembali*, Rafika Aditama, Jakarta, 2004, hlm 21.

⁶ *Ibid*, hlm 22.

⁷ A'an Effendi, Freddy Poernomo dan IG. NG Indra S. Ranuh, *Teori Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm 94.

⁸ *Ibid*.

1. Teori Kewenangan

Teori kewenangan (*authority theory*) merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat. Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi:

1. Adanya kekuasaan;
2. Adanya organ pemerintah, adalah alat-alat pemerintah yang mempunyai tugas untuk menjalankan roda pemerintah; dan
3. Sifat hubungan hukumnya, merupakan hubungan yang menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum adalah timbulnya hak dan kewajiban.⁹

Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara. lingkup tugas dan wewenang ini makin meluas sejalan dengan meluasnya tugas-tugas dan wewenang negara dan pemerintah.¹⁰ Tugas dan wewenang tersebut dapat dikelompokkan ke dalam beberapa golongan.¹¹

1. Tugas dan wewenang administrasi di bidang kemandirian dan ketertiban umum;
2. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain;
3. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum;
4. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

⁹ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Hukum Pada Penelitian Disertasi Dan Tesis*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2004, Hlm. 186.

¹⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Jogjakarta, 2001, Hlm. 57 .

¹¹ *Ibid*, Hlm. 122-125.

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, wewenang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kewenangan, kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, sedangkan kewenangan diartikan sebagai hal berwenang, hak atau kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.¹² Dari aspek bahasa tersebut tidak ada, perbedaan antara wewenang dengan kewenangan karena keduanya sama-sama berisi hak atau kekuasaan.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, salah satu perubahan krusial dari Undang-Undang tersebut adalah tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dari sisi hukum, perubahan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam dua aspek yakni perubahan formal dan perubahan materil. Perubahan formal yang terjadi adalah rincian detail bidang urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang semula diatur di dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 kini ditingkatkan pengaturannya menjadi bagian dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dengan demikian maka pembagian urusan yang telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diharapkan tidak bisa disimpangi/dikecualikan oleh Undang-Undang sektoral lainnya.

¹² KamusBahasaIndonesia.Org, diunduh tanggal 20 Maret 2019.

Pembagian urusan pemerintahan ini diatur di dalam Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan Pemerintahan absolut sendiri adalah urusan Pemerintahan yang semuanya menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat. Sedangkan urusan Pemerintahan Konkuren, dalam Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan “*Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 Ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan*”. Pembagian kewenangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam ranah urusan Pemerintah Wajib dan urusan Pemerintah Pilihan bukanlah merupakan hal yang baru ditemui di dalam aturan tersebut, hal ini dulunya juga ada di dalam aturan yang lama hanya saja yang membedakannya adanya urusan Pemerintah Absolut dan Urusan Pemerintahan Konkuren, hal ini bisa digambarkan dalam tabel seperti ini:

Tabel 1.2
Perbandingan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014
1. Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah (Pusat) 2. Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah a. Urusan Wajib b. Urusan Pilihan 3. Urusan Pemerintahan Sisa	1. Urusan Pemerintahan Absolut (Pemerintah Pusat) 2. Urusan Pemerintahan Konkuren (Pemerintahan Daerah) a. Urusan Wajib 1) Urusan terkait Pelayanan Dasar 2) Urusan yang tidak terkait Pelayanan Dasar b. Urusan Pilihan 3. Urusan Pemerintahan Umum (kewenangan Presiden)

Sumber: Data olahan penulis

Kewenangan Pemerintahan Konkuren sendiri tidak murni terjadi pembagian kewenangan secara mutlak, karena ada beberapa urusan Pemerintahan Konkuren yang kemudian diambil alih oleh Pemerintahan Pusat, hal ini seperti yang diatur di dalam Pasal 13 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang diantaranya menyebutkan “Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara”. yang artinya kewenangan akan dikembalikan ke Pemerintah Pusat apabila urusan Pemerintahan itu sudah masuk kedalam lintas negara. bisa dikatakan terjadi sentralisasi kewenangan yang padahal terhadap isi Pasal ini.

Kewenangan Pemerintahan juga dapat ditemukan di dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, di dalam Pasal 1 Ayat (6) dijelaskan bahwa “Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Wewenang diartikan sebagai hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”. Kewenangan Pemerintah dapat timbul melalui beberapa sumber kewenangan, baik yang diberikan oleh undang-undang maupun dari keputusan Kepala Daerah yang menimbulkan akibat Hukum. Dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dijelaskan bahwa



“Kewenangan diperoleh melalui Atribusi, Delegasi, dan/atau Mandat”.

Kewenangan tersebut didapatkan atau diberikan berdasarkan undang-undang yang mengaturnya, untuk Atribusi sendiri, di dalam Pasal 12 Ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dijelaskan bahwa,

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila”:

- a. diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;*
- b. merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan*
- c. Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.*

Kewenangan Atribusi sendiri hanya bisa didapatkan apabila kewenangan tersebut sudah diatur di dalam UUD 1945 atau undang-undang, hal ini sama halnya dengan kewenangan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimana diberikan kewenangan baru kepada Pemerintah Pusat untuk mengelola terminal angkutan bertipe A. Akan tetapi dengan adanya kewenangan baru rentan dengan adanya penyalahgunaan kewenangan atau penumpukan kewenangan, di dalam Pasal 18 Ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, disebutkan bahwa:

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:

- a. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;*
- b. melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau*
- c. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Dengan adanya kewenangan baru yang menggantikan kewenangan lama tentu membutuhkan waktu untuk bisa beradaptasi dengan batas wilayah kewenangan tersebut. Kewenangan yang diberikan kepada dinas baru yang kewenangannya hampir sama dengan dinas yang lama terkadang memberikan makna yang ambigu dalam proses pelaksanaan kewenangan tersebut, oleh karena itu Pejabat Pemerintahan harus jeli dalam memilah kewenangan tersebut. Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu:¹³



1. atribusi; dan
2. delegasi dan kadang-kadang juga mandat

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada

¹³ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang Pemerintahan (*Bestuurbevoegdheid*), Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, him. 90.

yang menerima delegasi (*delegetaris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:¹⁴

1. delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Menurut Joeniarto, asas pemberian wewenang oleh Pemerintah Pusat (atau pemerintah lainnya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah, disebut dekonsentrasi. Kemudian Joeniarto merujuk kepada Danuredjo bahwa dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ bawahan setempat dan administratif. Sebenarnya dekonsentrasi bukan hanya merupakan masalah pemberian wewenang saja, tetapi sekaligus merupakan masalah pembentukan (pendirian) alat-alat perlengkapan (pemerintah) setempat yang akan diberikan wewenang dan sekaligus pula merupakan masalah pembagian

¹⁴ibid, hlm. 94

wilayah negara. Asas Dekonsentrasi dilawankan dengan asas konsentrasi, yaitu suatu asas yang menyelenggarakan segala macam urusan negara hanya oleh perlengkapan pemerintah pusat yang berkedudukan di pusat pemerintahan negara saja.¹⁵

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga FAM Stronk dan J.G Steenbeek, sebagaimana dikutip Ridwan HR, menyebutkan sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.¹⁶

Menurut Bagir Manan, seperti dikutip Ridwan HR, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*) kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹⁷

Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan

¹⁵ Lukman Santoso, *Op.Cit*, Hlm. 15.

¹⁶ Ridwan HR, *Hukum Adminitrasi Negara*, cetakan ke-7, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, Hlm. 99.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 99-100.

dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum “*geen bevaegdheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat didalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.¹⁸

Tanggung jawab dalam pelaksanaan wewenang meliputi dua bentuk. *Pertama*, tanggung jawab internal, misalnya tanggung jawab menteri kepada presiden atau kepada dinas/badan provinsi kepada gubernur. Dalam hal ini menteri atau kepada dinas/badan melaporkan pelaksanaan wewenangnya kepada pejabat yang mengangkatnya dan mereka dapat diberhentikan dari jabatannya, misalnya karena tidak mampu mencapai target yang telah ditetapkan atau karena sebab lain. *Kedua*, tanggung jawab eksternal, yaitu tanggung jawab akibat pelaksanaan wewenang yang menimbulkan kerugian pada pihak lain.

Berdasarkan uraian di atas, teori kewenangan akan sangat tepat dipergunakan dalam menganalisa pelaksanaan kewenangan dalam pengelolaan Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Pekanbaru. Melalui teori kewenangan ini akan dilakukan analisa terkait akibat hukum yang ditimbulkan, berupa hak dan kewajiban dari pelaksanaan kewenangan pengelolaan Terminal yang berada di kota Pekanbaru.

¹⁸ *Ibid*, hlm 105.

2. Teori Otonomi Daerah

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah adalah konsekuensi diterapkannya sistem desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagaimana kita ketahui otonomi daerah merupakan jawaban dari otoritarianisme yang di terapkan selama tiga dekade orde baru memendam rasa kecewa, karena ketidakadilan dan pemasangan semangat pemerintahan lokal. Hal ini diartikulasikan dalam frase pusat daerah, Jawa-Luar Jawa, dan berbagai strotip yang kedengarannya tidak adil, mewakili antara yang menang-kalah, kaya-miskin, pintar-bodoh, dan berbagai strotip lainnya.¹⁹ Pola-pola hubungan ini merefleksikan konfigurasi hubungan pusat-daerah. Hal ini menarik mengingat dalam kajian historis, berbagai hal menyangkut tuntunan otonomi di daerah beserta segala impementasi yang di timbulkannya, adalah dikarenakan salah satu pihak (pusat) cenderung memformalisasikan posisi yang dominan. Hal ini mengakibatkan daerah mengalami stagnasi dalam pengembangan kreativitasnya karena berbagai konsep yang memberikan penekanan pada keseragaman, keserentakan, target, dan berbagai pola kebijakan yang amat

¹⁹ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Jakarta, Rineka Cipta. 2007, Hlm. 14.

sentralistis. Dalam konteks demikian, daerah menjadi wilayah subordinasi yang kaku, lambat, dan kurang inovatif. Pola formasi hubungan pusat-daerah seperti ini, kemudian memberikan implikasi terhadap perilaku, respons, dan pemikiran masyarakat di daerah, sehingga keinginan dan harapan untuk melakukan perubahan atau bahkan sekedar sadar akan keadaan yang terjadi tidak terlintas dalam pemikiran mereka. Reformasi telah membawa perubahan yang sangat mendasar, suatu perubahan yang di pandang tidak mungkin , ternyata telah menjadi kenyataan.²⁰

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi daerah seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan memberdayakan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan

²⁰ *Ibid*, Hlm. 16.

otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antar daerah dengan daerah yang lainnya. Artinya, mampu membangun kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah harus juga mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk penyelenggaraan pemerintahan tersendiri atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran-serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokratis dilapisan bawah, tetapi juga mendorong aktivitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya pelaksanaan demokrasi dari wilayah, maka rakyat tidak hanya saja dapat menentukan nasibnya sendiri melalui pemberdayaan masyarakat. Melainkan yang utama adalah berupaya untuk memperbaiki nasibnya sendiri. Hal ini dapat



diwajibkan dengan memberikan kewenangan yang cukup luas kepada pemerintah daerah guna mengatur dan mengurus serta mengembangkan daerahnya. Kewenangan adalah keleluasaan menggunakan dana baik yang berasal dari daerah sendiri maupun dari pusat, sesuai dengan keperluan daerahnya tanpa campur tangan pusat, keleluasaan untuk berprakarsa, memilih alternatif, menentukan prioritas dan mengambil keputusan untuk kepentingan daerahnya, keleluasaan untuk memperoleh dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang memadai, yang berdasarkan atas kriteria objektif dan adil.²¹

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah pedoman yang lebih konkrit dari pada teori, yang berisikan definisi operasional yang menjadi pegangan dalam proses penelitian yaitu pengumpulan, pengelolaan, analisis, dan konstruksi data dalam skripsi ini. Adapun beberapa pengertian yang menjadi konseptual dari skripsi ini akan diuraikan dibawah ini:

a. Pelaksanaan

Pelaksanaan adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan, pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijakan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaan, dimana tempat pelaksanaanya dimulai dan bagaimana cara yang harus dilakukan.

²¹ *Ibid*, Hlm. 61.

b. Implikasi

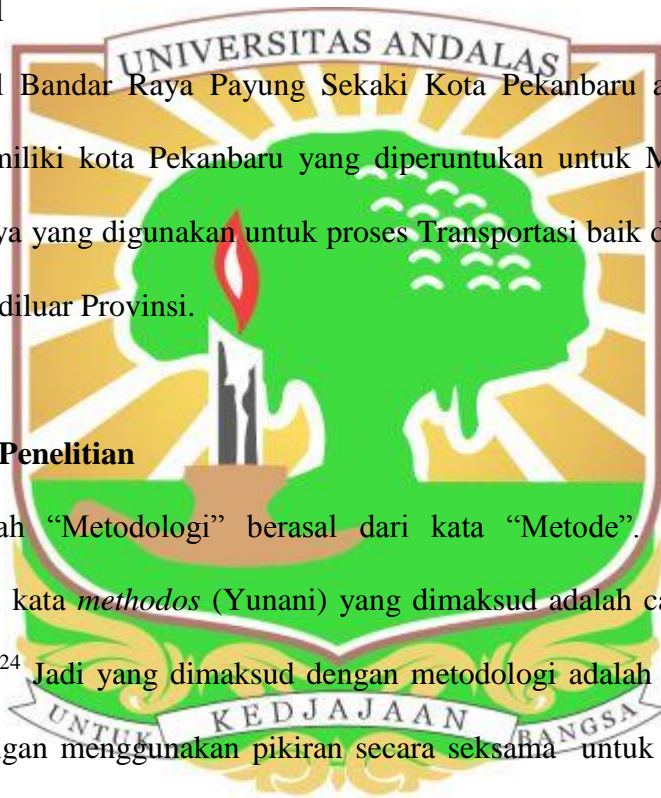
Menurut M Irfan Islamy Implikasi adalah segala sesuatu yang telah dihasilkan dengan adanya proses perumusan kebijakan.²² Implikasi dalam bahasa Indonesia adalah efek yang ditimbulkan di masa depan atau dampak yang dirasakan ketika melakukan sesuatu, akibat langsung yang terjadi karena suatu hal, dan dapat diartikan juga sebagai ketertiban atau keadaan.²³

c. Terminal

Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Kota Pekanbaru adalah Terminal yang dimiliki kota Pekanbaru yang diperuntukan untuk Masyarakat pada Umumnya yang digunakan untuk proses Transportasi baik didalam Provinsi maupun diluar Provinsi.

G. Metode Penelitian

Istilah “Metodologi” berasal dari kata “Metode”. Metode sendiri berasal dari kata *methodos* (Yunani) yang dimaksud adalah cara atau menuju suatu jalan.²⁴ Jadi yang dimaksud dengan metodologi adalah cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan.²⁵



²² Islamy, Irfan. “Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara”, Jakarta, Bina Aksara, 2003, Hlm. 114.

²³ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Pusat Bahasa, Hlm. 548.

²⁴ Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori dan Praktik*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm 148.

²⁵ *Ibid.*

Dalam penulisan suatu karya ilmiah dibutuhkan metode untuk memperkokoh landasan penelitian agar tujuan dari penelitian dapat tercapai.

Dalam penulisan tesis ini, berikut metodologi yang akan digunakan:

1. Pendekatan dan sifat penelitian

a. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian hukum berguna untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai berbagai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya.²⁶ Berdasarkan judul penelitian ini, maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis sosiologis (empiris), yaitu membandingkan norma-norma yang ada dengan fakta-fakta yang ada dilapangan sesuai dengan penelitian yang dilakukan penulis.²⁷

b. Sifat penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.²⁸

2. Jenis Dan Sumber Data

a. Jenis Data

Pada penelitian ini, jenis data yang penulis gunakan adalah data primer dan data sekunder.

²⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm 93.

²⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2008, hlm 52.

²⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm 25.

1) Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama²⁹, data ini berupa hasil wawancara dengan pihak Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, Balai Pengelola Angkutan Darat Provinsi Riau.

2) Data Sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya³⁰.

Yang terdiri dari:

a) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.³¹ Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
- (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

²⁹*Ibid*, hlm 30.

³⁰*Ibid*.

³¹Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit*, hlm 141.

(6) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

(7) Permendagri Nomor 99/PMK.05.2017 tentang Administrasi Pengelolaan Hibah.

b) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi yang meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum.³²

c) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia.³³

b. Sumber Data

Dalam penulisan ini data yang diperoleh bersumber dari:

1) Dokumen

Penelitian dokumen merupakan penelitian yang dilakukan berdasarkan buku-buku, literatur-literatur dan masalah-masalah yang akan diteliti.

Penelitian kepustakaan dilakukan pada:

a) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.

b) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.

c) Buku-buku dan bahan kuliah yang penulis miliki.

³²*Ibid.*

³³*Ibid.*, hlm 32.

2) Responden

Penelitian responden merupakan penelitian yang dilakukan dengan pihak yang berkaitan dengan objek penelitian. Dalam hal ini penelitian lapangan dilakukan pada Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, Balai Pengelola Angkutan Darat Provinsi Riau.

3. Teknik Dokumentasi Bahan Hukum

Dalam pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini, penulis menempuh cara wawancara dan studi dokumen.

a. Wawancara

Wawancara yang dilakukan penulis adalah wawancara semi terstruktur. Maksudnya, penulis dalam melakukan wawancara telah menentukan apa saja pertanyaan yang diajukan kepada responden dan akan timbul pertanyaan-pertanyaan lain untuk melengkapai atau mendalami pertanyaan-pertanyaan sebelumnya yang berhubungan dengan data yang dibutuhkan dalam penulisan ini. Dalam hal ini yang diwawancarai oleh penulis adalah pihak Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru dan Balai Pengelola Angkutan Darat Provinsi Riau.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Setiap bahan hukum ini harus diperiksa ulang validitas dan rehabilitasnya, sebab hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.³⁴

³⁴Amirudin dan Zainal Asikin, *Op. Cit*, hlm 68.

4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

a. Pengolahan Data

Setelah mengumpulkan bahan hukum yang diperlukan dan berbagai data yang diperoleh dari penelitian kemudian dilakukan pengolahan data dengan melakukan proses editing, yaitu proses pengeditan terhadap data ataupun bahan yang diperoleh sehingga menghasilkan penulisan data yang lebih sederhana dan mudah dipahami.

b. Analisis Data

Setelah data yang diperoleh tersebut diolah, maka selanjutnya penulis menganalisis data tersebut secara kualitatif, yaitu analisis dengan mempelajari hasil penelitian dan seterusnya dijabarkan serta disusun secara sistematis dalam bentuk karya tulis ilmiah berupa proposal penelitian.

