

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Lalu lintas dan angkutan jalan sebagai bagian dari sistem transportasi nasional harus dikembangkan potensi dan perannya untuk mewujudkan keamanan, keselamatan, ketertiban dan kelancaran berlalu lintas serta mendukung pembangunan ekonomi. Lalu lintas dan angkutan jalan mempunyai peran strategis dalam mendukung pembangunan dan integrasi nasional. Lalu lintas dan angkutan jalan merupakan bagian dari upaya memajukan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>1</sup>. Perkembangan dan kemajuan sarana dan prasarana transportasi tidak luput mendapat perhatian pemerintah terkait pembenahan dalam meningkatkan pelayanannya.

Indonesia saat ini dihadapkan oleh berbagai permasalahan terkait dengan pelayanan publik. Dimana permasalahan yang ada telah menjadi perhatian dan keprihatinan baik itu ditingkat pemerintahan daerah maupun pemerintahan pusat. Permasalahan tersebut diantaranya banjir, kepadatan penduduk, kemiskinan, tata ruang hingga masalah kemacetan. Namun kemacetan sekarang ini menjadi masalah

---

<sup>1</sup>Deny Dwi Dikahyono, 2011, "*Laporan: Hasil Pelaksanaan Kegiatan Praktek Kerja Lapangan (PKL) Pada Seksi Pengujian Kendaraan Bermotor Dinas Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Kabupaten upaten Bogor*", Laporan, Program Diploma II Penguji Kendaraan Bermotor Sekolah Tinggi Transportasi Darat,hal.1.

<sup>3</sup>Nasution. *Manajemen Transportasi*. 1996, Jakarta: Ghalia Indonesia. hal: 50

utama di bidang transportasi publik.<sup>2</sup> Pembangunan transportasi darat yang terintegrasi dengan moda transportasi lain sebagaimana yang dikonsepsikan dalam Sistem Transportasi Nasional (SISTRANAS), menjadi tantangan yang tidak mudah diwujudkan. Sektor transportasi menjadi dominan sebagai demand pemenuhan kebutuhan dari aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat,<sup>3</sup> dan juga transportasi juga merupakan salah satu sektor kegiatan yang sangat penting karena berkaitan dengan kebutuhan setiap orang di berbagai lapisan masyarakat.<sup>4</sup>

Angkutan umum merupakan salah satu solusi dalam mengurangi tingkat kemacetan lalu lintas dan mengurangi kecelakaan dalam berlalu lintas, kebutuhan akan transportasi atau angkutan umum menjadi kebutuhan utama manusia dalam melakukan pergerakan,<sup>5</sup> merupakan aspek pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah untuk memenuhi kewajiban pemerintah sebagai organisasi publik. Mengacu pada Undang-undang No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, mengingat pada Undang-undang tersebut bahwa moda angkutan umum berbasis online tersebut belum dicantumkan sebagai transportasi publik. tetapi ketika berkaca pada Peraturan Menteri Perhubungan PM 108 tahun 2017 dan PM 32 tahun 2016, bahwa di perbolehkannya izin operasi bagi angkutan orang berbasis

---

<sup>2</sup> Junita Ayu Ariesandi, Reiza Resita, Dan Zulfitri Salsabila, Kebijakan Transportasi Umum (Angkot) Untuk Menanggulangi Kemacetan Jalan, FISIP Universitas Muhammadiyah Malang, Jurnal Kebijakan Publik, Volume 11, Nomor 2, Oktober 2020, hal. 55

<sup>3</sup> Muhammad Nanang Prayudyanto, Perbandingan Kinerja Buy The Services Angkutan Umum Massal Kota Metropolitan Dengan Metode Biaya Operasional Kendaraan Dan Indeks Sustainability, Program Studi Teknik Sipil, Universitas Ibn Khaldun Bogor, Jurnal Penelitian Transportasi Darat, Volume 23, Nomor 1, Juni 2021: 55-71, P-ISSN: 1410-8593 | E-ISSN: 2579-8731, hal.2

<sup>4</sup> Salim, Abbas, 1993, "Manajemen Transportasi", Rajawali Pers, Jakarta, hal.1

<sup>5</sup> Junior, N. P. S., Rumayar, A. L. & Sendow, T. K. Analisis Kebutuhan Angkutan Umum Penumpang Kota Manado (Studi Kasus : Paal Dua - Politeknik). *Jurnal Sipil Statik*. Vol 4, No 6 (2016), ISSN. 2337- 6732. hal.367–373.

aplikasi untuk angkutan roda empat dengan syarat wajib memenuhi prosedur dan uji kelayakan, tidak heran ketika melihat kondisi tersebut banyak sekali menuai kecaman dari masyarakat,<sup>6</sup> kenyamanan dan keamanan masyarakat sebagai pengguna jasa transportasi masih belum terjamin, hal ini dapat menyebabkan rendahnya penggunaan angkutan umum sehingga dapat mengakibatkan terganggunya sistem wilayah perkotaan secara keseluruhan ditinjau dari pemenuhan mobilitas masyarakat maupun mutu kehidupan kota.<sup>7</sup>

Sistem yang terdiri dari sarana dan prasarana yang didukung oleh tata laksana dan sumber daya manusia, membentuk jaringan prasarana dan pelayanan untuk pembangunan ekonomi. Tanpa adanya transportasi sebagai sarana penunjang tidak dapat diharapkan tercapainya hasil yang memuaskan dalam usaha pengembangan ekonomi suatu negara.<sup>8</sup> Ditinjau dari aspek pergerakan penduduk, kecenderungan bertambahnya penduduk perkotaan yang semakin tinggi menyebabkan semakin banyaknya jumlah pergerakan baik di dalam maupun ke luar kota. Hal ini memberi konsekuensi logis yaitu perlu adanya keseimbangan antara sarana dan prasarana khususnya di bidang angkutan. Hal ini dimaksudkan untuk menunjang mobilitas penduduk dalam melaksanakan aktivitasnya. Salah satu cara untuk memenuhi kebutuhan pelayanan jasa angkutan ini yaitu dengan penyediaan pelayanan angkutan kota.

---

<sup>6</sup>Karmila, Afifuddin, Roni P. Widodo, Peran Pemerintah Dalam Menangani Angkutan Umum Berbasis Online, Program Studi Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Islam, Jurnal Vol. XIII. No. 1 Tahun 2019 hal 24-28, ISSN: 2302-8432

<sup>7</sup>Ari Widayanti, Soeparno, Bherin Karunia, Permasalahan Dan Pengembangan Angkutan Umum di Kota Surabaya, Jurnal Transportasi Vol. 14 No. 1 April 2014, hal 53-60

<sup>8</sup>Yulius Yuliman. 2008. "Masalah Kecelakaan Transportasi Dari Sudut Pandang Manajemen Mutu". *Jurnal SaSain dan Tek Maritim*. Vol. 7 No. 1

Mengingat bahwa pelayanan angkutan kota merupakan kebutuhan yang harus dipenuhi terutama untuk kota-kota besar dengan kepadatan penduduk yang tinggi,<sup>9</sup> dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Gianyar yang berada di Provinsi Bali, dengan jumlah penduduknya meningkat setiap tahunnya, lebih memilih menggunakan kendaraan pribadi karena dirasa lebih praktis dan efisien, saat ini banyak didominasi oleh anak-anak remaja yang berada di usia Sekolah Menengah Pertama (SMP), kesadaran siswa maupun orang tua siswa untuk mengikuti aturan berkendara yang telah ditetapkan oleh Pemerintah oleh sebab itu, sebagai salah satu solusi nyata Pemerintah meluncurkan unit transportasi umum dengan pelayanan yang baik serta murah untuk masyarakat.<sup>10</sup>

Terkait dengan hal tersebut Pemerintah Kabupaten Gianyar meluncurkan angkutan Siswa Gratis Gianyar pada tanggal 19 Oktober 2018, dengan diterapkan angkutan sekolah gratis diharapkan mampu mengurangi biaya transportasi siswa dari rumah menuju sekolah, efisiensi waktu perjalanan siswa dan mengurangi tingkat kemacetan di ruas jalan yang dilaluinya,<sup>11</sup> keberadaan angkutan antar jemput sekolah diharapkan dapat mengurangi penggunaan kendaraan pribadi oleh para orang tua siswa yang menyebabkan kemacetan di ruas jalan sekitar sekolah

---

<sup>9</sup>Novia Rahma, Moch. Saleh Soeaidy, Minto Hadi, *Peranan Dinas Perhubungan Dalam Meningkatkan Pelayanan Masyarakat di Bidang Angkutan Kota*, Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, Jurnal Administrasi Publik (Jap), Vol. 1, No. 7, Hal. 1296-1304

<sup>10</sup>Ni Wayan Listiani, I Nyoman Sujana, Luh Indrayani, *Persepsi Siswa Terhadap Pelayanan Angkutan Siswa Trans Gianyar Di Kabupaten upaten Gianyar*, Program Studi Pendidikan Ekonomi Universitas Pendidikan Ganesha Singaraja, Indonesia, Jurnal Pendidikan Ekonomi, Volume 11 No. 2 Tahun 2019, P-ISSN : 2599 – 1418, E-ISSN : 2599 – 1426, hal 1

<sup>11</sup>Arifin, M. Z., Wicaksono, A., & D, D. P..*Evaluasi Kinerja Angkutan Sekolah Gratis*. Jurnal Rekayasa Sipil Vol 10, No 1. 2021, ISSN. 2598-5051, hal.33–40.

serta membantu para orang tua siswa yang mengalami kesulitan mengatur waktu untuk mengantar jemput anaknya.<sup>12</sup>

Angkutan Siswa gratis saat ini berjumlah 204 unit, berbentuk angkutan perkotaan/angkot. Pengembangan transportasi perkotaan juga mengemban misi bahwa angkutan perkotaan haruslah mampu mengurangi kemacetan, mampu mengurangi gangguan lalu lintas, mampu mempertahankan kualitas lingkungan, serta terjangkau oleh semua lapisan pemakai jasa transportasi. Keberadaan pelayanan angkutan umum yang handal akan mampu mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap penggunaan kendaraan pribadi.<sup>13</sup>

Berdasarkan hal tersebut bahwa perlu ditinjaunya kedudukan angkutan siswa gratis sebagai angkutan umum sehingga mampu menjadi solusi yang efektif untuk mengurangi tingkat kecelakaan pelajar di Kota Gianyar. Oleh karena itu dalam hal ini peneliti akan melakukan penelusuran secara mendalam terhadap permasalahan sebagaimana diatas. Sehingga judul yang dapat peneliti kemukakan adalah **"PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PELAYANAN ANGKUTAN SISWA GRATIS DI KABUPATEN GIANYAR"**

---

<sup>12</sup>Dewa Ayu Nyoman, Sriastuti, A.A. Rai Asmani K.dan A.A.Gede Sumanjaya, Model Kebutuhan Pengoperasian Angkutan Antar Jemput (Carpooling) Bagi Siswa Sekolah Di Kota Denpasar, Jurnal Paduraksa, Volume 7 Nomor 2, Desember 2018, P-ISSN: 2303-2693 E-ISSN: 2581-2939.hal.150–163.

<sup>13</sup>Riansyah, O., Damayanti, R., Usman, B.,& Putra, A. E.. Analisis Kualitas Pelayanan Angkutan Umum(Transmusi) Melalui Kinerja TerhadapKepuasan Masyarakat di KotaPalembang. *Jurnal Manajemen Dan Bisnis Sriwijaya*. Vol 15, No 1 2017 p-ISSN: 1412-4521, e-ISSN 2685-0885. hal.49–61.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang dapat peneliti kemukakan yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana peran Pemerintah Daerah dalam pelayanan angkutan siswa gratis di Kabupaten Gianyar ?
2. Faktor - faktor apakah yg mempengaruhi Pemerintah Daerah dalam pelayanan angkutan siswa gratis di Kabupaten Gianyar?

## 1.3. Ruang Lingkup Masalah

Ruang lingkup masalah sangat diperlukan untuk dapat memberikan batasan atau mempersempit permasalahan dengan kegiatan penelitian serta bertujuan untuk memberikan fokus terhadap variable mana saja yang akan diamati. Untuk menghindarinya keluarnya pembahasan penelitian ini dari pokok permasalahan yang telah diuraikan diatas serta agar penelitian bersifat sistimatis maka penulis menetapkan ruang lingkup dan batasan mengenai materi yang akan di bahas. Secara singkat dapat disampaikan disini bahwa ruang lingkup dari pada penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Dalam pembahasan, Pelayanan pemerintah angkutan siswa gratis di Kabupaten Gianyar, penulis membatasi untuk membahas; *Pertama*, peran Pemerintah Daerah dalam pelayanan angkutan siswa gratis di Kabupaten Gianyar, *Kedua*, Dasar hukum angkutan siswa gratis di Kabupaten Gianyar.
2. Dalam membahas angkutan siswa gratis di Kabupaten Gianyar, penulis membatasi untuk mebahasan; *Pertama* Faktor-faktor yg mempengaruhi

Pemerintah Daerah dalam pelayanan angkutan siswa gratis di Kabupaten Gianyar, *Kedua* Upaya apa yang dilakukan Kabupaten Gianyar dalam angkutan siswa gratis terhadap masyarakat dan atau orang tua siswa.

Dengan ruang lingkup pembahasan diatas penulis yakin akan dapat membahas kedua permasalahan dengan fokus, sistimatis dan komprehensif.

#### **1.4. Tujuan Penelitian**

##### **1.4.1. Tujuan Umum**

Tujuan umum penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk melatih mahasiswa dalam usaha menyatakan pikiran ilmiah secara tertulis.
2. Untuk melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi, khususnya pada bidang penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa.
3. Untuk perkembangan ilmu pengetahuan hukum.
4. Untuk mengembangkan diri pribadi mahasiswa ke dalam kehidupan masyarakat.
5. Sebagai salah satu syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar.

### **1.4.2. Tujuan Khusus**

Adapun tujuan khusus dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis secara mendalam mengenai peran Pemerintah Daerah dalam pelayanan angkutan siswa gratis di Kabupaten Gianyar;
2. Untuk mengetahui, memahami, dan menganalisis secara mendalam mengenai Faktor-faktor apakah yg mempengaruhi Pemerintah Daerah dalam pelayanan angkutan siswa gratis di Kabupaten Gianyar.

### **1.5. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan dari penelitian ini penulis berharap bahwa penelitian ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang berkepentingan. Adapun penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat-manfaat sebagai berikut:

#### **1.5.1. Manfaat Teoritis**

Diharapkan penelitian ini dapat dijadikan sumber informasi dan referensi bagi peneliti sejenis, sehingga pengembangan ilmu hukum dapat bermanfaat bagi pihak lain yang membutuhkannya dan sebagai sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak lain yang memerlukannya.

#### **1.5.2. Manfaat Praktis**

Diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang peran Pemerintah Daerah dalam pelayanan angkutan siswa gratis di Kabupaten Gianyar, serta diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan yang

bermanfaat bagi Pemerintah Provinsi Bali khususnya Kabupaten Gianyar dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan Angkutan Umum gratis bagi siswa agar dapat meminimalisir kecelakaan/pelanggaran lalu lintas. Serta memahami faktor yang menjadi kendala mempengaruhi Angkutan Umum gratis bagi siswa Kabupaten Gianyar.

## **1.6. Kerangka Teoritis dan Hipotesis**

Adapun dalam skripsi ini penulis menggunakan kerangka teori dan hipotesis sebagai berikut :

### **1.6.1. Kerangka Teoritis**

Dalam hal ini, peneliti menggunakan beberapa teori yang relevan untuk membahas permasalahan yang telah dikemukakan dalam penelitian ini. Adapun teori-teori yang dimaksud yaitu sebagai berikut:

#### **1. Teori Kewenangan**

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari Peraturan Perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>14</sup> Menurut Robert Bierstedt, wewenang adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan

Mengenai teori kewenangan dari H.D. van Wijk/ Wilem Konijnenbelt, H.D. van Wijk/ Wilem Konijnenbelt mengemukakan bahwa :<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>Munir Fuady, 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, hal., 207

<sup>15</sup>H.D. van Wijk/Wilem Konijnenbelt, 1988, *Hoofdstukken van Administratief Rech*, Uitgeverij Lemma B.V. Culemborg, Amsterdam, hal. 56.

*Daarmee omvat het tableau drie figuren :*

- a. attributie : toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan.*
- b. delegatie : overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander.*
- c. mandaat : een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander.*

Ridwan HR menterjemahkan teori kewenangan dari H.D. van Wijk/ Wilem Konijnenbelt, H.D. van Wijk/ Wilem Konijnenbelt mengenai definisi atribusi, delegasi dan mandat sebagai berikut :<sup>16</sup>

- a. Attributie : toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).*
- b. Delegatie : overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).*
- c. Mandaat : een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander, (Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh orang lain atas namanya).*

Wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari Peraturan Perundang-undangan. Wewenang atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan.<sup>17</sup> Organ pemerintah memperoleh kewenangan secara langsung dari Pasal tertentu dalam suatu Peraturan Perundang-undangan. Dalam atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Kewenangan atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk Undang-

---

<sup>15</sup>Ridwan H.R., *Op.Cit*, hal. 104-105.

<sup>16</sup>Ridwan H.R., *Op.Cit*, hal. 104-105

<sup>17</sup>Phillipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara, Introduction to the administrative law*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2008, hal 130

undang (legislator) yang orisinil.<sup>18</sup> Pada delegasi, tidak ada penciptaan wewenang, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab Yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Selanjutnya, pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil *mandataris* tetap berada pada *mandans*.<sup>19</sup>

## 2. Teori Legal system

Kata "sistem" berasal dari kata "systema" yang diadopsi dari bahasa Yunani yang diartikan "sebagai keseluruhan yang terdiri dari bermacam-macam bagian". Kehidupan akan menjadi tertata dan kepastian dalam masyarakat akan tercipta dengan adanya sistem hukum.<sup>20</sup> Sistem atau systema dalam *TheNew Webster International Dictionary* tahun 1980 diartikan sesuatu yang terorganisasi, suatu keseluruhan dan kompleks, tidak perlu dipertentangkan perbedaan antara sistem dan sub sistem, sebab sub sistem adalah bagian dari sistem itu sendiri. Sistem mengandung arti terhimpunnya bagian atau komponen yang saling berhubungan secara beraturan dan merupakan suatu keseluruhan.<sup>21</sup>

Sistem itu sendiri dalam D. Keuning telah dikompilasi dalam berbagai pendapat antara lain: Ludwig Von Bertalanffy mengatakan sistem yang kompleks dari interaksi

---

<sup>18</sup>Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah (Kajian Politik dan Hukum)*,: Ghalia Indonesia, Bogor, hal. 102

<sup>19</sup>*Ibid*, hal. 108-109.

<sup>20</sup>Salim, H.S, 2012, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hal. 71

<sup>21</sup>Ade Maman Suherman, 2004, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hal.7

elemen-elemen (system are complexes of element standing in interaction). A.D. Hall dan R.E. Fagen mengatakan sistem adalah sekumpulan objek dan atribut yang berkerja secara bersama-sama (*a system is a set of objects together with relationship between the objects and between the attributes*). Kennet Berrien mengatakan sistem adalah seperangkat komponen yang berinteraksi satu sama lain, (*a system is a set of component, interacting with each other*). Richard A. Jhonson, Fremont E. Kast, dan James E. Resonweig mengatakan sistem memiliki komponen-komponen yang dirancang untuk mencapai tujuan tertentu sesuai dengan rencana.<sup>22</sup>

Sistem menurut R. Subekti adalah suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari suatu pemikiran untuk mencapai suatu tujuan.<sup>23</sup> Sistem menurut Sudikno Mertokusumo adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan.<sup>24</sup> Sistem menggambarkan berbagai elemen atau komponen pembentuk sistem dalam satu kesatuan yang saling berinteraksi antara satu sama lain dalam mencapai tujuan. J.H. Merryman, mengatakan, "Legal system is an operating set of legal institutions, procedures, and rules",<sup>25</sup> Artinya, dalam teori ini sistem hukum merupakan satu perangkat operasional yang meliputi institusi, prosedur, dan aturan hukum. Sistem yang dimaksud di sini adalah sistem hukum, bahwa di dalam dunia hukum pun menganut sistem, hukum tanpa ada

---

<sup>22</sup>ibid.hal 4-5.

<sup>23</sup>R. Subekti dalam Ridwan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 169.

<sup>24</sup> ibid

<sup>25</sup>Ade Maman Suherman, Loc. cit.

sistem, maka penegakan hukum mustahil dapat dilaksanakan, karena itu semua elemen-elemen dalam hukum harus saling bekerja sama dalam satu kesatuan untuk mencapai tujuan hukum.

Teori sistem hukum pertama kali dikembangkan di Jerman oleh Niklas Luhman, dan di Belanda dikembangkan oleh M.C. Burken. Niklas Luhman dalam teori sistem yang dikemukakannya dengan konsep autopoietic merujuk pada perbedaan (diversitas) fungsi dari komponen-komponen di dalam sistem. Niklas Luhman mengatakan elemen-elemen dasar yang menyusun sistem itu sendiri kemudian diorganisasikan batasan-batasannya sendiri termasuk struktur internalnya.<sup>26</sup> Teori hukum fungsional dikemukakan oleh J. Ter Heide, yang mengatakan, bahwa berfungsinya hukum dapat dipahami sebagai pengartikulasian suatu hubungan yang ajeg di antara sejumlah variabel. Hubungan yang ajeg itu dirumuskan sebagai  $B=FPE$  artinya huruf B adalah perilaku Yuris, para Hakim, dan pembentuk Undang-undang, sedangkan huruf F yang berada dalam satu hubungan yang ajeg menyangkut berbagai kaidah hukum, serta E adalah lingkungan-lingkungan konkrit.<sup>27</sup> Jika teori ini dijabarkan lebih lanjut, maka nampaknya teori ini ingin menunjukkan atau memperlihatkan hukum dilihat dari aspek fungsi dan kegunaannya. Para Yuris, Hakim, dan para pembentuk Undang-undang harus memberikan manfaat atau kegunaan bagi masyarakat banyak. Sehingga dengan demikian teori sistem hukum (legal system theory) harus dihubungkan dengan lingkungan masyarakat hukum dimana hukum itu diberlakukan federal yaitu:

---

<sup>26</sup>Salim H.S., Op. cit.,hal. 72.

<sup>27</sup>Ibid.,hal. 73.

*"Legal system is an operating set of legal institutions, procedures, and rules. In this sense there are one federal and fifty state legal systems in the United States, separate legal systems in each in of the other nations and still other distinct legal system in such organization as the European Economic Community and the United Nations"*<sup>28</sup>

Menurut Lawrence Milton Friedman, bahwa dalam sistem hukum harus meliputi substansi, struktur, dan budaya hukum.<sup>29</sup> Ketiga unsur ini menurut Lawrence Milton Friedman di dalam hukum Amerika Serikat tersusun dari yang pertama adalah struktur hukum kemudian diikuti dengan substansi dan budaya hukum. Ketiga komponen ini menggambarkan bagaimana sistem hukum ditata secara substantif, apa yang dijalankan oleh sistem hukum itu, bagaimana sistem hukum itu menjalankannya, dan pada gilirannya akan melihat tingkat kesadaran terhadap hukum. Pemikiran dan kekuatan di luar hukum membuat sistem hukum itu berhenti dan bergerak. Ketiga unsur ini lanjut Lawrence Milton Friedman dapat digunakan untuk menguraikan apapun yang dijalankan oleh sistem hukum.<sup>30</sup> Ketiga komponen dalam sistem hukum menurut Lawrence Milton Friedman itu dijabarkan lebih lanjut oleh Achmad Ali, yaitu:<sup>31</sup>

- 1) Struktur hukum, yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakup antara lain Kepolisian dengan para Polisinya, Kejaksaan dengan para Jaksanya, Pengadilan dengan para Hakimnya, dan lain-lain.

---

<sup>28</sup>J.H. Merryman, 1985, *The Civil Law Tradition: An Introduction to The Legal System of Western Europe and Latin Amerika*, Stanford University Press, California, hal. 1

<sup>29</sup>Lawrence M. Friedman diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, 2001, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Tatanusa, Jakarta, hal. 9.

<sup>30</sup>Ibid.

<sup>31</sup>Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta, hal. 204.

- 2) Substansi hukum, yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum, dan asas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan.
- 3) Kultur hukum yaitu : opini - opini, kepercayaan - kepercayaan (keyakinan - keyakinan, kebiasaan - kebiasaan, cara berfikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum. Hukum mampu dipakai di tengah masyarakat, jika instrumen pelaksanaannya dilengkapi dengan kewenangan - kewenangan dalam bidang penegakan hukum.

Hukum tersusun dari sub sistem hukum yakni, struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Unsur sistem hukum atau sub system sebagai faktor penentu apakah suatu sistem hukum dapat berjalan dengan baik atau tidak. Struktur hukum lebih menekankan kepada kinerja aparatur hukum serta sarana dan prasarana hukum itu sendiri, substansi hukum menyangkut segala aspek-aspek pengaturan hukum atau peraturan perundang-undangan, dan budaya hukum menyangkut perilaku para pemegang hak dan kewajiban antara lain perilaku aparat penegak hukum dan perilaku masyarakat. Unsur struktur hukum (*legal structur*) merupakan institusionalisasi ke dalam entitas-entitas hukum seperti struktur pengadilan tingkat pertama, banding, dan kasasi, jumlah hakim serta integrated justice system. Substansi hukum menyangkut keseluruhan substansi aturan hukum yang mengandung norma-norma, asas-asas, prinsip-prinsip, dan kaidah-kaidah, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan. Budaya hukum menyangkut sikap-sikap, tingkah laku, dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>Ade Maman Suherman, Op. cit.,hal. 11-13.

### 3. Teori Pelayanan Publik

Secara etimologi pelayanan publik terdiri dari dua kata, yaitu pelayanan, dan publik. Pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan tertentu dimana tingkat pemuasannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani atau dilayani, tergantung kepada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pengguna.<sup>33</sup> Sedangkan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.<sup>34</sup> Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dapat diwujudkan dengan pelayanan publik yang berkualitas. Kualitas disini adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan.<sup>35</sup>

Secara lebih luas kualitas pelayanan dikatakan oleh Kotler adalah keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat.<sup>36</sup> Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut di atas dapat diterima bila dikaitkan dengan kebutuhan atau kepentingan masyarakat yang menginginkan kualitas pelayanan dalam takaran tertentu. Menurut Moenir terdapat tiga jenis layanan yang

---

<sup>33</sup> Moenir A.S, Manajemen 2008. *Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara, hal. 26-27.

<sup>34</sup> Syafi'ie, Inu Kencana, 1999. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: PT. Pertja, hal. 5.

<sup>35</sup> Lijan Poltak Sinambela, 2010. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: PT. Bumi Aksara, hal.6.

<sup>36</sup>Hardiansyah, Op.Cit, hal. 35.

bisa dilakukan oleh siapapun meneurut Moenir yaitu :<sup>37</sup> 1. Layanan dengan lisan, 2. Layanan dengan tulisan, 3. Layanan dengan perbuatan;

Kualitas pelayanan merupakan untuk menciptakan kepuasan bagi para pengguna pelayanan, jika pengguna pelayanan merasa puas dengan pelayanan yang telah diterima dapat disimpulkan bahwa Pemerintah telah memberikan pelayanan yang sesuai dengan tugas Pemerintah. Goetsch dan Davis yang diterjemahkan Fandy Tjiptono membuat definisi mengenai kualitas sebagai berikut: "Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan".<sup>38</sup> Ciri-ciri yang ada dalam kualitas tersebut menurut Tjiptono adalah:<sup>39</sup>

- a. Ketepatan waktu pelayanan;
- b. Akurasi pelayanan;
- c. Kesopanan dan keramahan;
- d. Kemudahan mendapatkan pelayanan;
- e. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan;

Menurut Wyckof Kualitas pelayanan diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitas pelayanan bukanlah dilihat dari sudut pandang pihak penyelenggara atau penyedia layanan, melainkan berdasarkan persepsi masyarakat (pelanggan) penerima layanan. Pelangganlah yang mengkonsumsi dan merasakan pelayanan yang diberikan, sehingga merekalah yang

---

<sup>37</sup> Moenir. 2015, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: PT Bumi Aksara, hal.15

<sup>38</sup>Fandy Tjiptono, 2003. *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*. Yogyakarta: Andi Offset, hal. 101

<sup>39</sup>Fandy Tjiptono, 2001. *Manajemen Jasa*. Yogyakarta: Andi Offset, hal. 56

seharusnya menilai dan menentukan kualitas pelayanan,<sup>40</sup> dengan demikian baik buruknya kualitas pelayanan tergantung kepada kemampuan penyedia layanan dalam memenuhi harapan masyarakat (para penerima layanan) secara konsisten

### **1.6.2. Hipotesis**

Hipotesis berasal dari kata "*hypo*" yang berarti "di bawah" dan "thesa" yang berarti "kebenaran". Hipotesis dapat didefinisikan sebagai jawaban sementara yang kebenarannya masih harus di uji, atau rangkuman kesimpulan teoritis yang diperoleh dari tinjauan pustaka. Hipotesis juga merupakan proporsi yang akan diuji keberlakuannya atau merupakan suatu jawaban sementara atas pernyataan penelitian. Berdasarkan uraian latar belakang, rumusan masalah, dan kerangka teoritis diatas, maka dapat di rumuskan hipotesisnya, sebagai berikut :

1. Peran Pemerintah Daerah dalam pelayanan angkutan siswa gratis di Kabupaten Gianyar belum optimal dikarenakan Program angkutan siswa gratis untuk menurunkan angka pelanggaran penggunaan kendaraan bermotor bagi siswa dibawah umur. Serta menekan angka kecelakaan yang melibatkan siswa sekolah masih terjadi, dimana dalam menyediakan sarana dan prasarana lalu lintas yang belum cukup dan atau belum memadai dan juga standar pelayanan keamanan dalam angkutan dapat mempengaruhi kepercayaan dan menjamin terbebasnya setiap siswa dari rasa takut menggunakan angkutan umum yang disediakan oleh Pemerintah Kabupaten Gianyar, Identitas kendaraan seperti plat nomor

---

<sup>40</sup> Fandy Tjiptono, Op. Cit, 59.

kendaraan angkutan dan rute yang jelas tertempel dikaca angkutan akan memudahkan siswa menaiki angkutan sesuai dengan rute yang dituju.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Pemerintah Kabupaten Gianyar dalam pelayanan angkutan gratis siswa sebagai berikut: Faktor pendukung yakni; adanya kebijakan dari Pemerintah Daerah, menunjukan political will wilayah dari Pemerintah Daerah Kabupaten Gianyar untuk menyediakan angkutan gratis yang aman dan nyaman bagi siswa SMP. Faktor penghambat yakni : sarana dan prasarana ; kurangnya armada yang disediakan belum menjangkau semua SMP yang ada di Kabupaten Gianyar, anggaran yang belum memadai untuk menambah armada serta masih ada beberapa orang tua siswa belum menyadari membiarkan anaknya untuk berangkat kesekolah menggunakan sepeda motor serta belum adanya regulasi yang mengatur sanksi hukum bilamana siswa SMP yang tidak menggunakan angkutan siswa yang disediakan oleh Pemerintah Kabupaten Gianyar.

## **1.7. Metode Penelitian**

### **1.7.1. Jenis Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang diteliti oleh penulis, maka Metode Penelitian Hukum Empiris adalah Metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian Hukum dalam aspek Hukum empiris<sup>41</sup>, penelitian empiris, meneliti bekerjanya Norma dimasyarakat/pelaksanaan norma di masyarakat, menggambarkan substansi dan

---

<sup>41</sup>Buku Panduan Penulisan Sekripsi Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar tahun 2017, hal. 45

budaya hukum yang ditata secara substantive. Aturan-aturan yang mengatur ini terbentuk karena perilaku individu yang beragam, tetapi memiliki pengaruh kuat dalam menentukan tingkah laku seseorang yakni norma agama, norma hukum, norma kesusilaan dan norma kesopanan. Dengan kata lain menggambarkan keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.

### **1.7.2. Sifat Pendekatan**

Jenis pendekatan pada penelitian ini menggunakan dua metode pendekatan yaitu :

1. Pendekatan fakta yaitu pendekatan sesuai dengan fakta-fakta dilapangan dalam hal ini fakta yang ada di Kabupaten Gianyar pada UPT Dinas Perhubungan Kabupaten Gianyar;
2. Pendekatan sosiologis yaitu pendekatan kepada masyarakat, badan hukum, dan badan pemerintahan guna menemukan fakta-fakta yang ada di lapangan,

### **1.7.3. Data dan Sumber Data**

Dengan Penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh

langsung dari masyarakat disebut data primer, sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder.<sup>42</sup>

1. Data Primer yaitu data yang diperoleh terutama dari penelitian yang dilakukan langsung didalam masyarakat.<sup>43</sup> Data primer adalah data yang dalam penelitian ini bersumber dari Pemerinta Kabupaten Gianyar pada Unit Pelaksanaan Teknis Dinas Perhubungan dan masyarakat penggunaan layanan tranportasai angkutan siswa gratis SMP.
2. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Dalam penelitian hukum, data sekunder digolongkan menjadi 3 (tiga) karakteristik kekuatan mengikatnya yaitu:<sup>44</sup>
  - 1). Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat. Dalam penulisan skripsi, bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundangan yang berkaitan dengan masalah pokok yang diangkat dan dokumen resmi negara, seperti :
    - a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
    - b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
    - c. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan

---

<sup>42</sup>Soerjono Soekanto, 2001, *Penelitian Hukum Normatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 12-13.

<sup>43</sup>*Ibid*, h. 170

<sup>44</sup>*Ibid*.h. 174

d. Peraturan Daerah No.4 Tahun 2016 tentang penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

- 2). Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer. Dalam penulisan skripsi ini, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku, jurnal, artikel ahli hukum pidana yang ada hubungannya dengan permasalahan yang di teliti.
- 3). Bahan tersier, yaitu bahan penelitian yang terdiri atas buku kamus. Dalam skripsi ini, bahan yang digunakan adalah kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris.

#### **1.7.4. Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Soerjono Soekanto dalam Amiruddin dan H. Zainal Asikin, dalam penelitaian lazimnya dikenal tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview.<sup>45</sup>

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Data primer adalah sumber data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber aslinya yang berupa wawancara, pendapat dari individu atau kelompok maupun hasil observasi dari suatu obyek, dan kejadian atau hasil pengujian ;
  - a. Observasi atau pengamatan yaitu pengumpulan data dengan melakukan pengamatan langsung secara sistematis terhadap objek

---

<sup>45</sup>Amirudin dan H. Zainal Asikin, *Op. Cit*, h. 67.

penelitian dan mencatat gejala-gejala yang diteliti yang berhubungan dengan masalah yang di angkat oleh penulis.

- b. Wawancara yaitu, peneliti datang langsung dan melakukan tanya jawab langsung kepada responden yang telah ditentukan dimana semua pernyataan disusun secara sistematis dan terarah sesuai dengan isu hukum yang diangkat dalam penelitian. Wawancara yang dilakukan ditujukan langsung kepada pihak-pihak yang bersentuhan langsung seperti pembuat peraturan atau yang menjadi sasaran/objek dari peraturan tersebut, dimana objek penelitian adalah UPT. (selanjutnya disingkat Unit Pelaksana Teknis) Dinas Perhubungan Kabupaten Gianyar. Penentu responden ataupun informen dilakukan dengan menggunakan metode *snowball sampling* yang dipilih berdasarkan penunjukan atau rekomendasi dari sampel sebelumnya. Sampel pertama yang diteliti yaitu dengan mencari responden kunci ataupun informen kunci, kemudian responden berikutnya yang akan dijadikan sampel tergantung dari rekomendasi yang diberika oleh responden kunci yang diawali dengan menunjuk sejumlah responden yaitu responden yang mengetahui, memahami, dan berpengalaman sesuai dengan objek peneliti ini yakni UPT. (selanjutnya disingkat Unit Pelaksana Teknis) Dinas Perhubungan Kabupaten Gianyar.

2. Data sekunder data yang sudah diolah terlebih dahulu dan baru didapatkan oleh peneliti dari sumber yang lain sebagai tambahan informasi. Beberapa sumber data sekunder adalah buku, jurnal, publikasi pemerintah, serta situs atau sumber lain yang mendukung, dengan Studi Dokumen, dimana peneliti melakukan pengumpulan bahan yang berupa literatur penunjang, yang didalamnya memuat mengenai suatu dokumen hukum, buku yang merupakan pendapat sarjana hukum serta literasi jurnal hukum yang terkait dengan penelitian.
3. Data Tersier adalah merupakan data penunjang dari kedua data diatas yakni data primer dan data sekunder. Data ini diperoleh melalui kamus, insiklopedia dan lain sebagainya yang masih ada keterkaitan dengan masalah yang diteliti, dengan studi pustaka merupakan langkah awal dalam metode pengumpulan data. Studi pustaka merupakan metode pengumpulan data yang diarahkan kepada pencarian data dan informasi melalui dokumen-dokumen, baik dokumen tertulis, foto-foto, gambar, maupun dokumen elektronik yang dapat mendukung dalam proses penulisan. "Hasil penelitian juga akan semakin kredibel apabila didukung foto-foto atau karya tulis akademik dan seni yang telah ada. Maka dapat dikatakan bahwa studi pustaka dapat memengaruhi kredibilitas hasil penelitian yang dilakukan.

#### **1.7.5. Teknik Penentuan Sampel Penelitian**

Populasi adalah seluruh jumlah dari subjek yang akan diteliti oleh seorang peneliti. Misalnya 1000 orang dikatakan sebagai populasi karena terkait dalam suatu

penelitian. Kemudian pada pendapat lain mengatakan bahwa secara harfiah pengertian populasi adalah seluruh variabel yang terkait dengan topik pada penelitian. Karena populasi ini cukup besar yaitu terdapat 43 SMP yang terbagi menjadi 7 zona, maka peneliti memakai teknik sampling purposive, teknik sampling purposive (juga dikenal sebagai judgement, selective atau subyektif sampling) adalah teknik pengambilan sampel di mana peneliti mengandalkan penilaiannya sendiri ketika memilih anggota populasi untuk berpartisipasi dalam penelitian. Sehingga dalam setiap zona peneliti mengambil sampel 2 orang siswa dan 2 orang tua siswa, maka jumlah secara keseluruhan adalah 28 responden.

#### **1.7.6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data**

Penulis menggunakan analisis data secara Kualitatif sebagai mana dijelaskan bahwa penelitian kualitatif pada dasarnya ditunjukkan untuk memahami fenomena-fenomena sosial dari sudut pandang partisipan, dan yang diteliti adalah kondisi objek alamiahnya yang mana biasanya diulas secara deskriptif analitis dengan poin utama adalah proses bukan hasil,<sup>46</sup>

#### **1.7.7. Teknik Penyajian Data**

Berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analisis kualitatif, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan penulis untuk

---

<sup>46</sup>Tengku Erwinsyahbana Ramlan, *Penelitian Kualitatif Bidang Ilmu Hukum Dalam Persepektif Filsafat Konstruktivis*, available at <https://osf.io/8cj96/download> accesses 23 November 2020

menentukan isi atau makna yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.