

## BAB II

### KAJIAN TEORI

#### A. Pemerintahan Daerah

##### 1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah.

Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan suatu pekerjaan. Namun secara umum, pemerintah dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi seperti jabatan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan dalam suatu organisasi pemerintahan yang menjalankan urusan penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.<sup>30</sup>

Dalam penyelenggaraan tentang otonomi daerah pemerintah pusat memberikan limpahan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahannya sendiri berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan.<sup>31</sup> Konsep ini ditegaskan dalam Pasal 18 UUD 1945, yang menyatakan bahwa:

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota.
- b. Setiap daerah memiliki pemerintahan sendiri yang diatur dengan undang-undang.

---

<sup>30</sup> Supami Pamuji, *Kepemimpinan Pemerintahan Di Indonesia*, ( Penerbit: Bina Aksara, Jakarta, 1985), h. 58.

<sup>31</sup> Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- c. Pemerintahan daerah menjalankan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan untuk mencapai pemerataan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.

Pelaksanaan pemerintahan daerah diatur di dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk<sup>32</sup>:

- a. Membentuk Peraturan Daerah (Perda) sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Melaksanakan tugas-tugas pemerintahan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya di bidang pelayanan publik, termasuk pengelolaan lalu lintas dan angkutan jalan.

Prinsip utama yang mendasari pemerintahan daerah meliputi:

- a. Prinsip Otonomi Daerah

Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan-urusan yang menjadi kewenangannya.

Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, otonomi daerah harus dijalankan secara:

1. Seluas-luasnya, pemerintah daerah memiliki kewenangan besar untuk mengatur urusan lokal kecuali urusan tertentu yang menjadi kewenangan pemerintah pusat (pertahanan, keamanan, moneter, dan kebijakan luar negeri).

---

<sup>32</sup> Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

2. Nyata, kewenangan yang diberikan kepada daerah sesuai dengan kondisi nyata dan kebutuhan masyarakat di wilayah tersebut.<sup>33</sup>
3. Bertanggung jawab, pelaksanaan otonomi harus tetap sejalan dengan tujuan nasional, yakni kesejahteraan masyarakat.<sup>34</sup>

b. Prinsip Desentralisasi

Desentralisasi merupakan penyerahan sebagian urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam konteks ini, pemerintah daerah berperan penting dalam membuat Peraturan Daerah (Perda) untuk mendukung pengelolaan pemerintahan, salah satunya terkait lalu lintas dan angkutan jalan.

Pelaksanaan desentralisasi juga merupakan pemancaran kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara yakni adanya kekuasaan pemerintah daerah dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), maka yang menjadi tujuan dalam pelaksanaan desentralisasi adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah kecil bidang pemerintahan ditingkat lokal.
2. Meningkatkan dukungan masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan lokal.
3. Melatih masyarakat untuk dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri.
4. Mempercepat pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat.

---

<sup>33</sup> Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Untung Rosidin, tujuan dari pelaksanaan desentralisasi ada dua adalah sebagai berikut;

1. Tujuan politik, yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik ditingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional.
2. Tujuan ekonomis, desentralisasi bermaksud untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.<sup>35</sup>

c. Prinsip Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Selain kewenangan otonomi, pemerintah daerah juga melaksanakan tugas dari pemerintah pusat melalui dekonsentrasi (pelimpahan urusan kepada pejabat pusat di daerah) atau tugas pembantuan (tugas yang diberikan pemerintah pusat atau provinsi untuk dilaksanakan oleh daerah).

Menurut pasal 1 ayat (8) Undang-Undang nomor: 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, pengertian dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau instansi vertikal di wilayah tertentu. Sedangkan asas dekonsentrasi adalah asas pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada ditangan pemerintah pusat, yakni menyangkut pemantapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertikal

---

<sup>34</sup>Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>35</sup>Jahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di daerah*, (Penerbit: Bumi Aksara, Jakarta, 1986), h.21

didaerah sesuai dengan arahan kebijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksananya oleh pemerintah pusat.<sup>36</sup>

Dalam pasal 1 ayat (9) Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah menjelaskan pengertian tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/ kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah No.7 Tahun 2008 tentang dekonsentrasi dan tugas pembantuan, menyebutkan bahwa dasar pertimbangan dan tujuan dari pelaksanaan asas dekonsentrasi adalah sebagai berikut:

- a. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
- b. Terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesenjangan antar daerah;
- c. Terwujudnya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan di daerah;
- d. Teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman sosial budaya daerah;

---

<sup>36</sup>Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Bumi Aksara: Jakarta, 2012), h. 8.



- e. Tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat; dan
- f. Terciptanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pengertian dari Pasal 1 ayat (9) Undang- Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, hakikat tugas pembantuan adalah sebagai berikut<sup>37</sup>:

- a. Tugas pembantuan adalah tugas membantu menjalankan urusan pemerintahan dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional.
- b. Urusan pemerintah yang dapat ditugas bantukan adalah yang menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
- c. Kewenangan yang dapat ditugaskan adalah kewenangan yang bersifat atributif, sedangkan kewenangan yang bersifat delagatif tidak dapat ditugaskan pada institusi lain.
- d. Urusan pemerintah yang ditugaskan tetap menjadi kewenangan instansi yang menugaskannya.
- e. Kebijakan strategi, pembiayaan, dan pembiayaan tetap menjadi kewenangan instansi yang menugaskannya.

---

<sup>37</sup> Pasal 1 ayat (9) Undang- Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- f. Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya kepada institusi yang diberikan penugasan sesuai dengan kemampuannya, situasi, dan kondisi.
- g. Institusi yang menerima penugasan harus melaporkan dan bertanggung jawab atas urusan pemerintahan yang dilakukannya kepada institusi yang diberikan penugasan.<sup>38</sup>

## 2. Peran dan Tanggung Jawab Pemerintahan Daerah

Salah satu kewenangan penting yang dimiliki pemerintah daerah adalah pengelolaan lalu lintas dan angkutan jalan. Kewenangan ini diatur secara lebih rinci dalam UU No. 22 Tahun 2009 tentang lalu lintas dan angkutan jalan, yang memberikan mandat kepada pemerintah daerah untuk:

- a. Menyusun rencana umum transportasi daerah (RUTD).
- b. Mengelola terminal, angkutan umum, dan sarana prasarana transportasi lokal.
- c. Menjamin keselamatan dan kenyamanan pengguna jalan.<sup>39</sup>

Dalam hal ini, **Perda Provinsi Bengkulu No. 2 Tahun 2019 pada pasal 10 ayat (1)** tentang lalu lintas dan angkutan jalan merupakan manifestasi dari kewenangan tersebut. Perda ini mengatur pengelolaan terminal, angkutan umum, dan lalu lintas sebagai upaya untuk mendukung kesejahteraan masyarakat, memperkuat aksesibilitas, dan menciptakan keteraturan transportasi di wilayah provinsi terkhususnya di kota Bengkulu.

---

<sup>38</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Liberty; Yogyakarta, 2014), h. 36.

<sup>39</sup> UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Tujuan dari pemberian otonomi kepada pemerintah daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebagai berikut<sup>40</sup>:

- a. Penataan pelayanan publik yang semakin optimal
- b. Penguatan kehidupan demokrasi
- c. Keadilan sosial bagi seluruh masyarakat
- d. Penyebaran pembangunan secara merata di berbagai wilayah
- e. Pemeliharaan hubungan harmonis antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah untuk menjaga kesatuan negara NKRI
- f. Mendorong pemberdayaan komunitas lokal
- g. Meningkatkan inisiatif dan kreativitas, memperkuat partisipasi masyarakat, mengembangkan fungsi dan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sementara itu, berdasarkan hukum tentang pemerintahan daerah, tujuan dari otonomi daerah adalah untuk meningkatkan ketersediaan layanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat, serta mendorong efisiensi dan penggunaan dana pemerintah secara lebih tepat melalui pemindahan wewenang dan pemberdayaan masyarakat.<sup>41</sup>

## **B. *Good Governace***

### **1. *Pengertian Good Governace***

Dalam kamus, istilah “*government*” dan “*governance*” seringkali dianggap memiliki arti yang sama yaitu cara menerapkan otoritas dalam suatu organisasi, lembaga atau negara. *Government* (pemerintahan) juga

---

<sup>40</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Liberty; Yogyakarta, 2014), h. 40-41.



adalah nama yang diberikan kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara. *Governance* diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu actor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan.<sup>42</sup>

Secara konseptual pengertian *good* dalam istilah *good governance* mengandung dua pemahaman. Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat serta nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional, kemandirian pembangunan yang berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mewujudkan tujuan nasional.<sup>43</sup>

Demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dianggap sebagai suatu sistem pemerintahan yang baik karena paling merefleksikan sifat-sifat *good governance* yang secara normatif dituntut kehadirannya bagi suksesnya suatu bantuan badan-badan dunia.<sup>44</sup> Konsep *governance* (tata kelola pemerintahan) merupakan perluasan dari konsep *government* (pemerintahan), karena di dalam *governance* terkandung pengertian bahwa pemerintahan (*government*) tidak hanya diselenggarakan oleh pemerintah

---

<sup>41</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Liberty; Yogyakarta, 2014), h. 45.

<sup>42</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006), h. 5-6.

<sup>43</sup> Achmad Ubaidullah, *Reorientasi Politik Islam dari Nalar Politik Islam Normatif ke Politik Islam Historis*, (Tiara Wacana: Yogyakarta, 2004), h. 13-14.

sendiri, tetapi bersama-sama dengan aktoraktor di luar pemerintah, yaitu masyarakat luas sebagai stakeholders. Dari sinilah adanya anggapan bahwa pemerintah dirasakan tidak memadai dalam menyelesaikan kompleksitas yang ada di masyarakat, sehingga di sinilah letak pentingnya peran good governance untuk membagi otoritas pemerintah dengan masyarakat secara proporsional.<sup>45</sup>

Tujuan *Good Governance*:

- a. Mewujudkan pemerintahan yang transparan dan akuntabel.
- b. Menghindari penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power).
- c. Meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah.
- d. Meningkatkan kualitas pelayanan publik.
- e. Mendukung pembangunan yang berkelanjutan dan inklusif.<sup>46</sup>

Konsep *Good Governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik merujuk pada prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi, keadilan, keterbukaan, serta akuntabilitas. Dengan kata lain, *Good Governance* menuntut agar semua kebijakan pemerintah dilaksanakan secara terbuka, adil, dan dapat dipertanggungjawabkan demi kepentingan masyarakat luas.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup>Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik...*, h. 30.

<sup>45</sup>Purwo Santoso, *Good Governance Demokrasi, Etika Administrasi Negara dan Kinerja Pemerintah Daerah*, (Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2005), h. 4-5.

<sup>46</sup>LAN-RI (Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia), *Pedoman Umum Penyelenggaraan Good Governance*, (LAN Press: Jakarta, 2003), h. 10-12.

<sup>47</sup>Sedarmayanti, *Good Governance Mewujudkan Pemerintahan yang Baik*, (Mandar Maju: Bandung, 2009), h. 25.

Dalam konteks otonomi daerah, penerapan prinsip *Good Governance* sangat penting untuk menjamin bahwa kebijakan publik tidak hanya sesuai hukum formal, tetapi juga berpihak pada kemaslahatan rakyat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit mendorong pemerintah daerah untuk mengedepankan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat dalam setiap proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan infrastruktur publik seperti terminal, pasar, atau sarana transportasi umum harus tunduk pada prinsip-prinsip ini agar tata kelola yang dihasilkan efektif dan berkeadilan.<sup>48</sup>

Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu No. 2 Tahun 2019 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menjadi acuan hukum dalam penyelenggaraan transportasi darat, termasuk pengelolaan terminal sebagai simpul utama pelayanan angkutan umum. Namun, kebijakan alih fungsi Terminal Panorama menjadi pasar menimbulkan pertanyaan kritis terhadap implementasi perda tersebut. Apakah pengalihan fungsi terminal ini telah melibatkan masyarakat sebagai pengguna jasa transportasi? Apakah ada transparansi dalam proses pengambilan kebijakan? Apakah keputusan tersebut mempertimbangkan keberlanjutan sistem transportasi publik secara

---

<sup>48</sup>LAN-RI (Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia), *Pedoman Umum Penyelenggaraan Good Governance...*, h. 13.

keseluruhan? Jika tidak, maka terdapat indikasi pelanggaran prinsip *Good Governance* dalam praktik pemerintahan daerah.<sup>49</sup>

Kebijakan alih fungsi terminal tanpa analisis dampak yang memadai dapat menimbulkan sejumlah persoalan. Di antaranya adalah hilangnya titik simpul angkutan umum yang legal dan tertata, yang menyebabkan pengemudi angkutan umum kehilangan tempat menaikkan dan menurunkan penumpang secara teratur. Selain itu, kemacetan lalu lintas dan kesemrawutan sering kali muncul akibat pengalihan fungsi ini, karena tidak tersedia infrastruktur alternatif yang memadai. Hal ini juga memperlihatkan lemahnya efektivitas perencanaan daerah dalam pengelolaan transportasi publik, sekaligus mencerminkan ketidakefisienan dan lemahnya akuntabilitas kebijakan publik.<sup>50</sup>

Jika dianalisis lebih lanjut berdasarkan prinsip-prinsip *Good Governance*, keputusan alih fungsi Terminal Panorama tampak belum sepenuhnya memenuhi indikator tata kelola yang baik. Dari segi partisipasi, belum tampak adanya pelibatan masyarakat atau pengguna transportasi dalam proses pengambilan keputusan. Dari aspek transparansi, informasi publik terkait keputusan ini cenderung minim. Akuntabilitas juga menjadi lemah karena tidak jelas siapa yang bertanggung jawab atas dampak negatif yang ditimbulkan. Efektivitas dan efisiensi pun diragukan, mengingat keputusan ini justru mengganggu sistem transportasi yang sudah ada.

---

<sup>49</sup>Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu No. 2 Tahun 2019 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

<sup>50</sup>Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik...*, h. 33.



Sementara itu, dari sisi supremasi hukum, perlu dievaluasi apakah keputusan ini telah sesuai dengan substansi dan tujuan Perda No. 2 Tahun 2019.<sup>51</sup>

Dengan demikian, penerapan konsep *Good Governance* menjadi sangat penting untuk mengevaluasi kebijakan alih fungsi Terminal Panorama. Ketika prinsip-prinsip tersebut tidak diindahkan, maka kebijakan publik berpotensi merugikan masyarakat dan menimbulkan ketimpangan pelayanan. Pemerintah daerah sebagai pelaksana Perda seharusnya mampu menunjukkan tata kelola yang berpihak pada rakyat, menjamin keteraturan transportasi publik, dan memberikan kepastian hukum dalam setiap kebijakan yang diambil.<sup>52</sup>

## **2. Ciri-Ciri *Good Governance***

Dalam dokumen kebijakan *United Nation Development Programme* (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* yaitu:

- a. Mengikut sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil.
- b. Menjamin adanya supremasi hukum.
- c. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat.

---

<sup>51</sup>Sedarmayanti, *Good Governance Mewujudkan Pemerintahan yang Baik...*, h. 26.

<sup>52</sup> Achmad Ubaidullah, *Reorientasi Politik Islam dari Nalar Politik Islam Normatif ke Politik Islam Historis...*, h.15-16



d. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.<sup>53</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis saat ini adalah pemerintahan yang menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas. Artinya, proses pengambilan keputusan bersifat hirarki berubah menjadi pengambilan keputusan dengan adil seluruh stakeholder.<sup>54</sup>

### **3. Prinsip-prinsip *Good Governance***

Negara dengan birokrasi pemerintahan dituntut untuk merubah pola pelayanan dari birokratis elitis menjadi birokrasi populis. Di mana sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi pemerintah pun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya yang ada. Penerapan cita *good governance* pada akhirnya mensyaratkan keterlibatan organisasi masyarakatan sebagai kekuatan penyeimbang Negara. Namun cita *good governance* kini sudah menjadi bagian sangat serius dalam wacana pengembangan paradigma birokrasi dan pembangunan kedepan. Karena peranan implementasi dari prinsip *good governance* adalah untuk memberikan mekanisme dan pedoman dalam memberikan keseimbangan bagi para stakeholders dalam memenuhi kepentingannya masing-masing.

---

<sup>53</sup>UNDP (United Nations Development Programme). *Governance for Sustainable Human Development*. (UNDP: New York, 1997), h. 34.

Dari berbagai hasil yang dikaji *Lembaga Administrasi Negara* (LAN) menyimpulkan ada sembilan aspek fundamental dalam perwujudan good governance, yaitu:<sup>55</sup>

#### 1. Partisipasi (*Participation*)

Partisipasi antara masyarakat khususnya orang tua terhadap anak-anak mereka dalam proses pendidikan sangatlah dibutuhkan. Karena tanpa partisipasi orang tua, pendidik (guru) ataupun supervisor tidak akan mampu bisa mengatasinya. Apalagi melihat dunia sekarang yang semakin rusak yang mana akan membawa pengaruh terhadap anak-anak mereka jika tidak ada pengawasan dari orang tua mereka.

#### 2. Penegakan hukum (*Rule Of Law*)

Dalam pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Aturan-aturan itu berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhi. Aturanaturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan fungsi-fungsi pendidikan dengan seoptimal mungkin.

#### 3. Transparansi (*Transparency*)

Persoalan pada saat ini adalah kurangnya keterbukaan supervisor kepada para staf-stafnya atas segala hal yang terjadi, di mana salah satu dapat

---

<sup>54</sup> Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Media Pressindo, Yogyakarta, 2012), h. 58-59.

menimbulkan percekcoan antara satu pihak dengan pihak yang lain, sebab manajemen yang kurang transparan. Apalagi harus lebih transparan di berbagai aspek baik di bidang kebijakan, baik di bidang keuangan ataupun bidang-bidang lainnya untuk memajukan kualitas dalam pendidikan.

#### 4. Responsif (*Responsiveness*)

Salah satu untuk menuju cita good governance adalah responsif, yakni supervisor yang peka, tanggap terhadap persoalan-persoalan yang terjadi di lembaga pendidikan, atasan juga harus bisa memahami kebutuhan masyarakatnya, jangan sampai supervisor menunggu staf-staf menyampaikan keinginan-keinginannya. Supervisor harus bisa menganalisa kebutuhan-kebutuhan mereka, sehingga bisa membuat suatu kebijakan yang strategis guna kepentingan bersama.<sup>56</sup>

#### 5. Konsensus (*Consensus Orientation*)

Aspek fundamental untuk cita good governance adalah perhatian supervisor dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara konsensus, di mana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama (pencapaian mufakat). Dalam pengambilan keputusan harus dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga dapat menarik komitmen komponen-

---

<sup>55</sup>Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Media Pressindo, Yogyakarta, 2012), h. 60-61.

komponen yang ada di lembaga. Sehingga keputusan itu memiliki kekuatan dalam pengambilan keputusan.

6. Kesetaraan dan keadilan (*Equity*)

Asas kesetaraan dan keadilan ini harus dijunjung tinggi oleh supervisor dan para staf-staf didalam perlakuannya, di mana dalam suatu lembaga pendidikan yang plural baik segi etnik, agama dan budaya akan selalu memicu segala permasalahan yang timbul. Proses pengelolaan supervisor yang baik itu harus memberikan peluang, jujur dan adil. Sehingga tidak ada seorang pun atau para staf yang teraniaya dan tidak memperoleh apa yang menjadi haknya.

7. Efektifitas dan efisien (*Effectiveness and Efficiency*)

Efektifitas dan efisien disini berdaya guna dan berhasil guna, efektifitas diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau besarnya kepentingan dari berbagai kelompok. Sedangkan efisien dapat diukur dengan rasionalitas untuk memenuhi kebutuhan yang ada di lembaga. Di mana efektifitas dan efisien dalam proses pendidikan, akan mampu memberikan kualitas yang memuaskan.

8. Akuntabilitas (*Accountability*)

Asas akuntabilitas berarti pertanggungjawaban supervisor terhadap stafstafnya, sebab diberikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada di lembaga. Setiap supervisor

---

<sup>56</sup>Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Media Pressindo, Yogyakarta, 2012), h. 62-63.



harus mempertanggung jawabkan atas semua kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap-sikap selama bertugas di lembaga.

#### 9. Visi Strategi (*Strategic Vision*)

Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang mungkin menjadi perangkap bagi supervisor dalam membuat kebijakankebijakan. Di sinilah diperlukan strategi-strategi jitu untuk menangani perubahan yang ada.<sup>57</sup>

Dari karakteristik yang dikemukakan oleh UNDP tersebut, Sedarmayanti menyimpulkan bahwa terdapat empat unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik yaitu sebagai berikut:

1. Akuntabilitas: Adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.
2. Transparansi: Pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun daerah.
3. Keterbukaan: Menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan.

---

<sup>57</sup>Sedarmayanti, *Good Governance Mewujudkan Pemerintahan yang Baik*, (Mandar Maju: Bandung, 2009), h. 29.

4. Aturan hukum: Kepemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.<sup>58</sup>

Berbicara tentang penerapan good governance pada sektor publik juga tidak dapat terlepas dari visi Indonesia masa depan sebagai fokus tujuan pembangunan pemerintahan yang baik. Pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, memiliki tugas pokok yang mencakup melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Semua itu sudah seharusnya dijadikan landasan bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan sehingga dapat terwujud pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip good governance.<sup>59</sup>

### **C. Terminal**

#### **1. Pengertian Terminal**

Terminal adalah fasilitas transportasi yang berperan sebagai titik awal dan akhir perjalanan kendaraan umum. Di sinilah penumpang naik dan turun, serta tempat distribusi barang dilakukan. Contoh dari terminal antara lain terminal bus tipe A, B, dan C, yang dikelompokkan berdasarkan

---

<sup>58</sup>Sedarmayanti, *Good Governance Mewujudkan Pemerintahan yang Baik*, (Mandar Maju: Bandung, 2009), h. 30.

<sup>59</sup>Sedarmayanti, *Good Governance Mewujudkan Pemerintahan yang Baik*, (Mandar Maju: Bandung, 2009), h. 56-57.

kapasitas dan kewenangan pengelolaannya.<sup>60</sup> Fungsi daripada terminal ialah sebagai tempat pemberhentian dan simpul transportasi bagi angkutan umum maupun angkot. Menurut Perda Provinsi Bengkulu No.2 Tahun 2019 tentang lalu lintas angkutan jalan, Terminal adalah pangkalan kendaraan bermotor umum yang berfungsi untuk mengatur kedatangan dan keberangkatan, menaikkan dan menurunkan orang dan/atau barang, serta mengubah moda transportasi.<sup>61</sup>

Berkenaan mengenai Terminal Penumpang Tipe C yang pada dasarnya menjadi kewenangan bagi Pemerintah Daerah untuk mengelola terminal yang peran utamanya melayani kendaraan umum untuk angkutan perkotaan /atau perdesaan. Disebutkan mengenai ciri-ciri atau kriteria terminal secara umum, hal ini sesuai dengan yang diatur di dalam **Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 Tentang Jaringan Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan**

**Pada Pasal 69 :**<sup>62</sup>

- (1) Setiap Penyelenggara Terminal penumpang wajib menyediakan fasilitas Terminal yang memenuhi persyaratan keselamatan dan keamanan.

---

<sup>60</sup>Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 132 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Terminal Penumpang Angkutan Jalan

<sup>61</sup>Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 2 Tahun 2019 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

(2) Fasilitas Terminal penumpang sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

terdiri atas:

a. Fasilitas utama; dan

b. Fasilitas penunjang.

(3) Fasilitas utama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terdiri

atas<sup>63</sup>:

a. Jalur keberangkatan;

b. Jalur kedatangan;

c. Ruang tunggu penumpang, pengantar, dan/atau penjemput;

d. Tempat naik turun penumpang;

e. Tempat parkir kendaraan;

f. Fasilitas pengelolaan lingkungan hidup;

g. Perlengkapan jalan;

h. Media informasi;

i. Kantor penyelenggara Terminal; dan

j. Loker penjualan tiket.

(4) Fasilitas utama sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berupa jalur

keberangkatan, jalur kedatangan, tempat naik turun penumpang, dan

tempat parkir kendaraan dapat ditempatkan dalam satu area.

---

<sup>62</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 Tentang Jaringan Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Pada Pasal 69.

<sup>63</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 Tentang Jaringan Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Pada Pasal 69 ayat 2.



**Pasal 70 :<sup>64</sup>**

- (1) Fasilitas penunjang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (2) huruf b merupakan fasilitas yang disediakan di Terminal sebagai penunjang kegiatan pokok Terminal.
- (2) Fasilitas penunjang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
  - a. Fasilitas penyandang cacat dan ibu hamil atau menyusui;
  - b. Pos kesehatan;
  - c. Fasilitas kesehatan;
  - d. Fasilitas peribadatan;
  - e. Pos polisi;
  - f. Alat pemadam kebakaran; dan
  - g. Fasilitas umum.
- (3) Fasilitas umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf g meliputi:
  - a. Toilet;
  - b. Rumah makan;
  - c. Fasilitas telekomunikasi;
  - d. Tempat istirahat awak kendaraan;
  - e. Fasilitas pereduksi pencemaran udara dan kebisingan;
  - f. Fasilitas pemantau kualitas udara dan gas buang;
  - g. Fasilitas kebersihan;

---

<sup>64</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 Tentang Jaringan Lalu Lintas Dan Angkutan

- h. Fasilitas perbaikan ringan kendaraan umum;
- i. Fasilitas perdagangan, pertokoan; dan/atau
- j. Fasilitas penginapan.<sup>65</sup>

Berdasarkan ketentuan dan kriteria yang telah disebutkan dalam Peraturan Pemerintah tersebut terlihat fakta dilapangan bahwa berkenaan mengenai Terminal Panorama yang berada di pusat Kota Bengkulu sudah banyak sekali yang tidak lagi memenuhi kriterianya, dapat dilihat pada ,

**Tabel Daftar Fasilitas Terminal Panorama Berdasarkan Temuan Lapangan Berikut:**

**A. Fasilitas Utama**

| No. | Fasilitas                                             | ✓ (Ada) | X(Tidak Ada) |
|-----|-------------------------------------------------------|---------|--------------|
| 1.  | Jalur keberangkatan                                   |         | X            |
| 2.  | Jalur kedatangan                                      |         | X            |
| 3.  | Ruang tunggu penumpang, pengantar, dan/atau penjemput |         | X            |
| 4.  | Tempat naik turun penumpang                           |         | X            |
| 5.  | Tempat parkir kendaraan                               | ✓       |              |
| 6.  | Fasilitas pengelolaan lingkungan hidup                |         | X            |

Jalan Pada Pasal 70.

<sup>65</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 Tentang Jaringan Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Pada Pasal 70.

|     |                                     |   |   |
|-----|-------------------------------------|---|---|
| 7.  | Perlengkapan jalan                  | ✓ |   |
| 8.  | Media informasi                     |   | X |
| 9.  | Kantor penyelenggara Terminal       | ✓ |   |
| 10. | Loket penjualan tiket <sup>66</sup> |   | X |

#### B. Fasilitas Penunjang

| No. | Fasilitas                                              | ✓ (Ada) | X (Tidak Ada) |
|-----|--------------------------------------------------------|---------|---------------|
| 1.  | Fasilitas penyandang cacat dan ibu hamil atau menyusui |         | X             |
| 2.  | Pos kesehatan                                          |         | X             |
| 3.  | Fasilitas kesehatan                                    | ✓       |               |
| 4.  | Fasilitas peribadatan                                  | ✓       |               |
| 5.  | Pos polisi                                             | ✓       |               |
| 6.  | Alat pemadam kebakaran                                 | ✓       |               |
| 7.  | Fasilitas umum <sup>67</sup>                           |         | X             |

| No | Fasilitas                       | ✓ (Ada) | X (Tidak Ada) |
|----|---------------------------------|---------|---------------|
| 1. | Toilet                          | ✓       |               |
| 2. | Rumah makan                     | ✓       |               |
| 3. | Fasilitas telekomunikasi        |         | X             |
| 4. | Tempat istirahat awak kendaraan |         | X             |
| 5. | Fasilitas pereduksi pencemaran  |         | X             |

<sup>66</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 Tentang Jaringan Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Pada Pasal 69.

<sup>67</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 Tentang Jaringan Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Pada Pasal 70.

|     |                                                 |   |          |
|-----|-------------------------------------------------|---|----------|
|     | udara dan kebisingan                            |   |          |
| 6.  | Fasilitas pemantau kualitas udara dan gas buang |   | <b>X</b> |
| 7.  | Fasilitas kebersihan                            |   | <b>X</b> |
| 8.  | Fasilitas perbaikan ringan kendaraan umum       |   | <b>X</b> |
| 9.  | Fasilitas perdagangan, pertokoan                | ✓ |          |
| 10. | Fasilitas penginapan <sup>68</sup>              |   | <b>X</b> |

Berdasarkan Daftar Fasilitas Terminal Panorama Dari Hasil Temuan Lapangan tersebut, apabila disesuaikan dengan kriteria yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013, dapat diketahui bahwa sebagian besar ciri-ciri yang menjadi standar sebuah terminal tidak terpenuhi. Banyak fasilitas yang seharusnya ada justru tidak tersedia sama sekali, sementara beberapa yang masih ada pun kondisinya kurang memadai. Kondisi ini mencerminkan penurunan kualitas pelayanan dan infrastruktur pada Terminal Panorama.

Perbandingan antara fasilitas yang ada dengan yang tidak ada menunjukkan rasio sekitar satu banding dua yakni sepuluh (10) yang tersedia dan tujuh belas (17) tidak tersedia. Artinya, untuk setiap satu fasilitas yang tersedia, terdapat dua fasilitas lain yang tidak ditemukan atau tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Dengan kondisi ini, secara objektif



Terminal Panorama sudah tidak layak lagi disebut sebagai terminal karena tidak memenuhi standar minimal pelayanan dan infrastruktur sebagaimana diatur dalam regulasi yang berlaku.

#### **D. *Fiqih Siyasah***

##### **1. Pengertian *Fiqih Siyasah***

*Fiqih Siyasah* terdiri dari dua kata yaitu *fiqh*, dan *siyasah*. *Fiqh* secara bahasa berasal dari kosa kata *faqih*, *yafqohu*, *fiqhan* yang artinya pemahaman ilmu hukum/ atau pemahaman yang mendalam. Secara terminologis *fiqh* adalah pengetahuan tentang hukum-hukum syara' yang menjelaskan tentang amal perbuatan, di mana penjelasan tersebut berasal dari dalil yang terperinci (Al-Qur'an dan As-Sunnah).<sup>69</sup>

Sementara itu, *siyasah* berasal dari bahasa Arab *sasa*, *yasusu*, *siyasatan* yang mempunyai arti mengatur, memerintah, dan mengurus. *Siyasah* juga dapat diartikan sebagai pemerintahan dan juga politik atau dapat juga diartikan sebagai manajemen.

Menurut Abdul Wahhab Khalaf *siyasah* merupakan undang-undang yang dibuat dengan tujuan untuk menciptakan ketertiban dan juga kemaslahatan dalam berbagai hal.<sup>70</sup> Dari uraian tersebut *Fiqih Siyasah* berarti suatu konsep yang di mana mempunyai tujuan dan juga kegunaan

---

<sup>68</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2013 Tentang Jaringan Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Pada Pasal 70.

<sup>69</sup>Imam Al-Mawardi. *Al-Ahkam al-Sultaniyyah: Hukum Tata Negara Islam...*, h.79.

<sup>70</sup>Abdul Wahhab Khalaf, *Ilmu Ushul al-Fiqh*, (Mesir: Maktabah al-Da'wah al-Islamiyyah, 1956), h 56.

dalam mengatur hukum ketatanegaraan yang ada dalam sebuah bangsa dan juga negara dengan tujuan agar terciptanya kehidupan yang maslahat sehingga dapat terhindar dari segala kemudharatan.

Imam Al Mawardi mengatakan dalam bukunya *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah* bahwa terdapat lima cakupan dalam ruang lingkup fiqh siyasah yaitu: politik perundang-undangan (*siyasah dusturiyah*), politik peradilan (*siyasah qadlailiyah*), politik administrasi (*siyasah idariyyah*), politik moneter (*siyasah maliyah*), dan politik peperangan (*siyasah harbiyah*).

*Syar'iyah* berasal dari kata kerja *syara'-yasyra'u-syariah* yang berarti hukum atau syariat. Secara istilah, *syar'iyah* adalah sesuatu yang sesuai dengan aturan Allah dan Rasul-Nya. *Fiqh Siyasah Syar'iyah* secara istilah berarti ilmu yang membahas kebijakan, tata kelola, atau pemerintahan yang sesuai dengan prinsip-prinsip syariat Islam. Tujuannya adalah untuk menciptakan keadilan (*adl*), kemaslahatan (*maslahah*), dan kesejahteraan bagi umat manusia.<sup>71</sup>

Beberapa ayat Al-Qur'an yang berkaitan dengan kebijakan publik dan administrasi serta dapat digunakan untuk memperkuat perspektif fiqh siyasah syar'iyah dalam penyelenggaraan terminal adalah:

### **1. Keadilan dalam Menjalankan Kebijakan**

---

<sup>71</sup>Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sultaniyyah: Hukum Tata Negara Islam...*, h 42-43

Allah SWT berfirman dalam Surah Al-Maidah (5:8):

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ ۚ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ  
عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا ۚ إِعْدِلُوا ۚ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ  
بِمَا تَعْمَلُونَ

Artinya : "Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu penegak (kebenaran) karena Allah (dan) saksi-saksi (yang bertindak) dengan adil. Janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlakulah adil karena (adil) itu lebih dekat pada takwa. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah Maha Teliti terhadap apa yang kamu kerjakan." (QS. Al-Maidah: 8).<sup>72</sup>

Ayat ini menegaskan pentingnya keadilan dalam setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah, termasuk pemerintah daerah provinsi Bengkulu maupun dinas perhubungan kota Bengkulu dalam penyelarasan kebijakan lalu lintas dan angkutan jalan sesuai dengan peraturan yang ada, serta memastikan semua warga/atau seluruh lapisan masyarakat menerima perlakuan yang sama dalam layanan publik.

## **2. Kewajiban Taat kepada Pemimpin dan Aturan yang Berlaku**

Allah SWT berfirman dalam Surah An-Nisa (4:59):

---

<sup>72</sup> Q. S Al-Maidah Ayat ke-8.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ  
مِنْكُمْ ۖ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ  
تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ۝ ٥٩

Artinya : "Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nabi Muhammad) serta ululamri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunahnya) jika kamu beriman kepada Allah dan hari Akhir. Yang demikian itu lebih baik (bagimu) dan lebih bagus akibatnya (di dunia dan di akhirat)." (QS. An-Nisa: 59).<sup>73</sup>

Ayat ini memperkuat pentingnya taat kepada aturan yang dikeluarkan oleh pemimpin (ulil amri) dalam hal ini termasuk pemerintah daerah provinsi Bengkulu dan dinas terkait, seperti dinas perhubungan kota Bengkulu.

### 3. Menjaga Kemaslahatan dan Keselamatan Publik

Dalam Surah Al-Baqarah (2:195), Allah SWT berfirman:

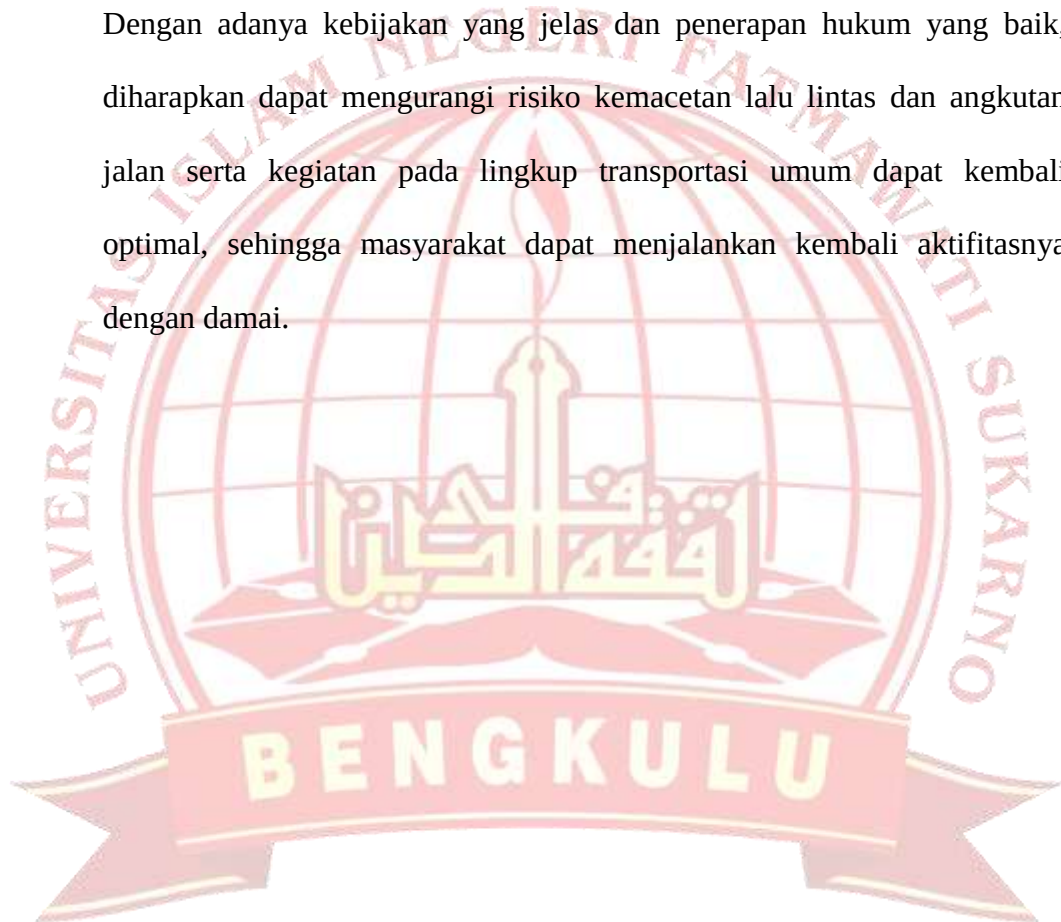
وَأَنْفِقُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ وَلَا تُلْقُوا بِأَيْدِيكُمْ إِلَى التَّهْلُكَةِ ۚ وَأَحْسِنُوا ۚ  
إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُحْسِنِينَ ۝ ١٩٥

Artinya : "Dan infakkanlah (hartamu) di jalan Allah, dan janganlah kamu jatuhkan (diri sendiri) ke dalam kebinasaan dengan tangan sendiri, dan

<sup>73</sup>Qur'an Surah An-Nisa Ayat ke-59

berbuatbaiklah. Sungguh, Allah menyukai orang-orang yang berbuat baik.”(QS. Al-Baqarah: 195)<sup>74</sup>

Ayat ini relevan dalam konteks menjaga kemaslahatan umum, seperti dengan mempertimbangkan kebijakan bersama (seluruh masyarakat) ataupun dengan bermusyawarah untuk mencapai mufakat. Dengan adanya kebijakan yang jelas dan penerapan hukum yang baik, diharapkan dapat mengurangi risiko kemacetan lalu lintas dan angkutan jalan serta kegiatan pada lingkup transportasi umum dapat kembali optimal, sehingga masyarakat dapat menjalankan kembali aktifitasnya dengan damai.



---

<sup>74</sup>Q.S Al-Baqarah ayat ke-195.