

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DAN TRANSPORTASI TRADISIONAL

A. Kewenangan Pemerintah Daerah

Negara hukum adalah, negara atau pemerintahan yang berdasar hukum. Negara menaruh hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan dilakukan di bawah kekuasaan hukum.⁵ Pemerintahan yang berada di negara hukum diselenggarakan dibawah kekuasaan hukum.

Kekuasaan tertinggi di Indonesia dipegang oleh pemerintah pusat, dilaksanakan oleh presiden sebagaimana terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam menjalankan kekuasaan negara, Undang-Undang 1945 mengatur pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dijalankan melalui asas otonomi dan tugas pembantuan.⁶ Pemerintahan tertinggi dan kekuasaan tertinggi di Indonesai berada pada tangan Presiden Republik Indonesia, dimana semua keputusan dan pemegang keputusan utama adalah Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan yang berada di Indonesia telah ditentukan dalam peraturan tertinggi dan menjadi hukum dasar di Negara Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945 . Pola pembagian kewenangan juga telah ditentukan

⁵ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 33

⁶ Suharizal dan Muslim Chaniago, *Hukum Pemerintah Daerah Setelah Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: Thafamedia, 2017), hlm. 97

dan diatur didalamnya, baik kekuasaan yang menjadi bagian pemerintah pusat dan daerah juga asas yang digunakan untuk menjalankan pemerintahannya.

Tugas negara atau pemerintahan tidak semata-mata untuk menjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggungjawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan untuk kemakmuran masyarakat.⁷ Negara melalui pemerintah memiliki tanggung jawab dalam pemerintahannya, sebagai bentuk pelayanan yang diberikan untuk masyarakatnya. tujuan yang ingin dicapai adalah kesejahteraan umum, keadilan untuk semua rakyatnya dan kemakmuran untuk masyarakat.

Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan tindakan hukum publik. Didalam kewenangan terdapat wewenang, dalam kewenangan terkandung makna kekuasaan. Maksud dari kekuasaan adalah kekuasaan yang diberikan dan didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku.⁸ Pemberian wewenang kepada alat kelengkapan pemerintahan untuk membentuk aturan dari yang tidak pasti menjadi keadaan yang pasti. Untuk melaksanakan kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, maka perlu adanya kewenangan yang diberikan oleh aturan undang-undang. Didalam kewenangan masih terdapat wewenang, wewenang untuk melaksanakan tindakan hukum publik yang berdasarkan pada hukum yang berlaku dan ada di Indonesia.

⁷ Bagir Manan, *Politik Perundang-Undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*. (Bandar Lampung: FH Unila, 1996), hlm 16.

⁸ Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: Alumni, 2008), hlm. 271

Pemerintahan sendiri dapat difahami melalui 2 pengertian atau 2 definisi, yang pertama adalah fungsi pemerintahan, yang kedua organisasi pemerintahan.⁹ Fungsi dari pemerintahan adalah kegiatan memerintah, dalam kegiatan memerintah ini lah muncul adanya wewenang dan kewenangan. Sedangkan organisasi pemerintah adalah kumpulan dari kesatuan pemerintahan yang ada.

Wewenang khususnya wewenang di pemerintahan adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰ Kewenangan dan kekuasaan merupakan dua hal yang berdampingan dalam urusan pemerintahan. Ada beberapa kekuasaan pemerintah yang diberikan oleh undang-undang, kekuasaan yang terkandung adalah kekuasaan untuk menjalankan undang-undang dan menyelenggarakan pemerintahan.

Pendelegasian wewenang oleh aturan hukum dari yang lebih tinggi dapat digunakan untuk membentuk aturan hukum inabstracto dan unpersonal, maupun dapat membentuk aturan hukum inkonkreto.¹¹ Pemberian wewenang aturan hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk membuat aturan hukum yang berlaku untuk semua orang, yang nantinya peraturan ini juga dapat berlaku seiring dengan perkembangan kehidupan.

⁹ Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara (Introduction To The Indonesian Administrative Law)*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press: 2008), hlm. 6

¹⁰ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 108

¹¹ Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, (Yogyakarta: Liberty, 1984) hlm. 55

Asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan atau setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.¹² Maksud dari asas legalitas disini adalah wewenang, untuk melaksanakan tindakan-tindakan yang berkaitan dengan hukum. Wewenang untuk menjalankan pemerintahan di tingkatan daerah yang berhubungan dengan hukum publik. Penyelenggaran pemerintah adalah orang yang memiliki keterangan bahwa orang tersebut merupakan pemegang kewenangan yang sah.

Bentuk yang lain dari kekuasaan adalah kewenangan. Namun, keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (legitimasi).¹³ Maksudnya adalah kewenangan merupakan kekuasaan, tapi tidak selalu kekuasaan merupakan kewenangan. Wujud dari kewenangan tersebut yaitu adanya hak pemegang kewenangan untuk menjalankan aktivitas dalam pemerintahannya. Menjalankan hak dan kewajiban yang telah diamanahkan dan diatur dalam undang-undang.

Kewenangan merupakan kekuasaan yang formal yang diberasal dari undang-undang. Seperti kekuasaan legislati dan eksekutif atau administratif. Hubungan kewenangan adalah hubungan antar organ pemerintah daerah, antara DPR dengan kepala daerah yang sifatnya satu arah atau dua arah untuk menjalankan urusan pemerintahan yang

¹² Abdul Rauf Alauddin Said, *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945*. Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015. ISSN 1978-5186. hlm. 580

¹³ Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik*. (Jakarta: Gramedia, 2001), hlm 57.

pembagiannya oleh pemerintah pusat sebagai urusan otonomi dan pembantuan. Paling pokok dalam hubungan kewenangan adalah terciptanya harmonisasi hubungan yang dilandasi prinsip kesetaraan, keseimbangan dan kemitraan dalam melaksanakan pembangunan disemua bidang.¹⁴ Hubungan yang terjadi pada DPRD dan kepala daerah dapat hubungan timbal balik ataupun hubungan satu arah saja. Harmonisasi dalam hubungan pemerintahan merupakan hal utama yang harus dijaga dan dijadikan prinsip, sehingga dalam menjalankan urusan pemerintahan dapat bekerjasama.

Hubungan kewenangan, berkaitan dengan tata cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara untuk menentukan urusan rumah tangga daerah. Dari cara menentukan urusan pemerintah ini akan menggambarkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas.¹⁵ Kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat dilihat seberapa luas otonomi pemerintahan yang dikuasai dan diatur oleh pemerintah daerah. Hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri sebagai daerah.

Sebagai reaksi terhadap kekuasaan tiada batas yang mengharuskan suatu kekuasaan dalam negara dibatasi dan diawasi. Berdasarkan asas persamaan antara manusia dan warga negara, tidak ada orang atau kelompok yang begitu saja berhak untuk memerintah orang lain, kecuali

¹⁴ Juanda, Op.Cit. hlm 272

¹⁵ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007) hlm. 19

atas penugasan dan persetujuan warga masyarakat sendiri.¹⁶ Karena adanya asas persamaan antara manusia dan warga negara maka pemerintah tidak dapat memerintah seseorang tanpa adanya wewenang yang diberikan dan dijalankan oleh seseorang tersebut. Serta kekuasaan yang dijalankan ada pengawasan dan pembatasan atas kewenangan yang dijalankannya.

Penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bermaksud untuk memberikan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang perlu ditingkatkan.¹⁷ Ditingkatkan untuk memajukan potensi daerah, memanfaatkan peluang yang ada agar bermanfaat dalam persaingan secara global. Efisien dalam jangka waktu pelaksanaannya, jika pemerintah yang melaksanakan secara langsung akan membutuhkan waktu yang lama untuk dapat menjangkau seluruh daerah yang ada di Indonesia.

Disisi lain, tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratis dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.¹⁸. Atas dasar itu, kepada daerah diberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab sehingga memberi peluang kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya sendiri sesuai dengan

¹⁶ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Adiministrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 14

¹⁷ Septi Nur Wijayanti, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatua Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004*. Jurnal Media Hukum. Vol.23 No.2 / Desember 2016. hlm.193

¹⁸ Deddy Supriyadi Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004) , hlm. 32

kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah.¹⁹ Diberikannya kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi dimaksudkan agar daerah dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, adil dan tetap menjaga budaya yang ada pada daerahnya, karena di Indonesia setiap daerahnya memiliki budaya lokal yang harus dijaga dan dilestarikan sehingga menjadi ikon budaya lokal, serta dapat menggali potensi yang dimiliki dari setiap daerah. Sehingga kewenangan yang diberikan dapat digunakan secara leluasa untuk memajukan dan mensejahterakan masyarakatnya.

Dalam menjalankan kekuasaan negara, dimana kekuasaan tertinggi dipegang oleh presiden tetap ada pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang dilandasi oleh Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 dengan menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 angka 7 dan angka 11 dijelaskan tentang asas otonomi merupakan prinsip dasar guna melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Serta dijelaskan mengenai tugas pembantuan adalah tugas dari pemerintah pusat yang diberikan kepada daerah untuk melaksanakan sebagian dari urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten. Dalam menjalankan pemerintahan di daerah, pemerintah daerah tetap memiliki asas-asas yang menjadi untuk

¹⁹ Albert Morangki, *Tinjauan Terhadap Kewenangan Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Urusan di Bidang Pertanahan*. Vol.XX/No.3/April-Juni/2012. hlm. 62

menjalankan kewenangan tersebut, agar pemerintahan antara pusat dan daerah tetap seimbang dalam menjalankan tugasnya. sehingga dapat terwujud negara yang baik dan seimbang.

Sebagaimana terdapat dalam Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.*” Pemerintah daerah dapat melaksanakan segala tugas dan program kerja yang ada didaerahnya yang menjadi hak pemerintah daerah secara luas, kecuali hal yang berada di daerah tetapi menjadi hak nya pemerintah pusat secara langsung.

Dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menjelaskan tentang urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden, dimana dalam pelaksanaannya presiden tidak dapat menyelesaikannya sendiri, yang pelaksanaan pemerintahan dilakukan oleh kementrian dan penyelenggaraan ditibgkah bawahnya oleh pemerintah daerah. Didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam BAB IV Urusan Pemerintahan yang berbunyi:

“Pasal 9

(1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

- (2) *Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.*
- (3) *Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.*
- (4) *Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.*
- (5) *Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.”*

Menurut pasal ini, urusan pemerintahan terbagi dalam 4 (empat) bagian, yang pertama adalah pemerintahan absolut yang sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat. Kedua, Pemerintahan konkuren yang pemerintahannya dibagi menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan kabupaten. Dan yang ketiga, yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah pusat membutuhkan bantuan pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan suatu negara yang besar, agar menjadi pemerintahan yang dapat mewujudkan cita-cita nasional dan masyarakatnya sejahtera. Urusan pemerintahan yang ke empat ini diserahkan kepada daerah dan yang melaksanakan juga daerah tanpa adanya campur tangan dari pusat.

Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa *pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisien, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional*. Yang dimaksud dengan prinsip akuntabilitas adalah dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip efisien dilihat dari tingkat kegunaan yang paling tinggi. Prinsip eksternalitas adalah dampak yang muncul akibat dari penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip kepentingan strategis nasional ini menjaga agar bangsa tetap utuh, tetap berdaulat dan menjaga hubungan dengan luar negeri. Keempat prinsip ini harus diperhatikan dan dijaga agar masyarakat merasa nyaman, kesejahteraan dan fasilitasnya tetap terpenuhi sebagaimana harusnya. Dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan pemerintahan menjadi perhatian, sehingga prinsip-prinsip yang ada terpenuhi.

Maksud dari pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasar asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Yang disebut sebagai pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah.²⁰ Pemerintah dalam hal ini adalah seluruh lapisan pemerintah sebagai penyelenggara

²⁰ Mokhammad Najih dan Soimin, *Pengantar Hukum Indonesia Sejarah, Konsep Tata Hukum dan Politik Hukum Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2014), hlm. 144

kekuasaan daerahnya yang ada di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota. Dengan menganut asas otonomi daerah dalam prinsip Negara. Pemerintah dapat menjalankan seluruh urusan pemerintah yang ada di daerahnya, yang tetap pada batasan aturan yang telah ditentukan oleh undang-undang.

Penyelenggaraan pemerintahan dapat dilihat dari aspek manajemennya, terdapat pembagian tugas, fungsi dan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tujuan yang akan dicapai oleh pemerintah daerah sama dengan tujuan pemerintah pusat, yaitu mewujudkan cita-cita nasional.²¹ Meskipun didalam penyelenggaraan pemerintahan terdapat masing-masing aspek-apsek dalam pembagian tugas, fungsi dan wewenang, tujuan yang akan dicapai dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sama dengan tujuan pemerintah pusat. Tujuannya adalah mewujudkan cita-cita nasional, diantaranya adalah perlindungan hukum yang cukup untuk masyarakatnya, pendidikan yang sama di seluruh daerah Indonesia, sarana dan fasilitas umum untuk masyarakat, dan lainnya.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah daerah mempunyai hak dan kewajiban yang harus dipenuhi. Diantaranya hak yang harus dipenuhi adalah:

1. Mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya;
2. Memilih pemimpin daerah;
3. Mengelola aparatur daerah masing-masing;

²¹ Victor M. Simatupang dan Cormentya *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm. 31

4. Mengelola kekayaan daerah;
5. Memungut pajak dan retribusi daerah;
6. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan.

Kewajiban daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah:

1. Meningkatkan kualitas hidup masyarakat;
2. Menyediakan dan meningkatkan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
3. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
4. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
5. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
6. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
7. Menyusun perencanaan tata ruang daerah;
8. Mengembangkan sumber daya produktif yang ada di daerah;
9. Melestarikan nilai sosial dan budaya daerah;
10. Membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya;
11. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.²²

Adanya hak dalam penyelenggaraan pemerintahan guna memaksimalkan kekayaan dan mengatur sendiri pendatan retribusi yang dapat digunakan untuk memajukan daerah masing-masing. Adanya kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemerintah yakni untuk meningkatkan

²² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm 57-58.

kualitas hidupnya masyarakat, pelayanan dan fasilitas umum yang bermanfaat untuk kesejahteraan, serta menjaga budaya yang dimiliki setiap daerah. Dalam penjabaran tentang kewajiban telah disebutkan, bahwa pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk membentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya, hal tersebut telah diwujudkan dengan adanya Peraturan Daerah DIY Nomor 5 Tahun 2016 tentang Moda Transportasi Tradisional Andong dan Becak.

Kewenangan pemerintahan itu terbagi dalam pemerintahan pusat dan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilandasi dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, asas otonomi adalah prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan tugas pembantuan merupakan tugas dari pemerintah pusat untuk pemerintah daerah guna melaksanakan sebagian kewenangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah dapat menjalankan otonominya secara mandiri dan seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang telah ditentukan undang-undang bukan menjadi kewenangan dari pemerintah daerah. Didalam kewenangan terdapat wewenang, karena kewenangan hanyalah kekuasaan yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan dalam hal ini melakukan tindakan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Tujuan dari pemberian kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan, adil, rakyat yang demokratis, menghormati dan memperhatikan budaya lokal serta keanekaragaman

daerah. Adanya hak dan kewajiban pemerintah daerah guna membantu meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya, mengelola potensi daerah yang ada, serta fasilitas umum yang dapat digunakan oleh masyarakat. Pembagian urusan pemerintah juga membantu untuk membedakan pemerintahan yang dapat dikelola sendiri oleh pemerintah daerah ataupun yang menjadi kewenangan pusat dan daerah.

Yang menjadi pokok dari hubungan kewenangan adalah terciptanya hubungan yang harmonis dengan prinsip yang setara, seimbang dan mitra dalam melaksanakan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu wujud bentuk dari kewenangan pemerintah daerah adalah dibuatnya Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Moda Transportasi Andong dan Becak.

B. Moda Transportasi Tradisional

Negara memegang peranan penting dalam penyelenggaraan transportasi publik. Dalam beberapa dekade terakhir terlihat sangat besar perubahan pada politik-ekonomi yang menuju titik minimal peran negara, dan hal ini berbanding lurus dengan pencapaian titik maksimal pada peranan pengusaha. Ketika badan publik berubah menjadi tempat sandaran bagi pengelolaan kepentingan publik, maka yang terjadi adalah pelayanan kepada publik berdasarkan pada kemampuan membayarnya, bukan lagi

berdasarkan penghormatan atas hak-hak warga negara.²³ Pelayanan yang diberikan berdasarkan dengan keuntungan yang didapatkan. Pelayanan ini tidak lagi memperhatikan hak warga negaranya.

Definisi transportasi menurut kamaludin, bahwa transportasi adalah mengangkut atau membawa sesuatu barang dari suatu tempat menuju tempat yang lainnya.²⁴ Transportasi merupakan suatu hal yang sangat penting bagi kehidupan sehari-hari, transportasi merupakan pemindahan atau untuk mengangkut suatu barang yang juga dapat membawa orang dari satu tempat ke tempat yang lainnya.

Transportasi tidak hanya seputar pengemudi dan juga penumpang, ada ruang lingkup yang menjadi pendukung adanya alat transportasi ini. Ruang lingkup transportasi ini meliputi perencanaan, perancangan, pelaksanaan pembangunan sampai dengan tahap pengoperasian dan pemeliharaan.²⁵ Adanya ruang lingkup juga berpengaruh kepada lingkungan sekitar, agar ada ruang lingkup ini semua pihak bekerja sama dengan baik.

Empat unsur pokok dari transportasi yaitu, pertama jalan hal yang paling utama dalam transportasi darat, karena jalan merupakan akses untuk bergerak dari satu tempat ke tempat yang lainnya. Kedua, alat angkutan yang terbagi dalam jenis angkutan darat, angkutan laut dan angkutan udara. Ketiga, tenaga penggerak merupakan tenaga atau energi untuk

²³ Siti Aminah, "*Transportasi Publik dan Aksesibilitas Masyarakat Perkotaan*", hlm. 5

²⁴ Yunus Evendi Kris Dia Musa dan Benny Agus Setiono, "*Pengaruh Moda Transportasi Darat Terhadap Kelancaran Arus Container di PT. Nilam Port Terminal Indonesia Cabang Tanjung Perak Surabaya*" *Jurnal Aplikasi Pelayaran Kapal dan Pelabuhan*. Vol. 3, No. 1, September 2012, hlm 2

²⁵ Nasution, *Manajemen Transportasi*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2015), hlm. 291

menjalankan angkutan dapat berupa tenaga manusia maupun mesin. Keempat tempat pemberhentian, digunakan untuk pemberhentian akhir atau tempat bermulanya suatu alat transportasi berjalan.²⁶

Selain unsur-unsur dalam transportasi, ada juga faktor yang termasuk dalam ciri perjalanan. Ada 2 faktor, yaitu: pertama adalah jarak perjalanan yang akan ditempuh oleh pengguna, setiap orang memilih kebutuhan alat transportasi berdasarkan dengan jarak. Jika orang akan bepergian dengan jarak dekat cenderung akan memilih alat transportasi yang mudah seperti sepeda, becak dan andong, sedangkan untuk jarak yang cukup jauh seseorang akan menggunakan bus dan mobil. Kedua adalah tujuan, tujuan juga sangat mempengaruhi pemilihan moda transportasi. karena dengan tujuan yang jauh seseorang tidak mungkin mencapainya dengan sepeda penyebabnya adalah keterbatasan tenaga yang dimiliki oleh manusia.²⁷

Dalam Peraturan Daerah DIY Nomor 5 tahun 2016, Pasal 1 angka 3 yang dimaksud dengan “*Moda transportasi tradisional yang selanjutnya disebut transportasi tradisional adalah sarana angkutan umum dengan kendaraan tidak bermotor yang digerakkan oleh tenaga orang dan/atau ditarik oleh hewan yang oleh masyarakat masih diakui keberadaannya meliputi becak dan andong yang digunakan untuk angkutan barang dan/atau orang dengan dipungut bayaran.*” Dapat ditarik kesimpulan bahwa moda transportasi tradisional yang dimaksud adalah sarana angkutan dengan kendaraan tidak bermotor untuk berpindah dari suatu

²⁶ Rustian Kamaludin, *Ekonomi Transportasi*, Jakarta:Ghalia Indonesia, 2003), hlm. 17

²⁷ Suwardjoko Warpani, *Merencanakan Sistem Pengangkutan*, (Bandung: ITB, 1990) hlm. 146

tempat ke tempat yang lainnya, yang dapat digunakan untuk mengangkut orang atau barang. Kendaraan becak dan andong masih sangat akrab dengan masyarakat dan masih diakui keberadaannya, sehingga masih dapat digunakan dan dijumpai hingga saat ini.

Ciri utama sistem prasarana transportasi adalah melayani pengguna, bukan berupa barang atau komoditas.²⁸ Maksudnya disini adalah yang menggunakan sarana transportasi adalah manusia, pengguna alat transportasi yang utama adalah manusia, bukan sebagai angkutan barang atau komoditas.

Pihak yang terkait dalam transportasi agar transportasi dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya, adalah pengguna yang menggunakan transportasi untuk bekerja, pendidikan, sosial dan kegiatan lainnya. Operator yang memenuhi kebutuhan manusia akan transportasi. Pemerintah, sebagai pembina transportasi agar transportasi yang digunakan memenuhi dan sesuai dengan standar dari undang-undang. Lingkungan, yaitu pihak yang berkaitan secara langsung dengan transportasi.²⁹

Pengambilan keputusan untuk menggunakan moda transportasi tertentu sangat dipengaruhi oleh faktor pengguna jalan, seperti: adanya kendaraan pribadi, kepemilikan SIM, pendapatan dan keharusan menggunakan moda transportasi ke tempat kerja atau keperluan lainnya. Selain pengaruh dari faktor itu pemilihan transportasi juga dipengaruhi

²⁸ Ofyar Z. Tamin, *Perencanaan dan Permodelan Transportasi*, (Bandung: ITB, 2000), hlm. 7

²⁹ Zulfiar Sani, *Transportasi (Suatun Pengantar)*, (Jakarta: UI Press, 2010), hlm. 111-112

oleh faktor-faktor lain yaitu waktu perjalanan, biaya transportasi, ketersediaan ruang dan besarnya tarif parkir, kenyamanan dan keamanan.³⁰ Ditambah dengan kondisi saat ini, dimana transportasi umum sangat mudah dijumpai, dapat dipesan secara online menggunakan aplikasi pada ponsel masing-masing, menjadikan masyarakat lebih banyak yang menggunakan transportasi online ini. Karena tidak perlu memikirkan tempat parkir yang penuh dan juga biaya parkir nya setiap berpindah tempat bekerja atau tempat yang dituju.

Peraturan transportasi tradisional ini diatur dalam berbagai undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah hingga ke peraturan walikota. Di Kota Yogyakarta peraturan yang digunakan adalah Peraturan Walikota Nomor 25 Tahun 2010 tentang Kendaraan Tidak Bermotor, peraturan yang lebih tinggi adalah Peraturan daerah DIY Nomor 5 Tahun 2016 tentang Moda Transportasi Tradisional Andong dan Becak, Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan, Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2012 tentang Kendaraan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Peraturan tersebut yang berfungsi untuk mengatur Kendaraan Tidak Bermotor di DIY khususnya Kota Yogyakarta sendiri, karena di Kota Yogyakarta banyak kendaraan becak dan andong yang beroperasi.

Selain pengaturan lebih spesifik dengan peraturan diatas becak dan andong juga telah diakui keberadaannya dalam Peraturan Daerah DIY

³⁰ Ida Bagus Putu Widiarta, "Analisis Pemilihan Moda Transportasi Untuk Perjalanan Kerja (Studi Kasus : Desa Dalung, Kecamatan Kuta Utara, Badung, Bali)." Jurnal Ilmiah Teknik Sipil. Vol. 14, No. 2, Juli 2010, hlm 219-220.

Nomor 8 Tahun 2015 Pasal 16, yang menyebutkan transportasi tradisional meliputi: becak; gerobak; dan/atau andong.

Berikut definisi becak dan andong:

1. Becak

Becak adalah kendaraan seperti sepeda roda tiga.³¹ Becak adalah salah satu jenis kendaraan tidak bermotor yang digerakkan oleh tenaga manusia. Kemunculan becak di Yogyakarta dimulai sebelum adanya Perang Dunia II. Beberapa tahun setelah ditemukan, becak ini dapat diterima dengan baik sebagai alat transportasi, yaitu sebagai alat transportasi antar karesidenan (kabupaten) dan tempat kerja di kota.³² Radius pelayanan yang dapat ditempuh oleh becak, berkisar antara 1 sampai 5 kilometer. Setelah melakukan pelayanan transportasi pengemudi becak akan kembali ke pangkalannya untuk menunggu penumpang selanjutnya. Pelayanan transportasi yang diberikan oleh becak dapat berupa mengantar penumpang (orang) maupun barang. Tarif yang diminta untuk sekali pelayanan belum ditentukan standarnya. Tarif ditentukan berdasarkan jarak dan banyaknya muatan yang ditentukan melalui proses tawar menawar.³³ Becak ini telah dikenal dan sangat akrab dengan kehidupan masyarakat sejak dahulu.

³¹ W.J.S Poerwadarminta, "*Kamus Umum Bahasa Indonesia*" (Jakarta: Balai Pustaka, 2007), hlm 115.

³² Risdiyanto Ishviati Joenaini Koenti, Erni Umami Hasanah, "*Karakteristik Pengemudi, layanan, serta Fisik Becak dan Andong di DIY*". Jurnal Seminar Nasional Teknik Sipil V Tahun 2015-UMS, hlm T-92

³³ Benediktus Susanto dan Vian Andreas Mambuuru "*Analisis Pesyaratan Teknis dan Kebutuhan Becak Motor di Yogyakarta*" Jurnal FSTPT International Symposium, Bandar Lampung, Agustus 2015, hlm 2

Transportasi ini masih sangat banyak di jumpai di Kota Yogyakarta dan digunakan sebagai sarana angkutan orang maupun angkutan barang, pelestarian dan pemberdayaan telah dilakukan oleh pemerintah. Sehingga becak semakin baik dan akan terjaga keberadaannya, yang diharapkan juga dapat menjadi ikon Kota Yogyakarta dan menjadi pendukung pariwisata. Meskipun tarif belum ada ketentuannya. Karena becak hanya menggunakan tenaga manusia jarak yang ditempuh tidak terlalu jauh, jarak yang mampu ditempuh hanya beberapa kilometer saja dan juga dengan kecepatan yang rendah.

2. Andong

Andong merupakan kendaraan tradisional di Yogyakarta berbentuk kereta, beroda empat, ditarik kuda dan dikendalikan oleh pengemudi yang disebut kusir. Survei pada tahun 2006 setelah gempa terjadi, menunjukkan keberadaan andong di Yogyakarta semakin sedikit. Jumlah andong yang terdata tinggal tersisa 358 unit. Sedangkan sebelum gempa tahun 2006, Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta mencatat keberadaannya masih sekitar 700 unit.³⁴ Usaha pelestarian semakin gencar dilakukan pemerintah, pelestarian ini tidak hanya untuk becak saja tetapi termasuk andong. Transportasi andong

³⁴ Risdiyanto, Ishviati Joenaini Koenti, Erni Ummi Hasanah, Op.Cit., hlm T-92

saat ini banyak digunakan oleh wisatawan untuk berkeliling dan mengunjungi lokasi wisata yang ada di Kota Yogyakarta.

Persyaratan teknis untuk kendaraan tidak bermotor telah diatur didalam beberapa peraturan, yang setiap tingkatannya menentukan kelengkapan teknis dan kelengkapan operasional yang bermanfaat untuk keselamatan dari pengemudi dan juga penumpangnya. seperti konstruksi, sistem kemudi, roda, rem, lampu, alat peringatan dan juga spion.

Angkutan becak dalam perkembangan transportasi di Kota Yogyakarta tetap masih harus dipertahankan kelestariannya karena: Pertama, becak masih dipergunakan sebagai sarana transportasi meskipun bukan sebagai transportasi utama. Yang artinya becak cukup layak dipertahankan karena masih dibutuhkan masyarakat. Kedua, faktor- faktor yang mempengaruhi adalah harga, jarak, keunikan, dan kenyamanan. Ketiga, Faktor yang paling dominan adalah faktor kepentingan. Keempat, berdasarkan analisa sebab akibat didapat bahwa faktor harga, jarak, keunikan, kenyamanan dan kepentingan mempunyai hubungan yang positif dan kuat terhadap becak sebagai sarana transportasi alternatif, yang mempunyai hubungan paling erat adalah faktor kepentingan. Masih eksisnya angkutan becak maka perlu adanya koordinasi diantara para pengemudi becak agar para pengemudi becak bisa meningkatkan taraf kehidupannya.³⁵ Pada kenyataan lapangan dapat dilihat bahwa becak masih sangat banyak digunakan oleh masyarakat untuk berbagai macam

³⁵ Yuni Astuti, "*Eksistensi Angkutan Becak Dalam Perkembangan Transportasi Di Yogyakarta*"

kegiatan dan kepentingan yang ada. Banyak faktor dukungan agar transportasi tradisional ini dilestarikan sehingga tetap eksis sampai kedepannya. Pemerintah merupakan regulasi yang dapat membantu untuk mewujudkan pelestarian transportasi tradisional ini.

Transportasi umum tidak bermotor andong dan becak merupakan salah satu alat transportasi wisata yang berada di kawasan Malioboro. Keberadaan andong dan becak ini juga merupakan daya tarik Kota Yogyakarta. Dilihat dari sisi jumlahnya, pengemudi andong dan becak lebih banyak berada dikawasan Malioboro dibandingkan dengan kawasan wisata lain. Melihat dari perkembangannya, jumlah andong dan becak mengalami peningkatan. Peningkatan jumlah juga dipengaruhi oleh adanya andong dan becak dari luar kota yang juga berada di Malioboro pada saat liburan. Hal ini yang menjadikan andong dan becak bersifat musiman. Untuk penggunaan perjalanan yang dilakukan adalah ke tempat wisata yang berada di sekitar Malioboro dan ke tempat pendukung wisata seperti pusat oleh-oleh dan pembuatan bakpia.

Dijalan Malioboro, pemerintah telah menyediakan jalur lambat yang dapat digunakan untuk becak dan andong dalam melakukan perjalanan. Akan tetapi pada kenyataannya, jalur lambat ini banyak disalahgunakan oleh pedagang kaki lima untuk aktivitas bongkar muat, dan menaruh lapak

dagangan, selain itu juga digunakan sebagai tempat parkir pribadi para pedagang kaki lima di Malioboro.³⁶

Transportasi yang telah muncul jauh sebelum adanya Perang Dunia ini harus dilestarikan, karena keberadaan becak dan andong ini masih digunakan didalam kehidupan sehari-hari oleh masyarakat. Seperti pergi ke pasar, anak pergi ke sekolah, dan juga membawa barang dari tempat dengan jarak yang sedang. Selain masih digunakan oleh masyarakat Kota Yogyakarta, becak dan andong ini dapat membantu perekonomian bagi pengemudinya. Keberadaan transportasi tradisional ini juga dapat mendukung pariwisata di Kota Yogyakarta ini sendiri.

Pelestarian ini tidak dapat dijalankan oleh pemerintah saja, akan tetapi semua pihak yang berkaitan harus terlibat. Seperti dari pengemudi dan juga lingkungan sekitar tempat-tempat yang diberikan untuk transportasi tradisional ini. Semua pihak harus saling berkoordinasi untuk menciptakan pelestarian transportasi tradisional ini, agar menjadi transportasi yang lebih baik dan memiliki ciri khas nya.

Unsur-unsur transportasi terpenuhi sangat membantu dalam pelestarian dan pemenuhan transportasi untuk dapat dioperasikan di jalan. Selain unsur, faktor pendukung transportasi banyak peminat atau tidaknya adalah dilihat dari jarak yang akan di tempuh dan tujuan perjalanannya.

Pemerintah berusaha melakukan pelestarian dengan cara memberikan perlindungan yang diwujudkan dalam Peraturan Daerah

³⁶ Yuliana Trisnawati, Broto Sunaryo, “Keberadaan Moda Transportasi Umum Tidak Bermotor Dalam Mendukung Aktivitas Pariwisata di Kawasan Malioboro Yogyakarta”, Jurnal Teknik PWK. Vol. 3 No 4, 2014, hlm 1019

Nomor 5 Tahun 2016 tentang Moda Transportasi Tradisional Becak dan Andong. Sehingga perlindungan dan pelestarian terhadap angkutan tradisional ini dapat dilaksanakan dengan baik. Transportasi ini juga dapat membantu pariwisata di Kota Yogyakarta sebagai sarana angkutan untuk berwisata. Yaitu dapat digunakan untuk berkunjung ke tempat wisata di lingkungan Kota Yogyakarta, seperti berkunjung ke pusat oleh-oleh, pusat pembuatan bakpia, Keraton Yogyakarta, tamansari dan tempat wisata lainnya.