

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam rangka pengembangan Kota Pekanbaru sebagai Provinsi Riau yang merupakan kegiatan pusat beragam, memerlukan dukungan prasarana kota yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dalam menunjang kegiatannya dalam sehari - hari, baik yang bertujuan didalam kota maupun yang bertujuan keluar kota.

Kota Pekanbaru merupakan kota yang dinamis dan strategis jika dilihat dari letak geografisnya yang berdekatan dengan Negara Malaysia dan Singapore serta memiliki akses yang lancar di wilayah provinsi - provinsi lainnya di Indonesia. Kota Pekanbaru juga merupakan salah satu pusat pemerintahan, pusat perdagangan barang dan jasa, pusat pendidikan, dan pusat kebudayaan melayu serta kota yang baru berkembang seiring dengan pertumbuhan usia kota yang semakin tua dan ditambah lagi persaingan dengan daerah lainnya dalam meningkatkan kesejahteraan dan kenyamanan masyarakat. Seiring dengan perkembangan tersebut mengakibatkan tingginya tingkat pertumbuhan penduduk baik yang datang dari luar Kota Pekanbaru maupun yang disebabkan angka kelahiran.

Sebagian besar dari orang - orang yang kreatif, telah memanfaatkan kesempatan kepadatan penduduk tersebut sebagai mata pencarian perekonomian mereka dengan menyediakan sarana transportasi umum atau kendaraan umum. Dengan sebuah mobil mini bus, pemilik mobil menyediakan sarana antar jemput penumpang baik antar daerah maupun antar provinsi. Kendaraan Bermotor Umum

adalah setiap Kendaraan yang digunakan untuk angkutan barang dan/atau orang dengan dipungut bayaran (UU No.22 Tahun 2009 Pasal 1 ayat 10) .

Sesuai dengan UU No. 22 Tahun 2009 yang mengatur tentang lalu lintas dan angkutan jalan. Dimana setiap kendaraan umum haruslah memiliki izin yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam UU No 22 Tahun 2009 Pasal 173 (1) yang berbunyi: Perusahaan Angkutan Umum yang menyelenggarakan angkutan orang dan/atau barang wajib memiliki:

- a. izin penyelenggaraan angkutan orang dalam trayek;
- b. izin penyelenggaraan angkutan orang tidak dalam trayek; dan/atau
- c. izin penyelenggaraan angkutan barang khusus atau alat berat.

UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ) Pasal 5 dinyatakan bahwa Negara bertanggung jawab atas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dan pembinaannya dilaksanakan oleh Pemerintah, yang meliputi perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Dalam hal penyediaan dan penyelenggaraan jasa layanan angkutan orang dalam trayek, pemerintah mengendalikannya dengan menerbitkan izin. Hakekat diterbitkannya izin oleh pemerintah adalah dalam rangka untuk :

1. Memberikan jaminan bagi pengguna jasa angkutan untuk mendapatkan jasa angkutan sesuai dengan keinginan dan kebutuhannya. Untuk mewujudkan kepastian pelayanan jasa angkutan umum tersebut maka setiap operator harus dapat melaksanakan kewajiban yang telah ditetapkan.

2. Memberikan perlindungan kepada penyedia jasa/operator dengan menjaga keseimbangan antara penyediaan angkutan dan permintaan angkutan, agar perusahaan dapat menjaga dan mengembangkan usahanya.

Angkutan umum atau Travel yang disebut Biro perjalanan adalah jasa pelayanan transportasi antar daerah dengan menggunakan minibus berkapasitas 8 - 15 orang. Biro perjalanan adalah perusahaan yang bergerak dibidang transportasi dan mengurus berbagai kebutuhan konsumen yang berhubungan dengan perjalanan seperti penyediaan tiket, penginapan, paspor, dan sebagainya (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1998). Perusahaan Angkutan Umum adalah badan hukum yang menyediakan jasa angkutan orang dan/atau barang dengan Kendaraan Bermotor Umum (UU No. 22 Tahun 2009 Pasal 1 ayat 21). *Travel* dianggap sebagai salah satu cara transportasi antar daerah yang lebih nyaman dibanding dengan kereta atau bus karena tidak harus berdesakan atau berdiri sepanjang perjalanan seperti yang biasa terjadi pada transportasi kereta atau bus umum. Dengan meningkatnya mobilitas masyarakat maka bisnis biro perjalanan semakin marak di berbagai kota besar. Berbagai pelaku bisnis jasa ini kemudian bersaing untuk dapat menarik konsumen menggunakan jasa *travel* masing - masing.

Travel atau angkutan umum kini semakin berkembang. Pada awalnya angkutan umum hanya menggunakan kendaraan bermotor sejenis bus mini. Namun seiring berkembangnya zaman dan permintaan masyarakat, angkutan umum yang digunakan tidak hanya sejenis bus mini melainkan mobil - mobil

yang digunakan orang - orang sebagai mobil pribadi. Seperti jenis mobil Kijang Inova, AVP, Avanza, Xania, Panthen dan jenis mobil lainnya.

Namun tidak sedikit kendaraan pribadi yang dijadikan kendaraan umum dioperasikan di Kota Pekanbaru yang tidak sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, seperti yang telah diatur dalam UU No. 2 Tahun 2009. Sebagian mobil pribadi tersebut tidak memiliki izin layaknya sebagai angkutan umum. Mobil pribadi yang dijadikan angkutan umum tersebutlah yang dinamakan Travel gelap. Hal ini sama yang diungkapkan oleh Bapak Ongki (Kabid Angkutan Darat Dishub Provinsi Riau) saat peneliti melakukan wawancara pada tanggal 27 Februari 2014 beliau mengatakan:

“Setiap kendaraan yang menaik dan menurunkan penumpang baik di jalan atau di terminal dan mengambil ongkos dari penumpang maka kendaraan tersebut sudah disebut kendaraan angkutan umum, dan setiap kendaraan pribadi yang membawa penumpang yang dikenai bayaran itu disebut dengan Travel gelap karena dia tidak memiliki surat izin mangangkut penumpang, dan ini sangat merugikan penumpang, mereka tidak mendapat asuransi, karena Travel gelap tidak memiliki badan hukum. ”

Sedangkan berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan No. 35 Tahun 2003 dijelaskan bahwa angkutan sewa memiliki ciri-ciri pelayanan dan persyaratan-persyaratan khusus. Pelayanan angkutan sewa merupakan pelayanan angkutan dari pintu ke pintu dalam wilayah operasi yang tidak terbatas. Oleh karena itu setiap angkutan sewa yang dioperasikan harus memenuhi ketentuan / persyaratan yang berlaku. Setiap pengusaha angkutan umum yang tidak memenuhi peraturan atau surat izin akan dikenakan sanksi berupa tilang dan mobil yang bersangkutan akan ditahan sampai waktu persidangan selesai.

Adapun sanksi yang berdasarkan Pasal 308 yaitu: “ Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (dua) bulan atau denda paling banyak Rp500.000,00 (lima ratus ribu rupiah), setiap orang yang mengemudikan Kendaraan Bermotor Umum yang tidak memenuhi peraturan dan menyimpang dari izin yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam UU No 22 Tahun 2009 Pasal 173 (1).

Pengawasan terhadap angkutan umum, baik angkutan barang maupun angkutan orang / *travel* merupakan tanggung jawab Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru. Pelaksanaan pengawasan pada dinas perhubungan yaitu melalui seksi pengawasan dan pengendalian lalu lintas jalan. Adapun tugas pokok dan fungsi pengawasan dan pengendalian Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru adalah:

1. Melaksanakan pemeriksaan kendaraan di jalan sesuai kewenangannya.
2. Pelaksanaan penyidikan pelanggaran :
 - a. Perda kota LLAJ
 - b. Pemenuhan persyaratan teknis dan layak jalan
 - c. Pelanggaran ketentuan pengujian berkala
 - d. Perizinan angkutan umum
3. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian operasional terhadap penggunaan jalan selain untuk kepentingan lalu lintas di jalan dalam kota.
4. Melakukan pengawalan terhadap kendaraan yang memiliki hak utama penggunaan jalan untuk kelancaran lalu lintas.
5. Merumuskan dan melaksanakan pengawasan pengangkutan bahan atau barang berbahaya lintas darat.

6. Melakukan pengawasan, pengendalian, dan lalu lintas di ruas - ruas, persimpangan jalan, dan pos - pos pengawasan penegndalian dalam kota.
7. Menyiapkan dan menyampaikan laporan kegiatan di bidang tugasnya.

Didalam Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru terdapat empat pembagian bidang, diantaranya yaitu:

1. Bidang Angkutan
2. Bidang Pengawasan dan Pengendalian Lalu Lintas
3. Bidang Keselamatan, Teknik Sarana, dan Prasarana
4. Bidang Komunikasi dan Informasi.

Adapun bidang yang menyangkut dengan permasalahan penelitian yaitu Bidang Pengawasan dan Pengendalian Lalu Lintas,yang memiliki tugas – tugas pokoknya yaitu:

1. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pedoman dan petunjuk tatalaksana administrasi Bidang Pengawasan dan Pengendalian Operasional;
2. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan setiap kegiatan di Bidang Pengawasan dan Pengendalian Operasional;
3. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pelayanan dan pengaturan kinerja Bidang Pengawasan dan Pengendalian Operasional;
4. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan laporan - laporan Bidang Pengawasan dan Pengendalian Operasional;
5. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan tugas-tugas Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas serta Pengawasan dan Pengendalian Operasional Angkutan Jalan, Perairan dan Udara;

6. Melaksanakan tugas - tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Berdasarkan topoksi Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, terkait perihal pelaksanaan pengawasan lalu lintas dan angkutan umum yaitu pada poin ke - 5, yang berbunyi : Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan tugas-tugas Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas serta Pengawasan dan Pengendalian Operasional Angkutan Jalan, Perairan dan Udara.

Dari keterangan yang penulis dapatkan, sudah berbagai cara yang dilakukan oleh Dinas terkait untuk menangani masalah *travel gelap* tersebut agar tidak semakin banyaknya berkeliaran. Seperti melakukan razia baik secara teratur maupun dadakan, juga melakukan penahanan dan memberikan sanksi terhadap pelaku pelanggaran peraturan lalu lintas dan angkutan jalan. Namun kenyataannya kinerja dari pengawasan yang dilakukan oleh Petugas Dinas Perhubungan Kotan Pekanbaru kurang baik atau tidak maksimal, selaaain itu ada beberapa *travel gelap* yang memiliki plat nomor polisi BH (Jambi), BA (Sumbar), bahkan *travel* plat B (Jakarta) yang berhasil ditangkap oleh Dinas Perhubungna Kota Pekanbaru. Artinya, *travel gelap* tersebut sudah menjamur di Provinsi Riau in. Hal ini diperkuat dari berbandingan keterangan jumlah *travel* yang memiliki izin dengan *travel gelap* yang berhasil ditangkap dan diamankan oleh Dinas Perhubungan selama dua tahun terahir ini yang akan dijelaskan dalam tabel berikut:

Tabel 1.1 Data Kendaraan Angkutan Antar Jemput dalam Provinsi (AJDP) Provinsi Riau

No	Tahun	Jumlah Perusahaan	Jumlah Kendaraan	Jumlah Armada dalam Trayek (Pekanbaru ke-)										
				Dumai	Bagan Batu	Pasir Pangaraian	Sei. Pakning	B. Siapi-Api	Tembi Lahan	Mahato	Bengkalis	Dalu-dalu	Tj. Buton	Duri
1	2012	13	106 Unit	48	2	10	5	18	19	5	3	-	-	-
2	2013	12	44 Unit	7	-	6	4	-	4	-	11	6	3	3

Sumber : Dishub Provinsi Riau. 2014

Dari table 1.1 diatas dapat dijelaskan tentang kendaraan angkutan Antar Jemput Dalam Provinsi bahwa pada tahun 2012 berjumlah 13 perusahaan dengan jumlah kendaraan sebanyak 106 Unit, dengan masing – masing Trayek atau Rute Pekanbaru ke- Dumai 48, Bagan Batu 2, Pasir Pangaraian 10, Sungai Pakning 5, Bagan Siapi – api 18, Tembilahan 19, Mahato 5, Bengkalis 3, Dalu – dalu, Tj. Buton dan Duri 0. Sedangkan pada tahun 2013 terdapat 12 Perusahaan dengan jumlah kendaraan sebanyak 44 Unit. Dengan masing – masing Trayek atau Rute Pekanbaru ke- Dumai sebanyak 7, Bagan Batu 0, pasir Pangaraian 6, Sungai Pakning 4, Bagan Siapi – api 0, Tembilahan 4, Mahato 0, Bengkalis 11 Armada, Dalu – dalu 6, Tj. Buton 3, dan tujuan pekanbaru ke Duri 3.

Tabel 1.2 Data Jumlah Travel Gelap yang Tertangkap oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru

No	Tahun	Jumlah Mobil	Jumlah Berdasarkan No Polisi			
			BM	BH	BA	B
1	2012	255 Unit	161	33	54	7
2	2013	155 Unit	109	23	21	2

Sumber: Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru 2014

Dari tabel 1.2 diatas diterangkan bahwa jumlah Travel gelap yang dioprasikan menjadi angkutan umum yang berhasil ditangkap oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru pada tahun 2012 sebanyak 255 Unit, sementara pada tahun 2013 sebanyak 155 Unit, dengan jumlah berdasarkan No Polisi masing – masing pada tahun 2012 diantaranya adalah BM 161, BH 33, BA 54, dan B 7. Sedangkan pada tahun 2013 yaitu dengan No Polisi BM sebanyak 109, BH 23, BA 21, B 2.

Tujuan dilakukan pengawasan tersebut adalah agar lalu lintas di Kota Pekanbaru dapat aman dan tertib, juga untuk mengurangi tindak kejahatan agar masyarakat para pengguna jasa angkutan terutama lebih aman karena memiliki perlindungan hukum. Pengawasan sangat penting dilakukan, karena dengan adanya pengawasan kita dapat mengetahui baik penyimpangan, kejahatan dan ketidaksesuaian yang berdasarkan peraturan perundang - undangan di negara kita. Kemudian dapat dilakukan perbaikan agar kedepannya diharapkan ketidaksesuaian tersebut dapat diatasi.

Berdasarkan keterangan dan gejala-gejala yang terjadi seperti diterangkan diatas maka pada kesempatan ini penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul “*Analisis Peranan Dinas Perhubungan dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan Travel Gelap di Kota Pekanbaru*”.

1.2. Perumusan Masalah

Dari fenomena yang ada dilapangan, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut “ Bagaimana Peranan Dinas Perhubungan dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan Travel Gelap di Pekanbaru ?”.

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk “ Mengetahui Peranan Dinas Perhubungan dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan Travel Gelap di Pekanbaru”.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

- a. Guna teoritis, yakni penelitian ini diharapkan dapat memacu perkembangan ilmu Administrasi, minimal dapat memperkaya inventaris hasil - hasil penelitian dibidang Administrasi, khususnya dibidang Administrasi Negara.
- b. Guna akademis, yakni penelitian ini diharapkan menjadi bahan informasi dan data sekunder bagi kalangan akademis yang ingin meneliti hal yang sama.
- c. Guna praktis, ialah penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan bagi DinasPerhubungan Kota Pekanbaru.Bagi penulis, berguna untuk mengembangkan, meningkatkan kemampuan dan melatih penulis dalam menerapkan teori-teori yang diperoleh selama diperkuliahan.
- d. Bagi masyarakat, diharapkan dapat memberikan informasi dalam pengelolaan transportasi umum dan pencegahan semakin maraknyan *travel*gelap.

1.5.Sistematika Penulisan

Dalam penulisan penelitian ini penulis menguraikan sistematika penulisan dalam berbagai bab sebagai berikut:

BAB I :PENDAHULUAN

Dalam bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II :LANDASAN TEORI

Dalam bab ini menguraikan tentang deskripsi teori, kerangka berpikir, serta konsep operasional.

BAB III :METODOLOGI PENELITIAN

Dalam bab ini meliputi tempat dan waktu penelitian, jenis dan sumber data, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, serta analisis data.

BAB IV :GAMBARAN UMUM

Dalam bab ini menguraikan deskripsi lokasi penelitian, deskripsi hasil penelitian.

BAB V : HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini menguraikan tentang pembahasan dan pengujian hipotesis.

BAB VI :PENUTUP

Bab ini merupakan bab Penutup yang berisikan kesimpulan dan saran.