

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Keberadaan Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana dinyatakan dalam pasal 18 pada hakekatnya pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, Dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hal-hal asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Selanjutnya sebagaimana diatur dalam pasal 21 UU Nomor 32 Tahun 2004 hak-hak pemerintah daerah adalah:¹

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan
- b. Memilih pimpinan daerah
- c. Mengelola aparatur daerah
- d. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah
- e. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.

Sedangkan pengertian pemerintah daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, diganti dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 dalam Pasal 1 ayat (3) yaitu kepala daerah sebagai unsur penyelenggara

¹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 21

Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.²

Dalam hal urusan pemerintahan pada Pasal 9 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa :

- (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.

Berdasarkan hal di atas diketahui bahwa urusan pemerintahan terdiri atas 3 (tiga) yaitu : 1) urusan pemerintahan absolute yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, 2) urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga menjadi kewenangan pemerintah pusat dan daerah yaitu pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota, sekaligus hal ini menjadi dasar dalam pelaksanaan otonomi daerah, dan 3) urusan pemerintahan umum yang sepenuhnya menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khususnya pada Pasal 10 disebutkan bahwa :

² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- (1) Urusan pemerintahan absolute sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi :
 - a. Politik luar negeri ;
 - b. Pertahanan ;
 - c. Keamanan ;
 - d. Yustisi ;
 - e. Moneter dan fiskal nasional ; dan
 - f. Agama.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat:
 - a. Melaksanakan sendiri; atau
 - b. Melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.Kemudian dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2) dikatakan pula bahwa :
 - (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
 - (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara ;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaanya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas Negara ;

- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
- e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan, Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar, Urusan wajib meliputi:³

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Lingkungan hidup;
- d. Pekerjaan umum;
- e. Penataan ruang;
- f. Perencanaan pembangunan;
- g. Perumahan;
- h. Kepemudaan dan olahraga;
- i. Penanaman modal;
- j. Koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. Kependudukan dan catatan sipil;
- l. Ketenagakerjaan;
- m. Ketahanan pangan
- n. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- o. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. Perhubungan;
- q. Komunikasi dan informatika;
- r. Pertanahan;
- s. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. Sosial;
- w. Kebudayaan;
- x. Statistik;
- y. Kearsipan; dan
- z. Perpustakaan.

³ Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Daerah, Pasal 7

Salah satu dari urusan pilihan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan adalah urusan wajib yaitu urusan perhubungan dimana salah satu fokusnya yaitu penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan di bidang perhubungan, komunikasi dan informatika.

Salah satu tujuan pelaksanaan Pemerintahan dari pembangunan di sektor perhubungan khususnya disektor Transportasi darat adalah untuk mewujudkan angkutan penumpang umum, yang selamat, aman, cepat, lancar, tertib, dan teratur, nyaman serta efisien terjangkau oleh daya beli masyarakat.⁴

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, pelayanan publik menjadi ramai diperbincangkan, Dan menjadi isu menarik ditengah-tengah masyarakat manakala paradigma pemerintahan hari ini yang menjadi ukuran keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Apabila pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah berkualitas maka pelaksanaan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil.

Disamping itu sudah menjadi keharusan bagi Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kualitas berbagai jenis pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, Isu tentang kualitas pelayanan publik ini juga dipicu oleh adanya pengaruh perubahan paradigma ilmu administrasi seiring dengan perubahan global dan organisasi pemerintahan yang terjadi di berbagai bidang kehidupan dan diberbagai belahan dunia.

Dalam Undang-undang sebagaimana dinyatakan pada Bab 1 pasal 1 ayat 1 Undang Undang Nomor 25 tahun 2009 yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan

⁴ Undang- Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu lintas Angkutan Jalan

perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.⁵

Sedangkan berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara yang dimaksud dengan pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat di daerah dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.⁶

Keberhasilan pembangunan sangat dipengaruhi oleh peran transportasi sebagai urat nadi lancar kehidupan baik politik, ekonomi, sosial budaya maupun pertahanan keamanan. Pembangunan sektor transportasi yang handal, berkemampuan tinggi dapat diselenggarakan secara efektif dan efisien dalam menunjang dan menggerakkan dinamika pembangunan, seperti mendukung mobilitas manusia, barang serta jasa juga mendukung pola distribusi nasional serta pengembangan wilayah dan peningkatan hubungan antar daerah yang lebih memantapkan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam rangka perwujudan wawasan nusantara, Maka diperlukan adanya sarana dan prasarana transportasi yang memadai.

Transportasi merupakan pemindahan barang dan manusia dari tempat asal (dari mana pengangkutan dimulai) ke tempat tujuan (kemana kegiatan pengangkutan di akhiri). Transportasi bukanlah tujuan, melainkan sarana untuk mencapai tujuan yang berusaha mengatasi kesenjangan jarak dan waktu. Jasa transportasi merupakan salah satu faktor masukan (input) dari kegiatan produksi, perdagangan, pertanian, dan kegiatan ekonomi lainnya.

⁵ Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009,pasal 1,Bab 1 Tentang pelayanan publik

⁶ Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang pelayanan publik

Manusia sangat membutuhkan transportasi karena untuk memenuhi kebutuhan hidup yang sangat beraneka ragam yang umumnya berkaitan dengan produksi barang dan jasa. Selain itu manfaat transportasi dapat dilihat dari berbagai segi kehidupan masyarakat, yakni manfaat ekonomi, manfaat sosial, manfaat politis, dan manfaat kewilayahan. Kemudahan yang dapat diperoleh karena transportasi bagi manusia adalah mudahnya mengatasi jarak antara sumber daya manusia dengan sumber daya alam atau barang produksi yang dibutuhkan manusia yang terletak pada masing-masing geografi.

Unsur-unsur Transportasi adalah sebagai berikut :

1. Ada muatan yang di angkut
2. Ada kendaraan/moda transportasinya sebagai alat pengangkut
3. Ada jalan/sarana prasarana yang dapat di lalui dengan aman
4. Adanya terminal awal/asal dan terminal tujuan
5. Adanya sumber daya manusia dan organisasi yang menggerakkan kegiatan
6. Adanya perpindahan sebagai proses pemindahan

Karena begitu pentingnya transportasi bagi kehidupan manusia, maka perlu dilakukan pengelolaan atau manajemen transportasi yang baik. Pada umumnya manajemen transportasi menghadapi tiga (3) tugas utama antara lain adalah :

1. Menyusun rencana dan program untuk mencapai tujuan dan misi organisasi secara keseluruhan,
2. Meningkatkan produktivitas dan kinerja perusahaan
3. Mengoperasikan angkutan secara garis besar, manajemen transportasi dapat ditinjau dari dua sisi :
 - a. Manajemen transportasi dalam industri atau perusahaan
 - b. Manajemen transportasi dalam masyarakat (public transport)

Sedangkan jenis alat transportasi yang sudah umum dikenal yaitu meliputi :

1. Angkutan jalan raya
2. Angkutan kereta api
3. Angkutan sungai, danau dan penyeberangan (ASDP)
4. Angkutan laut
5. Angkutan udara
6. Angkutan pipa
7. Angkutan gabungan (kontainerisasi)

Penggunaan transportasi umum, tidak selamanya berhasil dilakukan untuk menciptakan efisiensi maka kebijakan transportasi nasional mesti dilakukan dengan strategi yang tepat. Mengamati Indonesia manajemen transportasi umum secara empiris belum menunjukkan efektifitas yang optimum. Indikasi dan fenomena ini dengan mudah dapat dikenali, dari kecenderungan masyarakat menghindari atau kurang berminat secara rutin menggunakan alat transportasi umum dalam aktivitas sehari-hari masyarakat cenderung lebih nyaman naik kendaraan pribadi roda empat atau kendaraan roda dua.

Perwujudan sistem transportasi nasional yang efektif dan efisien, menghadapi berbagai tantangan, peluang dan kendala sehubungan dengan adanya perubahan lingkungan yang dinamis seperti otonomi daerah, globalisasi ekonomi, Perubahan perilaku permintaan jasa transportasi, Kondisi politik, Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, Kepedulian pada kelestarian lingkungan hidup serta adanya keterbatasan sumber daya manusia yang berkualitas sehingga terwujud keandalan pelayanan dan keterpaduan antar intra moda transportasi, Dalam rangka memenuhi kebutuhan pembangunan, tuntutan masyarakat serta perdagangan nasional dengan memperhatikan kehandalan serta kelaikan sarana dan prasarana transportasi.

Pelayanan sektor perhubungan darat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Angkutan Jalan Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993

tentang Angkutan Jalan Serta Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan Dengan Kendaraan Umum.⁷

Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 35 Tahun 2003 dan Peraturan Daerah no.8 tahun 2014 tentang retribusi izin trayek . Angkutan adalah pemindahan orang dan atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan. Jaringan transportasi jalan adalah serangkaian simpul dan/atau ruang kegiatan yang dihubungkan oleh ruang lalu lintas sehingga membentuk satu kesatuan sistem jaringan untuk keperluan penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan. Kendaraan bermotor adalah kendaraan yang digerakkan oleh peralatan teknik yang ada pada kendaraan itu. Kendaraan/angkutan umum adalah setiap kendaraan bermotor yang disediakan untuk dipergunakan oleh umum dengan di pungut bayaran baik langsung maupun tidak langsung, sedangkan mobil penumpang adalah kendaraan bermotor angkutan orang yang memiliki tempat duduk maksimal 8 (delapan) orang, termasuk untuk pengemudi.

Dalam hal penyelenggaraan Perhubungan di Kota Dumai Instansi yang diberi tanggung jawab yaitu Dinas Perhubungan Kota Dumai yang di bentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 16 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah.⁸

Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 16 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah dan Peraturan Walikota Dumai Nomor 20 Tahun 2008 pasal 2 tentang Tugas, Fungsi dan Uraian Tugas Dinas Perhubungan mempunyai tugas melaksanakan kewenangan bidang perhubungan, komunikasi dan informatika, merumuskan kebijakan, membina, mengkoordinasikan, mensinkronisasikan, dan mengendalikan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik di bidang perhubungan.

⁷ Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 35 Tahun 2003, Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum

⁸Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 16 Tahun 2008, Tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah