

T E S I S

ANALISIS TERHADAP PERAN DINAS PERHUBUNGAN KOTA PEKANBARU DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN TERHADAP ANGKUTAN UMUM YANG TIDAK MEMILIKI IZIN TRAYEK DI KOTA PEKANBARU

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar
Magister Hukum (M.H.)**

Dibuat Oleh :

**NAMA : OKY NANDA PUTRA
NOMOR MAHASISWA : 16 1022 049
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA**

**MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2019**

TESIS

ANALISIS TERHADAP PERAN DINAS PERHUBUNGAN KOTA PEKANBARU DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN TERHADAP ANGKUTAN UMUM YANG TIDAK MEMILIKI IZIN TRAYEK DI KOTA PEKANBARU

NAMA : OKY NANDA PUTRA
NOMOR MAHASISWA : 16 1022 049
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Dipertahankan Di Depan Tim Penguji
Pada Tanggal 02 Oktober 2019
Dan Dinyatakan LULUS

TIM PENGUJI

Ketua

Sekretaris


Dr. H. EFENDI IBNU SUSILO., S.H., M.H


ABDUL HADI ANSHARY., S.H., M.H

Anggota

Anggota


Dr. H. ARIFIN BUR., S.H., M.Hum


Dr. H. SYAFRIADI., S.H., M.H

Mengetahui :
Direktur Program Pascasarjana
Universitas Islam Riau


Dr. Ir. SAIPUL BAHRI., M.Ec

TESIS

ANALISIS TERHADAP PERAN DINAS PERHUBUNGAN KOTA
PEKANBARU DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN TERHADAP
ANGKUTAN UMUM YANG TIDAK MEMILIKI IZIN
TRAYEK DI KOTA PEKANBARU

NAMA : OKY NANDA PUTRA
NOMOR MAHASISWA : 161022049
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Diperiksa dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing I

Tanggal : 03 Desember 2018


Dr. H. EFENDI IBNUSUSILO., S.H., M.H

Pembimbing II

Tanggal : 29 September 2018


ABDUL HADI ANSHARY., S.H., M.H

Mengetahui :

Ketua Program Studi


Dr. H. EFENDI IBNUSUSILO., S.H., M.H

HALAMAN PROSES BIMBINGAN

Telah dilaksanakan bimbingan Tesis terhadap :

Nama : Oky Nanda Putra
 NPM : 161022049
 Bidang kajian Utama : Hukum Tata Negara
 Pembimbing I : Dr. H. Efendi Ibnu Susilo., S.H., M.H
 Pembimbing II : Abdul Hadi Anshary., S.H., M.H
 Judul : Analisis Terhadap Peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Angkutan Umum Yang Tidak Memiliki Izin Trayek Di Kota Pekanbaru.

Dengan rincian sebagai berikut :

No.	Tanggal	Berita Acara Bimbingan	PARAF	
			Pembimbing II	Pembimbing I
1.	04/09/2018	▪ Buat 1. Abstrak 2. Daftar isi 3. Kata Pengantar ▪ Perbaiki 1. Latar belakang 2. Fenomena belum tergambar 3. Footnote belum lengkap 4. Gambarkan pengawasan oleh Dishub		
2.	13/09/2018	▪ Perbaiki : - Metode penelitian - Penarikan kesimpulan - Bab II		
3.	21/09/2018	▪ Perbaiki : - Bab III, Analisis pengawasannya - Mekanisme pengawasannya - Kesimpulan harus sesuai dengan Masalah pokok		

Dokumen ini adalah Arsip Milik :
Perpustakaan Universitas Islam Riau

4.	29/09/2018	- Perbaiki : - Saran - Abstrak - Daftar pustaka - ACC dapat diteruskan ke Pembimbing I		
5.	05/10/2018	- Perbaiki : - Bab I fenomena diperluas - Tabel responden - Responden narasikan - Bab II judul narasikan - Halaman bab I dipersingkat		+
6.	24/10/2018	- Perbaiki : - Perhatikan tata cara penulisan - Perbaiki Bab III - Buat kendaraan yang berizin dengan yang tidak berizin		+
7.	05/11/2018	- Perbaiki : - Bab III mekanisme pengawasannya diperbaiki - Kendalanya harus jelas - Kesimpulan buktinya mana - Daftar pustaka		+
8.	23/11/2018	- Perbaiki : - Bab III aturan mana yang dilanggar oleh supir travel. - Kesimpulan dipersingkat saja - Abstrak - Saran tidak usah banyak		+
9.	03/12/2018	ACC dapat diperbanyak dan di ujikan		+

Pekanbaru, Desember 2018

Mengetahui :

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Islam Riau



Dr. Ir. Saipul Bahri., M.Ec



UNIVERSITAS ISLAM RIAU PROGRAM PASCASARJANA

Jalan Kaharuddin Nasution No. 113 Pekanbaru 28284 Riau
Telp. (+62) (761) 674717 - 7047726 Fax. (+62) (761) 674717

SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU
NOMOR : 216/UIR/KPTS/PS-IH/2018

TENTANG PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA
PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM PPS UIR

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat bagi mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS - UIR.
2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.
3. Bahwa nama - nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.

1. Undang - Undang Nomor : 20 Tahun 2003
2. Peraturan Pemerintah Nomor : 60 Tahun 1999
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia :
 - a. Nomor : 85/M/1999
 - b. Nomor : 102/M/2001
 - c. Nomor : 225/M/2001
4. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional R.I. :
 - a. Nomor : 232/U/2000
 - b. Nomor : 234/U/2000
 - c. Nomor : 176/O/2001
5. Surat Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas R.I. :
 - a. Nomor : 2283/D/T/2003 Jo. Nomor : 626/D/T/2007
 - b. Nomor : 681/D/T/2004 Jo. Nomor : 624/D/T/2007
 - c. Nomor : 156/D/T/2007
 - d. Nomor : 2/Dikti/Kep/1991
 - e. Nomor : 490/D/T/2007
 - f. Nomor : 4009/D/T/2007
6. Surat Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT) Nomor : 021/BAN-PT/IAK-VUS2/09
7. Statuta Universitas Islam Riau Bab IX Pasal 54, 55, 56, 57.
8. SK. Dewan Pimpinan YLPI Daerah Riau :
 - a. Nomor : 007/Kep.D/YLPI-I/1993
 - b. Nomor : 135/Kep.AYLP-I-VII/2005
9. SK. Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 117/UIR/Kes/2012

Surat permohonan saudara Oky Nanda Putra tertanggal 24 November 2018

MEMUTUSKAN

1. Menunjuk :
 - a. Nama : **Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H.** sebagai Pembimbing I
 - b. Nama : **Abdul Huda Anshary, S.H., M.H.** sebagai Pembimbing II

Untuk Penulisan Tesis Mahasiswa :

Nama : **OKY NANDA PUTRA**

N.P.M : **161022049**

Program Studi / BKU : **Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara**

Judul Proposal Tesis : **"ANALISIS TERHADAP PERAN DINAS PERHUBUNGAN KOTA PEKANBARU DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN TERHADAP ANGKUTAN UMUM YANG TIDAK MEMILIKI IZIN TRAYEK DI KOTA PEKANBARU".**

2. Tugas - tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum dalam penulisan tesis.
3. Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dan forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Hukum.
4. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
5. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.

KUTIPAN : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.



DITETAPKAN DI : PEKANBARU
PADA TANGGAL : 28 November 2018
Direktur

Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Eng
NPK. 92 11 02 199

Sampikan kepada :
Keperti Wilayah X di Padang
Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru.
Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS UIR di Pekanbaru.
Biro Keuangan UIR di Pekanbaru.

SURAT PERNYATAAN

Yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : Oky Nanda Putra
NPM : 161022049
Program Studi : Magister (S2) Ilmu Hukum
Tempat/ Tanggal Lahir : Batam, 12 Mei 1991
Alamat Rumah : Perumahan BMP IV Jl. Purnama Blok A No. 12
Judul Tesis : Analisis Terhadap Peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Angkutan Umum Yang Tidak Memiliki Izin Trayek Di Kota Pekanbaru.

Dengan ini menyatakan Tesis ini merupakan hasil karya saya sendiri, dan tidak dibuatkan oleh orang lain, serta sepengetahuan saya Tesis ini belum pernah ditulis oleh orang lain. Untuk itu bila dikemudian hari Tesis ini terbukti merupakan hasil karya orang lain, atau hasil mencontoh Tesis/karya ilmiah orang lain (plagiat), maka gelar Magister Hukum (M.H) yang telah saya peroleh bersedia untuk dibatalkan. Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya tanpa adanya paksaan dari pihak manapun.

Pekanbaru, 26 Mei 2019

Yang menyatakan



Oky Nanda Putra



PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

PERPUSTAKAAN

Jalan KH. Nasution No. 113 Gedung B Pascasarjana Universitas Islam Riau
Marpoyan, Pekanbaru, Riau

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT

Nomor: 004/A-UIR/5-PSIK/PPs/2019

Perpustakaan Program Pascasarjana Universitas Islam Riau menerangkan:

Nama : Oky Nanda Putra
NPM : 161022049
Program Studi : Hukum Tata Negara

Telah melalui proses pemeriksaan kemiripan karya ilmiah (tesis) menggunakan aplikasi *Turnitin* pada tanggal 28 Mei 2019 dan dinyatakan memenuhi syarat batas maksimal tingkat kemiripan tidak melebihi 30 % (tiga puluh persen).

Surat keterangan ini digunakan untuk syarat ujian tesis dan pengurusan surat keterangan bebas pustaka.

Mengetahui

Pekanbaru, 28 Mei 2019

Ketua Prodi. Magister Ilmu Hukum

Sig. Perpustakaan


Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H.


Suparidiono, S.IP



Lampiran:

Turnitin Originality Report

Turnitin Originality Report

ANALISIS TERHADAP PERAN DINAS PERHUBUNGAN KOTA PEKANBARU DALAM
MELAKUKAN PENGAWASAN TERHADAP ANGKUTAN UMUM YANG TIDAK MEMILIKI
IZIN TRAYEK DI KOTA PEKANBARU by Oky Nanda Putra

From Prodi. Ilmu Hukum (Tesis)

- Processed on 28-May-2019 14:46 +08
- ID: 1136820186
- Word Count: 25164

Similarity Index

14%

Similarity by Source

Internet Sources:

13%

Publications:

1%

Student Papers:

9%

Sources:

- 1 2% match (Internet from 28-Dec-2017)
<http://repository.unand.ac.id/71384/3/bab5%201.pdf>
- 2 2% match (Internet from 03-Dec-2018)
<http://infodasemua.blogspot.com/2015/10/proposal-administrasi-negara-umsu.html>
- 3 2% match (Internet from 28-Oct-2017)
<https://media.neliti.com/media/publications/32200-ID-pelaksanaan-pengawasan-lalu-lintas-angkutan-jalan-lai-di-kota-pekanbaru-studi-p.pdf>
- 4 1% match (Internet from 06-May-2019)
<https://www.scribd.com/document/366153618/2013-2013341ADN-pdf>
- 5 1% match (Internet from 28-Dec-2018)
<http://docplayer.info/109176563-Bab-ii-kajian-pustaka-1-pengertian-industri-rumahan.html>
- 6 < 1% match (Internet from 07-Aug-2018)
<https://documents.scribd.com/document/hukum-perjinan-55993ea758dc7.html>
- 7 < 1% match (Internet from 22-Jan-2019)
<http://www.readbag.com/etd-epoints-ums-ac-id-7269-1-r100040017>
- 8 < 1% match (Internet from 28-Oct-2017)
<https://media.neliti.com/media/publications/32041-ID-pengawasan-angkutan-kota-oleh-dinas-perhubungan-kota-dumai.pdf>
- 9 < 1% match (Internet from 05-May-2019)
<https://repository.widyatama.ac.id/xmlui/bitstream/handle/123456789/7488/Bab%202.pdf?sequence=10>

ABSTRAK

Banyaknya fenomena dilapangan dan sudah berbagai cara yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru terkait untuk menangani masalah travel gelap tersebut agar tidak semakin banyaknya berkeliaran, seperti halnya 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 Kota Pekanbaru kurang baik atau belum maksimal, selain itu ada beberapa travel gelap yang memiliki plat nomor polisi BH (Jambi), BA (Sumbar), bahkan travel plat B (Jakarta) yang berhasil ditangkap oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru. Artinya, travel gelap tersebut sudah menjamur di Kota Pekanbaru. Hal ini diperkuat dari berbandingan keterangan jumlah travel yang memiliki izin dengan travel gelap yang berhasil ditangkap dan diamankan oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, selain itu ada juga angkutan umum Antar Kota Antar Provinsi yang tidak masuk ke Terminal AKDP sehingga angkutan umum tersebut tidak membayar retribusi terminal.

Berdasarkan latar belakang di atas maka masalah yang akan dijawab dalam penelitian Tesis ini tentang Bagaimanakah Peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Angkutan Umum Yang Tidak Memiliki Izin Trayek di Kota Pekanbaru dan Hambatan Bagi Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Angkutan Umum Yang Tidak Memiliki Izin Trayek di Kota Pekanbaru.

Jenis penelitian ini merupakan *observational reseach* dengan cara survai, yaitu penelitian yang mengambil data langsung dari populasi/responden dengan mengadakan wawancara sebagai alat pengumpul data, kemudian dari data yang diambil dilakukan pengolahan sehingga diperoleh kesimpulan dengan metode deduktif. Sedangkan jika dilihat dari sifatnya maka penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang menjelaskan dalam bentuk kalimat yang jelas dan rinci tentang Peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Angkutan Umum Yang Tidak Memiliki Izin Trayek di Kota Pekanbaru.

Peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru dalam melakukan pengawasan terhadap angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek di Kota Pekanbaru belum berjalan secara optimal, hal tersebut dibuktikan dari kurang ketatnya pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru terhadap kendaraan yang tidak memiliki izin trayek dan akibatnya masih banyaknya kendaraan (mobil) pribadi yang digunakan sebagai angkutan umum/travel gelap di Kota Pekanbaru. Selain kurang ketatnya pengawasan yang dilakukan, disatu sisi kurangnya keinginan para pemilik kendaraan pribadi untuk mengurus izin trayek yang diperlukan sebagai syarat untuk melakukan praktek pengangkutan penumpang. Sedangkan hambatan bagi Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru dalam melakukan pengawasan terhadap angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek di Kota Pekanbaru seperti : faktor sumber daya manusia, kurangnya informasi dan komunikasi khususnya mengenai angkutan umum, kurangnya sosialisai terhadap Peraturan yang sudah ada, dan kurangnya faktor partisipasi dari masyarakat terkait keikutsertaan, kepedulian dan serta kesadaran masyarakat dalam pengawasan Angkutan umum yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru.

ABSTRACT

The number of phenomena in the field and the various ways that have been carried out by the Pekanbaru City Transportation Agency are related to dealing with the dark travel problem so as not to roam more and more, such as conducting raids on a regular or impromptu basis, also *detaining and sanctioning traffic violators and road transport*. But in reality the performance of the supervision carried out by the Transportation Agency Officers of Pekanbaru City is not good or not optimal, besides that there are some dark travels that have police license plates BH (Jambi), BA (West Sumatra), even travel plate B (Jakarta) which was successfully arrested by the City Transportation Agency of Pekanbaru. That is, the dark travel has *mushroomed* in the city of Pekanbaru. This is reinforced by comparing information on the number of travel permits with illegal travel that were successfully captured and secured by the Transportation Agency of Pekanbaru City, besides that there were also Inter-Provincial Inter-city public transport that did not enter the AKDP Terminal so that public transport did not pay terminal fees.

Based on the above background, the problem will be answered in this thesis research about how the role of the Pekanbaru City Transportation Agency in supervising public transportation that does not have route permits in Pekanbaru city and obstacles for the Pekanbaru City Transportation Agency in monitoring the public transportation Have Route Permit in Pekanbaru City.

This type of research is observational research by survey, which is research that takes data directly from the population / respondent by conducting interviews as a data collection tool, then from the data taken is processed so that conclusions are obtained by the deductive method. Whereas if viewed from its nature, this research is descriptive, namely research that explains in clear and detailed sentences about the role of the Pekanbaru City Transportation Agency in conducting supervision of public transport that does not have route permits in the city of Pekanbaru.

The role of the Pekanbaru City Transportation Service in supervising public transport that does not have route permits in Pekanbaru City has not run optimally, this is evidenced from the lack of *strict supervision carried out by the Pekanbaru City Transportation Agency on vehicles that do not have route permits* and consequently there are still many vehicles (car) private used as public transportation / dark travel in the city of Pekanbaru. In addition to the lack of strict supervision carried out, on the one hand the lack of desire of private vehicle owners to arrange route permits is needed as a condition to practice passenger transportation. Whereas the obstacles for the Pekanbaru City Transportation Agency are to supervise public transport that does not have route permits in Pekanbaru City such as: human resource factors, lack of information and communication especially regarding public transport, lack of socialization of existing regulations, and lack of participation factors community related to community participation, concern and awareness in the supervision of public transportation carried out by the Transportation Office of the City of Pekanbaru.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur atas rahmat, hidayah, dan karunia yang telah dilimpahkan oleh Allah SWT dalam kehidupan penulis, hingga dapat merampungkan penyusunan Tesis ini sebagai salah satu syarat dalam penyelesaian studi di Program Magister Pasca Sarjana S2 Ilmu Hukum UIR dan tak lupa juga haturkan shalawat dan salam kepada Nabiullah Muhammad SAW yang telah memberikan keteladan dan kegigihan dalam membawa umatnya ke masa terang yang benderang yang selama ini menjadi suri tauladan bagi penulis serta kepada seluruh keluarga, sahabat, dan penerus beliau. Adapun judul Tesis ini tentang **“Analisis Terhadap Peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Angkutan Umum Yang Tidak Memiliki Izin Trayek Di Kota Pekanbaru”**.

Dalam penyusunan Tesis ini, penulis tidak terlepas dari berbagai rintangan, mulai dari pengumpulan literatur, pengumpulan data sampai pada pengolahan data maupun dalam tahap penulisan. Namun, dengan kesabaran dan ketekunan yang dilandasi dengan rasa tanggung jawab selaku mahasiswa dan juga bantuan dari berbagai pihak, baik materil maupun moril. Olehnya itu dalam kesempatan ini izinkanlah penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada Orang Tua yang tercinta, Istri dan Anak-anak yang tak henti-hentinya telah memberikan dorongan moril dan materil kepadaku dalam menempuh pendidikan selama ini, tak ada kata yang bisa mewakili rasa terima kasih dan sayang ananda dan Semoga Allah melimpahkan rahmat dan karuniaNya kepada kita semua. Pada kesempatan ini pula penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi., S.H.,MCL selaku Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan untuk menimba ilmu di Universitas Islam Riau;

2. Bapak Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec., selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntut ilmu pada jenjang Studi Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau;
 3. Bapak Dr. Efendi Ibnususilo., S.H., M.H., selaku Ketua Prodi Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Islam Riau;
 4. Bapak Dr. H. Efendi Ibunususilo, S.H., M.H., selaku Dosen Pascasarjana Universitas Islam Riau dan juga selaku Dosen pembimbing I yang telah menyempatkan dan meluangkan waktu, tenaga dan pikiran kepada penulis dalam bimbingan tesis ini, serta sebagai penguji dan memberikan saran yang membangun terhadap penulisan tesis ini;
 5. Bapak Abdul Hadi Anshary, S.H., M.H., selaku Dosen Pascasarjana Universitas Islam Riau dan selaku Dosen pembimbing II yang telah menyempatkan waktu, tenaga dan pikiran kepada penulis dalam bimbingan tesis ini, serta sebagai penguji dan memberikan saran yang membangun terhadap penulisan tesis ini;
- Bapak dan Ibu Dosen Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau yang telah memberikan pengetahuan dan pengalamannya yang sangat berharga

kepada penulis, semoga jasa dari Bapak dan Ibu dosen dibalaskan oleh Allah

SWT:

1. Seluruh teman – teman Pascasarjana Magister Hukum Kelas Hukum Tata Negara yang telah memberikan motivasi, saran-saran penulisan serta masukan untuk dalam proses penulisan tesis ini.

Penulis menyadari dalam penulisan Tesis ini masih mempunyai kekurangan baik dari segi bahasa maupun materi, sehingga penulis mengharapkan adanya kritik dan saran yang berguna untuk perbaikan dan kesempurnaan penulisannya. Akhir kata, semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat dan faedah bagi kita semua. Amin

Pekanbaru, 24 Oktober 2019


Oly Nanda Putra
NPM 16 1022 049

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
SURAT PERNYATAAN.....	ii
HALAMAN PROSES BIMBINGAN TESIS.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN TESIS	v
SURAT KEPUTUSAN PENUNJUKKAN PEMBIMBING I dan II.....	vi
HALAMAN PENGESAHAN HASIL UJIAN TESIS.....	vii
ABSTRAK.....	viii
KATA PENGANTAR.....	x
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR SINGKATAN.....	xv
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	20
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	20
D. Kerangka Teori.....	21
E. Konsep Operasional.....	31
F. Metode Penelitian.....	32
BAB II : TINJAUAN UMUM	
A. Tinjauan Umum Tentang Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru.....	36
1. Sejarah Singkat Dinas Perhubungan.....	36
2. Visi dan Misi Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru.....	36
3. Rincian Tugas Pokok Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru.....	37

B.	Tinjauan Umum Tentang Perizinan.....	47
1.	Pengertian Perizinan.....	47
2.	Fungsi dan Tujuan Perizinan.....	57
3.	Urgensi dan Susunan Izin.....	58
4.	Prosedur Perizinan.....	60
C.	Tinjauan Umum Tentang Teori Pengawasan.....	77
1.	Pengertian Pengawasan.....	77
2.	Maksud dan Tujuan Pengawasan.....	80
3.	Jenis-jenis Pengawasan.....	84
BAB III	: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A.	Peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Angkutan Umum Yang Tidak Memiliki Izin Trayek Di Kota Pekanbaru.....	88
B.	Hambatan Bagi Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Angkutan Umum Yang Tidak Memiliki Izin Trayek Di Kota Pekanbaru	120
BAB IV	: PENUTUP	
A.	Kesimpulan.....	133
B.	Saran.....	134
	DAFTAR PUSTAKA.....	135
	LAMPIRAN.....	138

DAFTAR SINGKATAN



AKDP	: Angkutan Kota Dalam Propinsi
AJDP	: Angkutan Jalan Dalam Propinsi
BKPM	:Badan Koordinasi Penanaman Modal
LLAJ	: Lalu Lintas Angkutan Jalan
PTSA	: Pelayanan Terpadu Satu Atap
SIUP	: Surat Izin Usaha Perdagangan
SKRD	: Surat Keterangan Retribusi Daerah
UU	: Undang-Undang
UU RI	: Undang-undang Republik Indonesia
UULLAJ	: Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Petikan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 mengandung makna setiap provinsi-provinsi yang ada Di Negara Kesatuan Indonesia mempunyai Pemerintahan Daerah sendiri-sendiri dalam mengurus rumah tangganya masing-masing yang disebut dengan otonomi daerah.¹

Munculnya otonomi daerah menyebabkan terjadinya pergeseran paradigma dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralisasi mengarah kepada sistem pemerintahan yang desentralisasi, yaitu dengan memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mewujudkan daerah otonom yang luas dan bertanggung jawab, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai kondisi dan potensi wilayahnya.² Pemberian otonomi kepada daerah pada dasarnya bertujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kesatuan politik dan kesatuan bangsa termasuk dalam mengatur urusan transportasi. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Prinsip otonomi yang diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tersebut adalah nyata dan bertanggung jawab. Dengan adanya pemberian otonomi kepada daerah, maka setiap daerah dapat mengatur

¹ Pasal 18 ayat (1) UUD 1945

² Andi Malarangeng, dkk, *Otonomi Daerah Demokrasi dan Civil Society*, Media Grafika, Jakarta, 2000, hal. 4

sendiri daerahnya. Hal ini dapat kita lihat pada daerah Kota Pekanbaru yang berkembang cukup pesat. Pertumbuhan penduduk dan meningkatnya kebutuhan ekonomi menjadi salah satu pemicu lajunya arus urbanisasi di Kota Pekanbaru, yang secara tidak langsung berdampak pada meningkatnya kebutuhan akan jasa transportasi. Dengan meningkatnya kebutuhan akan jasa transportasi maka Kota Pekanbaru mempunyai Perda No 22 tahun 2009 yang mengatur tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di kota Pekanbaru. Transportasi saat ini menjadi suatu kebutuhan bagi manusia baik kebutuhan individu maupun kebutuhan kelompok. Sehingga peningkatan akan transportasi harus ditata dan terus menerus di sempurnakan untuk menjamin mobilitas orang maupun barang dalam rangka menjamin kesejahteraan masyarakat. Disamping itu, dalam upaya menunjang perkembangan wilayah dan pemerataan hasil-hasil pembangunan, pengangkutan dapat berperan sebagai penunjang (pelayanan), pemacu (pendorong), sekaligus pemicu (penggerak) perkembangan.

Transportasi yang paling banyak dibutuhkan oleh masyarakat adalah angkutan umum. Karena jangkauan terhadap biaya angkutan ini sangat minim, dan ini sangat diminati oleh masyarakat kaum menengah kebawah. Untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan maka perlu adanya pengelolaan, pembinaan, pengawasan dan penyediaan sarana alat transportasi seperti rambu-rambu lalu lintas, terminal angkutan dan armada angkutan itu sendiri. Dengan tingginya akan kebutuhan jasa transportasi angkutan umum, para agen dan supir banyak melakukan kecurangan-kecurangan demi mendapatkan keuntungan sendiri tanpa mempedulikan keselamatan penumpangnya. Bukti nyata yang terjadi masih banyak angkutan umum yang melanggar aturan yang berlaku seperti angkutan umum yang tidak memiliki izin yang sah atau illegal. Dampak dari masalah ini para angkutan umum yang telah memiliki izin sering kalah saing oleh angkutan umum yang tidak memiliki izin dikarenakan tarif pada angkutan umum yang illegal lebih murah ketimbang yang memiliki izin sah dan rata-rata

armada yang digunakan oleh angkutan umum ilegal ini lebih bagus karena banyak mobil-mobil pribadi yang berubah menjadi angkutan umum.

Transportasi merupakan kebutuhan pokok bagi setiap kalangan, yang berfungsi untuk memindahkan penumpang dan barang dari suatu tempat ke tempat lain dan mempermudah hubungan dengan tempat lain. Transportasi juga merupakan sarana yang sangat penting yang mempengaruhi semua aspek kehidupan bangsa dan negara. Hal tersebut terlihat semakin meningkatnya kebutuhan akan jasa angkutan bagi mobilitas orang serta barang dari tempat yang satu ke tempat yang lain. Selain itu transportasi juga berperan sebagai penunjang (*servicing sector*), pendorong (*promoting sector*) dan penggerak bagi pertumbuhan daerah yang berpotensi tetapi belum berkembang.³

Dalam rangka pengembangan Kota Pekanbaru sebagai Ibu kota Provinsi Riau yang merupakan kegiatan pusat keberagaman, memerlukan dukungan prasarana kota yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dalam menunjang kegiatannya dalam sehari-hari, baik yang bertujuan di dalam 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 Singapura 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.

Kendaraan Bermotor Umum adalah setiap Kendaraan yang digunakan untuk angkutan barang dan/atau orang dengan dipungut bayaran. Sesuai dengan Undang-undang No. 22

³ Abbas Salim, *Manajemen Transportasi*, Grafindo Persada, Jakarta. Sistem Transportasi, 1997, Gunadarma. Jakarta, 2002, hal. 2

Tahun 2009 yang mengatur tentang lalu lintas dan angkutan jalan⁴. Dimana setiap kendaraan umum haruslah memiliki izin yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Pasal 173 ayat (1) yang berbunyi: Perusahaan Angkutan Umum yang menyelenggarakan angkutan orang dan/atau barang wajib memiliki:⁵

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

Undang-undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa Negara bertanggung jawab atas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dan pembinaannya dilaksanakan oleh Pemerintah, yang meliputi perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan⁶. 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 :⁷

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.

Dalam mengendalikan dan menerbitkan izin angkutan Umum, Pemerintah Kota Pekanbaru mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru mengatakan dalam Pasal 1 ayat (51) bahwa trayek adalah lintasan kendaraan umum untuk pelayanan jasa angkutan orang dengan mobil penumpang dan mobil bus yang mempunyai asal dan tujuan perjalanan tetap, lintasan

⁴ Pasal 1 ayat (10) Undang-undang No. 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

⁵ Pasal 173 ayat (1) Undang-undang No.22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

⁶ Pasal 5 ayat (1-2) Undang-undang No.22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

⁷ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, cet.ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 23

tetap, dan jadwal tetap maupun tidak berjadwal. Untuk itu diperlukan izin trayek bagi setiap angkutan umum yang beroperasi di daerah Kota Pekanbaru, agar tercipta ketertiban dan keamanan bagi setiap angkutan yang beroperasi di Kota Pekanbaru.⁸

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. Perusahaan Angkutan Umum adalah badan hukum yang menyediakan jasa angkutan orang dan/atau barang dengan Kendaraan Bermotor Umum⁹ 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, Xenia, Panther dan jenis mobil lainnya.

⁸ Pasal 1 ayat (51) Perda Kota Pekanbaru No. 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru

⁹ Pasal 1 ayat (21) Undang-undang No. 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Tabel I.1
Jumlah Pemilik Travel Yang Memiliki Izin
Trayek di Kota Pekanbaru

No.	Nama Perusahaan Travel	Nama Pimpinan	Alamat	Jumlah Armada
1	PT. Indah Karya Madani	Syaiful Alam	Terminal Bandar Raya Payung Sekaki - Pekanbaru	38
2	PT. Riau Transport	Afrizal	Terminal Bandar Raya Payung Sekaki - Pekanbaru	13
3	PT. Sari Jaya Group	Maswardi Mukhtar	Jl. Kayu Ara No. 501 Perum. Beringin Indah Sidomulyo Timur	8
4	PT. Arga Thania Tour & Travel	Ummil Chair	Jl. Kamboja No.70 Sukajadi - Pekanbaru	9
5	CV. Diazvora Jaya Mandiri	Monang MS. Siahaan, SH	Jl. Garuda No. 304 Labuh Baru Sigungung Pekanbaru	8
6	CV. Gading Perkasa Mandiri	Medison	Jl. Garuda Sakti Perum. Grafindo Blok A.7 Pekanbaru	5
7	PT. Sungai Pinang Jaya	Hj.Nurhasanah	Terminal Bandar Raya Payung Sekaki - Pekanbaru	15
8	PT. Athirah Jaya	Ridwan Efendi	Terminal Bandar Raya Payung Sekaki, Jl. T. Tambusai Ujung - Pekanbaru	5
9	PT. Kerinci Indah Tangguh	Jon Hendra, SH	Jl. Terminal Bandar Raya Payung Sekaki - Pekanbaru	6
10	PT. Asri Gemilang	W. Sianipar	Jl. Jenderal Sudirman RT.01 Rw. 01 Pekanbaru	5

11	CV. Prima Mandiri	Edy	Jl. Terminal Bandar Raya Payung Sekaki - Pekanbaru	5
12	PO. Surya Mandiri Transport	Faiz Hatim	Jl. Dagang No. 26 Kel. Kampung Tengah Sukajadi Pekanbaru	6
13	CV. Fertara Mandiri	Doni Kuswanto	Jl. Gunung Kelut No. 15 Pekanbaru	9
14	PT. Sinamar Bertuah	Darmawis	Terminal Bandar Raya Payung Sekaki, Jl. T. Tambusai Ujung - Pekanbaru	12
15	PO. Sari Kencana	H. Ibnu Salim, SE	Terminal Bandar Raya Payung Sekaki, Jl. T. Tambusai Ujung - Pekanbaru	9
16	PT. Iponas Express	Junaidi Jusman	Jl. Kopi Gg. Kopi Ii No. 170 Pekanbaru	8
17	PT. Nuansa Indah	Marthagon	Jl. Rajawali Sakti Gg. Saudara No. 24 Pekanbaru	5
18	PT. Prima Riau Holiday	Yudi Kurniawan	Jl. Sisingamangaraja No. 43 Kel. Kota Tinggi	7
19	CV. Mandra Mandiri	Hermansyah	Jl. Garuda Ujung Gg. Manila Tangkerang Tengah Pekanbaru	6
20	PT. Riau Indah Lestari	Syafrianto, Amd	Jl. Yos Sudarso No. 313 Pekanbaru	7
21	PT. Winda Travel Express	Elson Pardi	Jl. Arengka Ii/Ring Road Kel. Simpang Baru Pekanbaru	15
22	PT. Sentral	Melka Saputra	Jl. Jambi No. 14 Tangkerang Selatan Pekanbaru	10

23	CV. Jasa Mulia Travel	Abimono	Jl. Sultan Syarif Qasyim No. 05 Pekanbaru	5
24	CV. Silvia	Roni Candra	Jl. Kampus Iain Kel. Simpang Baru - Pekanbaru	6
25	PO. Nusantara	H. Amir Husin	Terminal Bandar Raya Payung Sekaki, Jl. T. Tambusai Ujung - Pekanbaru	6
26	CV. Artha Tiara Mandiri	Nasril	Jl. Srikandi Komplek Widya Graha III Blok N-22 Pekanbaru	10
27	PT. Permata Bunda	Nuraida Putri	Jl. Durian No. 04 Pekanbaru	8
28	CV. Karunia Illahi Terindah	Afrizal	Terminal Bandar Raya Payung Sekaki - Pekanbaru	5
29	PO. Harum Citra Abadi	M. Nasir	Terminal Bandar Raya Payung Sekaki - Pekanbaru	6
30	PT. Lintaga Sakti Wisata	H.T. Muchtar, M	Terminal Bandar Raya Payung Sekaki, Jl. T. Tambusai Ujung - Pekanbaru	4
31	PO. Karmila Pratama	Saroha Dolok Saribu	Terminal Bandar Raya Payung Sekaki - Pekanbaru	2
32	PT. Kopsi	Abdul Ibrahm Lubis	Jl. Ahmad Yani Kota Pekanbaru	2
33	PT. Agung Solusi Trans	Bryan Johan Roring	Jl. T. Tambusai Komp. Ruko Nangka Indah Blok C No.6, Pekanbaru	10
34	PT. Barumon Jaya Mandiri	Barumon	Jl. Soekarno Hatta No. 78 Kota Pekanbaru	9

Sumber : Dishub Kota Pekanbaru Tahun 2018

Berdasarkan tabel diatas, terlihat jumlah travel resmi yang terdaftar di Kota Pekanbaru, namun tidak sedikit juga kendaraan pribadi yang dijadikan kendaraan umum dan dioperasikan di Kota Pekanbaru yang tidak terdaftar dan melanggar ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2009. Sebagian mobil pribadi tersebut tidak memiliki izin layaknya sebagai angkutan umum. Mobil pribadi yang dijadikan angkutan umum tersebutlah yang dinamakan Travel gelap. 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 mengangkut 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. Seperti yang tertera dibawah ini :

Tabel I.2
Jumlah Pemilik Travel Yang Tidak Memiliki Izin
Trayek di Kota Pekanbaru

No.	Nama Perusahaan Travel	Nama Pimpinan	Alamat	Jumlah Armada
1	PO. Lanni Roha	Wandesta	Jl. Ratu Sima (Kelakap Tujuh) No. 20 A Dumai	11
2	PT. Rohil Prima Jaya	Syamsul Pohan	Jl. Pahlawan No. 44 Bagan Siapiapi Kab. Rokan Hilir	13
3	PT. Dumai Permata Indah	Ikhwan Pohan	Jl. Ahmad Yani Gg. Perkasa A.26 Kel. Ratu Sima Kec. Dumai Selatan	14

4	PT. Cahaya Anugrah Rajendra	Rahmat Junirwan	Jl. Hangtuah No. 08 Duri Kecamatan Mandau	9
5	PT. Permata Tunggal Dara	Sri Wahyuni	Jl. Jenderal Sudirman No. 24 Dumai	8
6	CV. Marzuki & Mom	Mursal Mukhtar	Jl. Jenderal Sudirman Gg. Bakti No. 26 Dumai	13
7	PT. Kembar Mandiri Abadi	Misril	Gg. Muda Jaya No. 4 Rt. 10 Kec. Bukit Kapur Kota Dumai	12
8	CV. Karya Baru	M. Tahir	Jl. Pembangunan Rt. 01 Kel. Pelitung Kota Dumai	6
9	PO. Mitra	Zulkifli	Jl. Hangtuah No. 04 Duri Kecamatan Mandau	2
10	PT. Bituta Pabo Perkasa	Nurudin Murad	Jl. Soekarno Hatta Gg. Mesjid Ar-Rosyidin Komp. Graha Bituta	7
11	PT. Rahmasindo	Efendi	Jl. Jend. Sudirman Duri Kab. Bengkalis, Riau	5
12	PT. Fajar Mas	Cindy Chandra Putra	Jl. A. Yani RT.003 Rw.03 Kel. Kota Bengkalis Kec. Bengkalis	2
13	PT. Equator Taruko Pratama	Rezine	Jl. Maharaja Indra Rt.001 Rw.010 Kel. Pkl. Kerinci Kota Kec. Pangkalan Kerinci, Kab. Pelalawan	2
14	PT. Rivansyah Jaya Lestari	Bima Wahyu Pribadi	Dusun Kencana Rt.006 Rw.003 Kep. Pasir Putih Kec. Balai Jaya Kab. Rokan Hilir	2
15	PT. Executif Travel Riau	Andreas Sinaga	Jl. Jend. Sudirman Kel. Bagan Batu Kec. Bagan Sinembah Kab. Rohil	2

Sumber : Dishub Kota Pekanbaru Tahun 2018

Perusahaan AKDP tidak mampu melaksanakan peraturan tersebut karena belum sanggup untuk armada yang dimiliki perusahaan bukan milik sendiri melainkan milik orang lain yang bergabung untuk dioperasikan sehingga mereka tidak siap sebagai operatornya. Kesempatan ini dimanfaatkan oleh kendaraan pribadi yang lagi banyak digunakan untuk mengangkut penumpang pada saat ini dan biasa disebut dengan travel. Travel disini termasuk modal transportasi darat yang digunakan masyarakat untuk melakukan perjalanannya dari suatu tempat ke tempat lain, tetapi modal ini bersifat ilegal dan Masyarakat pun mengenalnya dengan sebutan travel ilegal. Dalam hal ini travel menyediakan jasa pelayanan yang diinginkan oleh masyarakat yakni jasa antar jemput rumah. Penumpang lebih memilih travel ilegal dikarenakan bisa memberikan kenyamanan dan kecepatan sesuai dengan keinginan mereka.

Namun kenyataannya pada saat ini banyak ditemui travel ilegal, dimana travel ini tidak memiliki izin operasional sehingga mengancam keselamatan penumpangnya. Alasan pemilik travel ilegal belum mengurus izin menjadi travel resmi adalah pemilik travel ilegal berasumsi bahwa kepengurusan izin operasional travel menyulitkan. Adapun prosedur perizinan sehingga menjadi travel resmi atau bisa disebut dengan angkutan jemput adalah :

1. Mengajukan permohonan

Syaratnya berbadan hukum, memiliki izin usaha angkutan umum mempunyai kesanggupan menyediakan atau memiliki tempat penyimpanan kendaraan.

2. Mempunyai kesanggupan menyediakan armada minimal 5 unit

3. Memiliki atau bekerja sama dengan bengkel untuk perawatan dalam bentuk surat pernyataan.

4. Surat permohonan atau berkas ditujukan kepada kepala BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal) Kota Pekanbaru

5. Badan Koordinasi Penanaman Modal Kota Pekanbaru meminta pengembangan teknis, apabila terkait dengan Dinas Perhubungan
6. Dinas Perhubungan menyampaikan pertimbangan teknis kepada BKPM
7. BKPM menerbitkan persetujuan izin AJDP
8. Pemohon menyediakan kendaraan
9. Mengajukan rekomendasi STNK dengan plat kuning.
10. Diajukan untuk melakukan trayek antar provinsi kepada BKPM
11. BKPM meneruskan ke Dishub
12. Dishub menerbitkan izin trayek AJDP dan meneruskan kepada BKPM untuk ditandatangani.
13. Setelah di tandatangani diserahkan kepada pemohon.

Jadi dengan adanya peraturan tersebut pemilik travel ilegal tidak sanggup untuk mematuhi peraturan tersebut dan menjadikannya sebagai travel resmi. Selain itu, travel ilegal juga sering menaikkan penumpang di tengah perjalanan. Akan tetapi, keilegalan travel ilegal ini tidak diindahkan oleh masyarakat. Menurut informasi yang penulis dapatkan dari Satlantas dan Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Kota Pekanbaru diperkirakan mencapai puluhan unit dan keberadaan travel ilegal tersebut tidak memberikan kontribusi ke pemerintahan daerah kecuali membayar pajak kendaraannya, tidak menyediakan asuransi keselamatan bagi penumpang. Selain itu, kendaraan tersebut juga menjadi salah satu penyebab terjadinya kemacetan arus lalu lintas.

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 Rp. 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah), setiap orang yang mengemudikan kendaraan bermotor umum yang tidak memenuhi peraturan dan menyimpang dari izin yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No 22 Tahun 2009 Pasal 173 ayat (1).

Maka dari itu diperlukan adanya pengawasan terhadap angkutan umum, baik angkutan barang maupun angkutan orang/ travel merupakan tanggung jawab Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru. Menurut Sarundajang pengawasan adalah suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan telah dilakukan sesuai dengan rencana. Hal ini dapat diartikan bahwa dengan adanya pengawasan terhadap semua pekerjaan atau kegiatan, maka akan meminimalisir terjadinya kesalahan atau penyimpangan dari apa yang telah ditetapkan sebelumnya¹⁰. Pengawasan adalah proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai, dimana ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatankegiatan sesuai dengan yang direncanakan dengan adanya pengawasan terhadap semua kegiatan yang ada di dalam organisasi maka tercapainya tujuan organisasi tersebut lebih terjamin.¹¹ Adapun menurut Irawan berdasarkan sifatnya pengawasan dibedakan¹²:

- a. Pengawasan Preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum tindakan ingin dilakukan
- b. Pengawasan Represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah kegiatan, dan dilakukan tindakan membandingkan apa yang terjadi dengan apa yang seharusnya terjadi.

Untuk mengatasi permasalahan travel ilegal ini diperlukan keterlibatan dari Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Kota Pekanbaru, Satlantas Polresta Pekanbaru, Organda Kota Pekanbaru sebagai instansi dalam mengatur permasalahan ini. Dishubkominfo,

¹⁰ Sarundajang, *Babak baru Sistem Pemerintah Daerah*, Katahastha Pustaka, Jakarta, 2005, hal. 240

¹¹ *Ibid*, hal. 251

¹² Sondang P Siagian, *Fungsi-fungsi Manajerial*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hal. 158

Satlantas, Organda, harus berkoordinasi dengan baik untuk mengatasi travel ilegal ini. Koordinasi mengacu pada kualitas dari kolaborasi lintas departemen. Koordinasi yang baik adalah apabila kerjasama yang terjalin antar instansi benar-benar berjalan secara optimal dan kerjasama tersebut menghasilkan suatu bentuk tindakan atau kebijakan yang berfungsi untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Untuk berkoordinasi diperlukan komunikasi antara pihak-pihak yang terlibat yang tujuannya mendapatkan informasi-informasi agar terjadinya kesinkronan, agar komunikasi dan hubungan timbal balik terjalin dengan baik.

Setiap satuan unit organisasi memiliki perbedaan dan pelaksanaan kerjanya. Oleh karena itu, diperlukan komunikasi dengan dinas atau instansi yang terkait agar pelaksanaan tugas dapat berjalan secara optimal, karena koordinasi berkaitan erat dengan sumberdaya manusia yang dapat saling mengisi, saling membantu dan saling melengkapi dalam kinerjanya masing – masing. Dalam hal ini kewenangan Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika terkait permasalahan ini adalah yaitu Dishubkominfo mengajak travel ilegal untuk menyegerakan perizinin operasional dengan sosialisasi, mengeluarkan izin trayek bagi pemilik travel ilegal yang telah memenuhi syarat menjadi travel resmi, dan berkoordinasi apabila travel tidak mengindahkan akan ditindaklanjuti oleh Satlantas berupa pemberian sanksi yaitu memberikan tilang terhadap surat-surat kendaraannya. Penertiban travel ilegal ini adalah kewenangan Satlantas, karena travel ilegal memakai plat hitam. Dishubkominfo kewenangannya menangkap plat kuning. Sosialisasi penyegeraan pembuatan izin operasional oleh Dishubkominfo dan pemberian sanksi ketika travel tidak mempunyai izin operasional oleh Satlantas sudah dilakukan, dan diharapkan, para pemilik atau sopir travel ilegal tidak lagi mangkal dan menaikkan penumpang di tempat-tempat lain. Karena mengganggu arus lalu lintas di kawasan tersebut. Bahkan tak jarang bisa mengundang kecelakaan.

Selain itu Dishubkominfo, Satlantas juga berkoordinasi dengan Organda Kota Pekanbaru. Kewenangan Organda Kota Pekanbaru adalah Organda juga ikut mensosialisasikan kepada pemilik travel ilegal untuk menjadikannya travelnya menjadi travel yang resmi sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan. Namun nampaknya hal ini tidak membuat travel ilegal menjadi jera. Ditandai dengan semakin maraknya travel ilegal di Kota Pekanbaru. Permasalahan lain terkait travel ilegal ini adalah travel ilegal juga banyak dibeking oleh aparat kepolisian dan TNI.

Menurut James A.F Stoner untuk melaksanakan koordinasi yang efektif oleh Dishubkominfo, Satlantas, dan Organda dapat dilakukan dengan teknik manajemen dasar, terdiri dari hierarki manajerial untuk mengetahui apakah terjadi hierarki manajerial dalam melaksanakan koordinasi. Membuat aturan dan prosedur untuk menangani kejadian-kejadian rutin terkait permasalahan ini, serta menyusun rencana-rencana koordinasi yang dilakukan untuk memberantas travel ilegal yang semakin banyak seperti pemberian sanksi yang tegas kepada sopir atau pemilik travel ilegal. Meningkatkan koordinasi potensial terdiri dari sistem informasi vertikal, melihat bagaimana sistem informasi dalam melakukan koordinasi, apakah terjadi secara vertikal. Hubungan-hubungan lateral melihat bagaimana hubungan koordinasi Dishubkominfo dan Satlantas dalam melakukan razia baik membicarakan kapan dan dimana akan melakukan razia tersebut, serta hubungan koordinasi antara Dishubkominfo dan Organda dalam memberikan sosialisasi kepada pengusaha AKDP atau agen travel ilegal agar segera menjadikan kendaraanya menjadi AJDP.

Sementara itu pelaksanaan pengawasan pada Dishubkominfo 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 pengendalian dalam kota.
 7. Menyiapkan dan menyampaikan laporan kegiatan di bidang tugasnya.

Dari tugas pokok dan fungsi Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru maka penulis fokus kepada peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru dalam melakukan pengawasan terhadap kendaraan yang memiliki hak utama penggunaan jalan untuk kelancaran lalu lintas berkendara begitu juga dengan pemeriksaan kendaraan di jalan sesuai kewenangannya.

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.

Pada tahun 2016 sampai dengan tahun 2018, melihat banyaknya fenomena yang penulis lihat dilapangan dan sudah berbagai cara yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru terkait untuk menangani masalah travel gelap tersebut agar tidak semakin banyaknya berkeliaran, seperti halnya 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 Kota Pekanbaru kurang baik atau belum maksimal, selain itu ada beberapa travel gelap yang memiliki plat nomor polisi BH (Jambi), BA (Sumbar), bahkan travel plat B (Jakarta) yang berhasil ditangkap oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru. Artinya, travel gelap tersebut sudah menjamur di Kota Pekanbaru. Hal ini diperkuat dari perbandingan keterangan jumlah travel yang memiliki izin dengan travel gelap yang berhasil ditangkap dan diamankan oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, selain itu ada juga angkutan umum Antar Kota Antar Provinsi yang tidak masuk ke Terminal AKDP sehingga angkutan umum tersebut tidak membayar retribusi terminal. Berdasarkan fenomena diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian iliah dalam bentuk penulisan Tesis yang berjudul **“Analisis Terhadap Peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Angkutan Umum Yang Tidak Memiliki Izin Trayek Di Kota Pekanbaru”**.

B. Masalah Pokok

Berdasarkan latar belakang di atas maka masalah yang akan dijawab dalam penelitian Tesis ini adalah :

1. Bagaimanakah Peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Angkutan Umum Yang Tidak Memiliki Izin Trayek di Kota Pekanbaru?

2. Apakah yang menjadi Hambatan Bagi Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Angkutan Umum Yang Tidak Memiliki Izin Trayek di Kota Pekanbaru ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan pokok masalah diatas maka tujuan dari penelitian yang penulis lakukan ini yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Angkutan Umum Yang Tidak Memiliki Izin Trayek Di Kota Pekanbaru.
2. Untuk mengetahui Hambatan Bagi Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Angkutan Umum Yang Tidak Memiliki Izin Trayek Di Kota Pekanbaru.

Sedangkan kegunaan dari penelitian yang penulis harapkan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Secara praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, agar melakukan pengawasan terhadap angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek guna terciptanya keadilan hukum.
2. Secara teori, dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum Tata Negara.

D. Kerangka Teori

1. Teori Kewenangan

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan

wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹³

I Dewa Gede Atmaja, dalam penafsiran konstitusi menguraikan sebagai berikut : menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit.¹⁴

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang, istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Philipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.¹⁵

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum¹⁶. Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum public dalam hukum publik.¹⁷

¹³SF. Marbun, Dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UI Press, Yogyakarta, 2001, hal. 154

¹⁴I Dewa Gede Atmaja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum : Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konkwen*, Universitas Udayana, Jakarta, 2004, hal. 2

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, 1998, hal. 20

¹⁶ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal. 65

¹⁷ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hal. 4

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.¹⁸

Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah.”¹⁹

Berdasarkan pengertian tersebut diatas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc Van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”²⁰, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.²¹

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsure esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintah disamping unsur-unsur lainnya, yaitu a)

¹⁸ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 219

¹⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hal. 35-36

²⁰ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, hal. 30

²¹ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kansius, Yogyakarta, 1990, hal. 52

hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; kebijaksanaan; dan f) kebajikan.²²

2. Teori Perizinan

Izin adalah perbuatan hukum Administrasi Negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan dalam hal tertentu berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan undang-undang yang berlaku.²³

Ateng Syafrudin membedakan perizinan menjadi 4 (empat) macam, yaitu:

1. Izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal dilarang menjadi boleh, dan penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan yang limitatif.
2. Dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebenarnya secara formal tidak diizinkan. Jadi, dispensasi merupakan hal yang khusus.
3. Lisensi adalah izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan.
4. Konsesi merupakan suatu izin sehubungan dengan pekerjaan besar berkenaan dengan kepentingan umum yang seharusnya menjadi tugas pemerintah, namun oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada pemegang izin yang bukan pejabat Pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual atau bentuk kombinasi atau lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.²⁴

Patokan-patokan untuk berperilaku pantas tersebut kemudian dikenal dengan norma ataupun kaidah yang pada dasarnya bertujuan untuk mengatur kehidupan manusia agar terciptanya suatu kehidupan yang serasi, selaras dan seimbang dalam berbagai aspek kehidupan. Kehidupan yang sejahtera merupakan dambaan bagi setiap manusia dan menjadi tanggung jawab Negara untuk membantu setiap warga negaranya dalam mewujudkan kesejahteraan tersebut sebagai manifestasi amanat konstitusi yaitu untuk “memajukan kesejahteraan umum.”²⁵

²²Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah Universitas Indonesia, Yogyakarta, Jakarta, 1998, hal. 37-38

²³Juniarso Ridwan, *Op.cit*, hal. 107.

²⁴Ateng Syarifudin, *Pengurusan Perizinan*, Pusat Pendidikan dan pelatihan ST Aloysius, Bandung, 1992, hal. 4

²⁵Bazar Harahap, *Hak Asasi Manusia dan Hukumnya*, Cetaka II, Perhimpunan Cendekiawan Independen Republik Indonesia, Jakarta, 2007, hal. 12

Kehidupan yang semakin kompleks dan ditambah lagi dengan keadaan ekonomi yang semakin sulit terkadang sering membuat manusia lupa bahwa dirinya merupakan bagian dari lingkungan sekitarnya. Tidak jarang manusia dalam posisinya sebagai individu atau terkadang secara berkelompok yang tergabung dalam kesatuan keluarga memperlakukan lingkungan sekitarnya sebagai objek untuk mencari kebutuhan.²⁶ Tindakan yang dilakukan tersebut cenderung mengeksploitasi lingkungan yang semakin lama terus berakumulasi sehingga membentuk kondisi lingkungan yang kurang kondusif sehingga berdampak pada terganggunya keamanan dan kenyamanan serta ketertiban umum ditengah-tengah kehidupan masyarakat.

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak di gunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan Izin sebagai sarana Yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin adalah persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu meyimang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat Undang-Undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.

Mengingat izin merupakan instrument yuridis preventif, dengan sifat yuridis yang demikian, maka fungsi hukum :

1. Mengarahkan/mengendalikan aktifitas tertentu
2. Mencegah bahaya

²⁶ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, hal. 5

3. Melindungi obyek tertentu
4. Mengatur distribusi benda langka
5. Seleksi orang atau aktifitas tertentu.²⁷

Sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten untuk menyelenggarakan, mengatur dan mengurus Rumah tangganya sendiri, termasuk dalam melakukan kegiatan penerbitan dan pelaksanaan peraturan perundangan yakni melahirkan sistem-sistem perizinan, dimana izin merupakan salah satu instrumen pemerintahan yang berfungsi mengendalikan tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Diharapkan memperhatikan dan menerapkan fungsi hukum sebagai aturan main dalam mengatur hubungan hukum tersebut khususnya dalam mengeluarkan suatu izin.

Akan tetapi disisi lain apabila pemerintah tetap bersikukuh menjalankan atau menegakkan aturan yang dibuatnya secara paksa dengan kekuasaan yang dimiliki tanpa memberikan solusi terhadap suatu persoalan yang terjadi ditengah-tengah kehidupan masyarakat, maka tindakan yang dilakukan pemerintah tersebut dapat dikatakan sebagai suatu tindakan yang bersifat diskriminatif dan jauh dari rasa keadilan. Sebab pada hakikatnya keberadaan hukum ditengah-tengah masyarakat adalah sebagai unsur pembatas dan peraturan tata tertib dalam kehidupan.²⁸

3. Teori Pengawasan

Pengawasan adalah segenap kegiatan untuk meyakinkan dan menjamin bahwa tugas/ pekerjaan telah dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Kebijakan yang telah digariskan dan perintah (aturan) yang diberikan.²⁹ Untuk menjamin agar semua pekerjaan yang telah diberikan oleh pimpinan kepada bawahannya dapat berjalan sesuai

²⁷ Philipus. M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hal. 28.

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal. 54

²⁹ Sondang P. Siagian, *Kepemimpinan Organisasi & Perilaku Administrasi*, Jakarta: Penerbit Gunung Agung, 2002, hal. 12

menurut rencana, maka seorang pimpinan tersebut harus memiliki kemampuan untuk memandu, menuntut, membimbing, memotivasi, mengemudikan organisasi, menjalin jaringan komunikasi yang baik, sumber pengawasan yang baik, serta membawa pengikutnya kepada sasaran yang hendak dituju sesuai ketentuan, waktu dan perencanaan.³⁰

Pengawasan adalah proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksinya bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. Agar proses pengawasan tersebut dapat berjalan dengan baik maka harus melalui tahapan-tahapan. Hal ini tentu saja mempermudah demi tercapainya apa yang telah direncanakan sebelumnya³¹. Menurut Sofyan, pengawasan adalah mencakup upaya memeriksa apakah semua yang terjadi sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, perintah yang dikeluarkan, dan prinsip yang dianut juga dimaksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dapat dihindari kesalahan-kesalahan yang terjadi³². Sedangkan Fathoni mendefinisikan bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan aparat atau unit bertindak atas nama pimpinan organisasi dan bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh pimpinan organisasi untuk menilai kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan.³³

Menurut S.P. Siagian pengawasan adalah merupakan langkah seklaigus salah satu fungsi organik manajemen yang sangat penting dikatakan demikian karena melalui pengawasan diteliti apakah hal yang tercantum dalam melaksanakan dengan baik atau tidak. Kartini kartono memberi pengertian pengawasan adalah pada umumnya para pengikut dapat bekerja sama dengan baik kearah pencapaian sasaran dan tujuan umum organisasi pengawasan untuk mengukur hasil pekerjaan dan menghindari penyimpangan-Penyimpangan

³⁰ Kartini Kartono, *Pemimpin dan Kepemimpinan*, Jakarta: PT. Rajawali Grafindo Persada, 2011 hal. 81

³¹ M. Manulang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hal. 184

³² Sofyan Syafri, *Sistem Pengawasan Manajemen*, Penerbit Quantum, Jakarta, 2004, hal. 12

³³ M. Arifin Sujamto, *Sistem Pengawasan Manajemen*, PT Pustaka Quantum, Jakarta, 2003, hal. 41

jika perlu segera melakukan tindakan korektif terhadap penyimpangan-penyimpangan tersebut.³⁴

Pengawasan melekat adalah kegiatan mengamati, observasi menilai, mengarahkan pekerjaan, wewenang yang diserahkan oleh atasan terhadap bawahannya sehingga dapat diberikan sanksi terhadap bawahan secara struktural, yang dilakukan secara kontiniu dan berkesinambungan.

Karena itu pengawasan harus dipandang sebagai suatu sistem informasi, karena kecepatan dan ketetapan tindakan korektif sebagai hasil proses pengawasan bergantung pada macamnya informasi yang diterima.³⁵ Menurut pengawasan itu sangat penting sekali untuk menjamin terlaksananya kebijakan pemerintah pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin:³⁶

- a. Keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat.
- b. Kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna.

Pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah meliputi:

- a. Pengawasan Umum.

Dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintah daerah dapat berjalan dengan baik. Yang melakukan pengawasan umum ialah menteri dalam negeri, kepala wilayah yaitu gubernur, bupati, walikota, kepala daerah sebagai pemerintah daerah.

- b. Pengawasan Prevektif. Dimna mengharuskan setiap peraturandaerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentuberlalu sesudah mendapat pengawasan.

- c. Pengawasan Refresif.

³⁴ *Ibid*, hal. 153

³⁵ Nanang Fattah, *Manajemen Pendidikan*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2001, hal. 102

³⁶ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia, (Edisi Revisi)*, Bumi Aksara, Jakarta, 2011, hal. 12

Menyangkut penangguhan atau pembatasan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau perundangan yang tingkatnya lebih tinggi. Terwujudnya tujuan yang dikehendaki oleh organisasi sebenarnya tidak lain merupakan tujuan dari pengawasan. Sebab setiap kegiatan pada dasarnya selalu mempunyai tujuan tertentu. Oleh karena itu pengawasan mutlak diperlukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan.

Menurut Situmorang dan Juhir maksud pengawasan adalah untuk :³⁷

- a. Mengetahui jalannya pekerjaan apakah lancar atau tidak
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru.
- c. Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.
- d. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak.

Sementara berkaitan dengan tujuan pengawasan, Maman Ukas mengemukakan³⁸:

- a. Menyuplai pegawai-pegawai manajemen dengan informasi-informasi yang tepat, teliti dan lengkap tentang apa yang akan dilaksanakan.
- b. Memberi kesempatan kepada pegawai dalam meramalkan rintangan-rintangan yang akan mengganggu produktivitas kerja secara teliti dan mengambil langkah-langkah yang tepat untuk menghapuskan atau mengurangi gangguan-gangguan yang terjadi.
- c. Setelah kedua hal di atas telah dilaksanakan, kemudian para pegawai dapat membawa kepada langkah terakhir dalam mencapai produktivitas kerja yang maksimum dan pencapaian yang memuaskan dari pada hasil-hasil yang diharapkan.

E. Konsep Operasional

³⁷ Victor M. Situmorang, dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Yogyakarta, Rineka Cipta, 2014, hal. 22

³⁸ Maman Ukas, *Manajemen Konsep, Prinsip, dan Aplikasi Pengawasan*, Agnini, Bandung, 2002, hal. 337

Untuk meneliti suatu konsep data secara empiris maka konsep tersebut harus dioperasionalisasikan dengan cara mengubahnya menjadi variable yang mempunyai nilai. Penjelasan definisi operasional dari variabel-variabel penelitian tentang “analisis yuridis peran dinas perhubungan kota pekanbaru dalam melakukan pengawasan terhadap angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek di Kota Pekanbaru”, adalah sebagai berikut :

Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah di bidang Perhubungan yang dipimpin oleh Kepala Dinas dan berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Walikota Pekanbaru. Dinas Perhubungan dalam melaksanakan tugasnya mempunyai fungsi :

1. Perumusan kebijakan teknis pelaksanaan dibidang perhubungan.
2. Pelaksanaan pembinaan operasional dibidang perhubungan.
3. Pengendalian dan pengawasan teknis dibidang perhubungan.
4. Pemberian bimbingan teknis dibidang perhubungan.
5. Pemberian ijin dan pelaksanaan pelayanan umum.
6. Pelaksanaan Rumah Tangga dan Tata Usaha Dinas Perhubungan.

Pengawasan adalah Setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sampai dimana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.³⁹

Angkutan Umum merupakan salah satu media transportasi yang digunakan masyarakat secara bersama-sama dengan membayar tarif.

Izin dalam suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan.

³⁹<http://www.pengertianpakar.com/2014/12/pengertian-dan-tujuan-pengawasan.html>, diakses Desember 2017

Trayek Angkutan adalah lintasan [kendaraan](#) umum atau rute untuk pelayanan jasa [angkutan orang](#) dengan mobil [bus](#) yang mempunyai asal dan tujuan perjalanan tetap, lintasan tetap dan [jadwal](#) tetap maupun tidak berjadwal.

F. Metodologi Penelitian

Untuk menghasilkan penelitian ini secara baik, adapun metode yang penulis gunakan adalah sebagai berikut :

1. Jenis dan sifat penelitian

Ditinjau dari jenisnya, maka penelitian ini tergolong dalam penelitian *observasional research* yang dilakukan dengan cara survey, yaitu penelitian secara langsung ke lokasi penelitian dengan menggunakan alat pengumpul data berupa wawancara. Sedangkan jika dilihat dari sifatnya, penulisan ini bersifat deskriptif analitis, yang berarti penelitian yang dimaksud untuk memberikan gambaran secara rinci, jelas dan sistematis tentang permasalahan pokok penelitian. Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji mengemukakan bahwa penelitian diskriptif adalah suatu penelitian yang bermaksud untuk memberikan data seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya, dengan maksud untuk mempertegas hipotesa, untuk memperkuat suatu teori, atau menyusun teori-teori baru.⁴⁰

2. Obyek Penelitian

Obyek dari penelitian penulis ini adalah mengenai peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru dalam melakukan pengawasan terhadap angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek di Kota Pekanbaru.

3. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian, maka penelitian ini dilakukan di Kantor Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru. Adapun alasan pemilihan judul dikarenakan Dinas

⁴⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pres, Jakarta, 2010, hal. 10

Perhubungan Kota Pekanbaru adalah tempat Instansi yang melakukan pengawasan terhadap angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek. Untuk itu penulis akan menanyakan langsung perihal permasalahan tersebut ke instansi terkait.

4. Populasi dan Responden

Populasi adalah jumlah keseluruhan dari obyek yang akan diteliti yang mempunyai karakteristik yang sama.⁴¹ Responden adalah pihak-pihak yang dijadikan sampel dalam sebuah penelitian untuk mempermudah peneliti dalam menentukan penelitian.⁴² Adapun yang menjadi populasi dan Responden dalam penelitian ini terdiri dari:

Tabel I.1
Daftar Populasi dan Responden

No.	Unit Populasi	Populasi	Responden	Keterangan
1.	Kabid Angkutan Jalan Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru	1	1	Sensus
2.	Kasi Angkutan Jalan Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru	1	1	Sensus
3.	Kasat Lantas Polresta Pekanbaru	1	1	Sensus
4.	Supir Angkutan yang tidak memiliki izin	15	3	Random Sampling

Sumber : Data olahan lapangan Tahun 2018

5. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan dua sumber data yaitu :

- a. Data Primer adalah data utama yang diperoleh oleh penulis melalui wawancara yang berhubungan langsung dengan pokok masalah yang dibahas.
- b. Data Sekunder adalah data yang penulis peroleh secara tidak langsung dari para responden yang bersumber dari buku-buku hukum Perizinan, hukum tata negara,

⁴¹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hal. 118

⁴² Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Yogyakarta, 2007, hal. 22

hukum administrasi negara, peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah Kota Pekanbaru, Jurnal/Artikel/ Skripsi/Tesis terdahulu dan Internet.

6. Alat Pengumpul Data

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara wawancara yaitu pengumpulan data dengan melakukan dialog/ percakapan (tanya jawab) secara langsung kepada responden.

7. Analisa Data dan Metode Penarikan Kesimpulan

Setelah semua data diperoleh dan dikumpulkan, baik data primer maupun data sekunder, kemudian data-data tersebut dikelompokkan berdasarkan jenisnya dari kedua masalah pokok yang diteliti. Data yang diperoleh dari wawancara disajikan dalam bentuk uraian kalimat. Kemudian diolah dan disajikan dengan cara membandingkan antara data lapangan dengan pendapat para ahli atau dengan peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar yuridis dalam penelitian. Kemudian penulis mengambil kesimpulan dengan menggunakan metode induktif yaitu mengambil kesimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus terhadap hal-hal yang bersifat umum.

BAB II

TINJAUAN UMUM

B. Tinjauan Umum Tentang Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru

1. Sejarah Singkat Dinas Perhubungan

Kantor Dinas Perhubungan berdiri pada tanggal 28 oktober 1988 sesuai dengan Keputusan Menteri Perhubungan sebagai instansi yang melaksanakan tugas serta fungsi dalam memajukan kehidupan masyarakat disektor perhubungan baik darat, laut dan udara dlam rangka memajukan perekonomian di Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam tujuan pembangunan nasional. Dinas ini dulunya bernama Dinas LLAJ (lalu lintas dan angkutan jalan), kemudian adanya undang-undang No.22 Tahun 1999 dan PP No.25 Tahun 2000 yang menjadi dasar dari otonomi daerah terbitlah perda No.7 Tahun 2001 membuat Dinas ini berganti nama menjadi Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, penyempurnaan UU No.22 Tahun 1999 oleh UU No.32 Tahun 2004 serta PP No.38 Tahun 2007, PP No.41 Tahun 2007, Perda No.8 Tahun 2008 dan Perwako No.8 Tahun 2009 akhirnya mengganti nama dinas ini menjadi Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Kota Pekanbaru atau Dishub kominfo Kota Pekanbaru.

2. Visi dan Misi Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru

Adapun yang menjadi visi dan misi Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru adalah sebagai berikut:

Visi : Terwujudnya Tingkat Kualitas pelayanan Dan Penyediaan Jasa Transportasi, Pos Dan Telekomunikasi, Yang Lengkap, Menyeluruh, Handal Dan Terjangkau

MISI:

- a. Meningkatkan dan memberdayakan SDM perhubungan yang berkualitas dan profesional
- b. Memperbaiki, mempertahankan, meningkatkan aksesibilitas dan tingkat kualitas pelayanan perhubungan

- c. Mengusahakan ketersediaan/kecukupan dan kehandalan prasarana, sarana dan sistem jaringan transportasi
- d. Meningkatkan koordinasi pelayanan dan pengawasan operasional perhubungan

Rincian Tugas Pokok Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru

1. Kepala Dinas

Kepala Dinas mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Melaksanakan kewenangan Daerah dalam Bidang Perhubungan, Komunikasi dan Informasi dan Tugas Pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah.
- b. Memimpin dan mengkoordinasi seluruh kegiatan aparat dan Staff Dinas
- c. Penyusunan dan rencana dan program Bidang Perhubungan, Komunikasi dan Informasi
- d. Perumusan kebijakan pelaksanaan di Bidang Perhubungan, Komunikasi dan Informasi
- e. Pelaksanaan koordinasi, pengendalian dan pengawasan serta evaluasi pelaksanaan tugas di Bagian Sekretariat, Bidang Angkutan, Pengawasan dan Pengendalian Lalu Lintas, Keselamatan Teknik sarana dan prasarana, dan Kominfo.
- f. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah

2. Bagian Sekretariat

Bagian sekretariat mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan rencana dan program kerja tahunan bagian sekretariat dan Dinas
- b. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pedoman dan petunjuk tata laksana administrasi umum/perengkapan, kepegawaian.
- c. Penyusunan program dan keuangan.
- d. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan Rencana Anggaran Biaya dan Perlengkapan Dinas

- e. Menyiapkan dan menyampaikan laporan kegiatan dibidang tugasnya.
 - f. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diperintahkan oleh Kepala Dinas
3. Subbag Umum, Kepegawaian, dan Perlengkapan Subbag umum, kepegawaian dan perlengkapan ini mempunyai tugas sebagai berikut:
- a. Menyampaikan bahan perumusan dan melaksanakan kegiatan serta menghimpun peraturan perundang-undang, kebijaksanaan teknis, pedoman dan petunjuk teknis serta bahan-bahan lainnya yang berhubungan dengan bagian umum/perlengkapan dan kepegawaian.
 - b. Melaksanakan pendataan pegawai di lingkungan Perhubungan Kota Pekanbaru dan menyiapkan usulan peningkatan kualitas sumber daya manusia bidang perhubungan kota
 - c. Menyiapkan dan menyampaikan laporan kegiatan di bidang tugasnya
 - d. Melaksanakan tugas-tugas lainnya yang diperintahkan oleh kesekretaiatan.
4. Subag Keuangan
- Bagian keuangan mempunyai tugas sebagai berikut:
- a. Melaksanakan kegiatan penghimpunan peraturan perundang-undangan kebijaksanaan teknis, pedoman dan petunjuk teknis serta bahan-bahanlainya yang berhubungan dengan bagian keuangan
 - b. Melaksanakan kegiatan pengumpulan dan pengolahan data serta informasi yang berhubungan dengan bagian keuangan
 - c. Melaksanakan kegiatan penyiapan bahan penyusunan kebijaksanaan, pedoman dan petunjuk teknis di bagian keuangan
 - d. Melaksanakan kegiatan koordinasi dengan unit kerja/instansi terkaitsesuai dengan bidang tugasnya dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas
 - e. Menyiapkan dan menyampaikan laporan kegiatan di bidang tugasnya

- f. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diperintahkan oleh Kesekretariatan

5. Subbag Penyusunan Program

- a. Mengkoordinasikan usulan setiap bidang dan pengelolaan data serta informasi tentang dinas
- b. Menyusun program kerja dan membuat laporan tahunan
- c. Mengumpulkan data dan informasi untuk pengembangan dan kebutuhan sarana dan prasarana dinas
- d. Merumuskan dan melaksanakan pengendalian dan pelaporan
- e. Merumuskan, melaksanakan dan menghimpun petunjuk teknis yang berhubungan dengan penyusunan program
- f. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya

6. Bidang Angkutan

Bidang angkutan mempunyai tugas sebagai berikut:

- b. Mengkoordinasi, membina dan merumuskan program kerja tahunan bidang angkutan
- c. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pedoman sertatatalaksana administrasi bidang angkutan
- d. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan kegiatan perizinan dibidang angkutan
- e. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan laporan-laporan bidang angkutan
- f. Mengkoordinasikan membina dan merumuskan laporan-laporanbidang angkutan
- g. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuaidengan tugas dan fungsinya

7. Seksi Angkutan Jalan

Seksi angkutan jalan mempunyai tugas sebagai berikut:

- b. Melakukan penyiapan bahan untuk perencanaan trayek dan jaringan lintas serta pelayanan jasa angkutan jalan
 - c. Melaksanakan penyusunan jaringan trayek dan penetapan jumlah kendaraan untuk kebutuhan angkutan serta jaringan lintas yang pelayanannya dalam kota
 - d. Melaksanakan proses pemberian izin trayek dan izin operasi angkutan kota, taksi dan angkutan perbatasan
 - e. Menyiapkan dan menyampaikan laporan kegiatan di bidang tugasnya
 - f. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya
8. Seksi angkutan perairan dan udara

Seksi angkutan perairan dan udara mempunyai tugas sebagai berikut:

- b. Menyiapkan proses izin usaha perusahaan angkutan laut bagi perusahaan yang berdomisili dan beroperasi pada lintas pelabuhan dalam kota
- c. Melaksanakan proses izin usaha pelayaran rakyat bagi perusahaan yang berdomisili dan beroperasi pada lintas Pelabuhan dalam kota
- d. Melaksanakan proses izin usaha bongkar muat barang dari dan ke kapal
- e. Melaksanakan proses izin usaha ekspedisi
- f. Menyiapkan dan menyampaikan laporan kegiatan di bidang tugasnya
- g. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya

9. Seksi Bimbingan dan penyuluhan

Seksi bimbingan dan penyuluhan mempunyai tugas sebagai berikut:

- b. Melaksanakan pembinaan pengusaha dan pengemudi angkutan umum
- c. Melaksanakan pembinaan dan pengawasan sekolah mengemudi
- d. Merencanakan sosialisasi kebijakan di bidang perhubungan kepada masyarakat

- e. Menyiapkan dan menyampaikan laporan kegiatan di bidang tugasnya
- f. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya

10. Bidang Pengawasan pengendalian lalin

Bidang pengawasan pengendalian lalin mempunyai tugas sebagai berikut:

- b. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pedoman petunjuk pelaksanaan administrasi bidang pengawasan dan pengendalian operasional
- c. Mengkoordinasi, membina dan merumuskan setiap kegiatan di bidang pengawasan dan pengendalian operasional
- d. Mengkoordinasikan membina dan merumuskan pelayanan dan pengaturan kinerja bidang pengawasan dan pengendalian operasional
- e. Mengkoordinasikan membina dan merumuskan laporan-laporan bidang pengawasan dan pengendalian operasional
- f. Mengkoordinasikan membina dan merumuskan tugas-tugas manajemen dan rekayasa lalu lintas serta pengawasan dan pengendalian operasional angkutan jalan, perairan dan udara
- g. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya

11. Seksi pengawasan dan pengendalian lalu lintas dan jalan Seksi pengawasan dan pengendalian lalu lintas jalan mempunyai tugas sebagai berikut:

- b. Melaksanakan pemeriksaan kendaraan di jalan sesuai kewenangan
- c. Pelaksanaan penyidikan pelanggaran PERDA di bidang LLAJ pemenuhan persyaratan teknis dan laik jalan, pelanggaran ketentuan pengujian berkala dan perizinan angkutan umum

- d. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian operasional terhadap penggunaan jalan selain untuk kepentingan lalu lintas di jalan dalam kota
- e. Menyiapkan dan menyampaikan laporan kegiatan di bidang tugasnya
- f. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya

12. Seksi Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas

Seksi manajemen dan rekayasa lalu lintas mempunyai tugas sebagai berikut:

- b. Menyusun dan penetapan kelas jalan pada jaringan dalam kota
- c. Menyusun dan penetapan rencana umum jaringan transportasi jalan dalam kota
- d. Merumuskan dan melaksanakan inventarisasi dan evaluasi tingkat pelayanan lalu lintas jalan dalam kota
- e. Menyiapkan dan menyampaikan laporan kegiatan di bidang tugasnya
- f. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya
- g. Seksi pengawasan dan pengendalian lalu lintas perairan dan udara

13. Seksi pengawasan dan pengendalian lalu lintas perairan dan udara mempunyai tugas sebagai berikut:

- b. Melaksanakan pengawasan dan keselamatan kapal berukuran tonase kotor kurang dari GT 7 ($GT < 7$) yang berlayar hanya di perairan daratan (sungai dan danau)
- c. Mengawasi pelaksanaan tarif angkutan SDP dalam kota yang terletak pada jaringan jalan dalam kota
- d. Melaksanakan pengawasan pengoperasian helipad dan heliport
- e. Menyiapkan dan menyampaikan laporan kegiatan di bidang tugasnya
- f. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya

14. Bidang keselamatan, teknik sarana dan prasarana

Bidang keselamatan teknik sarana dan prasarana mempunyai tugas sebagai berikut:

- b. Mengkoordinasikan membina dan merumuskan rencana dan program kerja tahunan bidang keselamatan, teknik sarana dan prasarana transportasi
- c. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan tugas-tugas keselamatan dan teknik sarana lalu lintas jalan, prasarana dan fasilitas lalu lintas jalan
- d. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya

15. Seksi Keselamatan dan teknik sarana Lalin Jalan Seksi keselamatan dan teknik sarana lalin jalan mempunyai tugas sebagai berikut:

- b. Menyelenggarakan pencegahan dan penanggulangan kecelakaan lalu lintas di jalan dalam kota
- c. Meneliti an pelaporan kecelakaan lalu lintas di jalan yang mengakibatkan korban meninggal dunia
- d. Memberi izinusaha mendirikan pendidikan dan latihan mengemudi
- e. Menyiapkan dan menyampaikan laporan kegiatan di bidang tugasnya
- f. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan yang sesuai dengan tugas dan fungsinya

16. Seksi Prasarana dan Fasilitas Lalin Jalan

Seksi Prasarana dan fasilitas lalin jalan mempunyai tugas sebagai berikut:

- b. Memberi izin penyelenggaraan dan pembangunan fasilitas parkir untuk umum
- c. Menetapkan lokasi penyesuaian dan pengesahan rancang bangun terminal penumpang tipe C
- d. Membangun pengoperasian terminal penumpang tipe A, tipe B, dan Tipe C

- e. Menentukan lokasi, penyusunan dan pengesahan rancang bangun pembangunan terminal angkutan barang
- f. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya

17. Bidang Kominfo Bidang kominfo mempunyai tugas sebagai berikut:

- b. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan rencana dan program kerja tahunan Bidang Kominfo
- c. Mengkoordinasikan, membina dan merumuskan pedoman dan petunjuk tatalaksana administrasi Bidang kominfo
- d. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuaidengan tugas dan fungsinya

18. Bidang Pos dan Telekomunikasi

Bidang pos dan telekomunikasi mempunyai tugas sebagai berikut:

- b. Menyelenggarakan pelayanan pos di pedesaan
- c. Memberikan rekomendasi untuk pendirian kantor pusat jasa titipan
- d. Memberikan izin jasa titipan untuk kantor agen
- e. Menertibkan jasa titipan untuk kantor agen
- f. Memberikan izin penyelenggaraan telekomunikasi khusus untuk keperluan pemerintah dan badan hukum yang cakupan areanya dalam kota sepanjang tidak me nggunakan spektrum frekuensi radio
- g. Mengawasi mengendalikan penyelenggaraan telekomunikasi
- h. Memberikan izin mendirikan bangunan (IMB) menara telekomunikasi sebgai sarana dan prasarana telekomunikasi
- i. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

19. Seksi Spektrum Frekuensi Radio dan Orbit Satelit Seksi spektrum frekuensi radio dan orbit satelit mempunyai tugas sebagai berikut:

- b. Memberikan izin mendirikan bangunan (IMB) menara radio sebagai sarana dan prasarana telekomunikasi
- c. Memberikan izin galian untuk keperluan penggelaran kabel telekomunikasi dalam kota
- d. Memberikan instalasi penangkal petir, radio dan orbit satelit
- e. Memberikan izin instalasi genset
- f. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai tugas dan fungsinya

20. Seksi Sarana Komunikasi dan Diseminasi Informasi Seksi sarana komunikasi dan diseminasi informasi mempunyai tugas sebagai berikut:

- b. Memberikan rekomendasi persyaratan administrasi dan kelayakan data teknis terhadap permohonan izin penyelenggaraan radio
- c. Memberikan izin lokasi pembangunan studio dan stasiun pemancar radio dan/ atau televisi
- d. Menyiapkan dan menyampaikan laporan kegiatan di bidang tugasnya

C. Tinjauan Umum Tentang Perizinan

6. Pengertian Perizinan

Dengan memberikan izin, penguasa memperkenalkan orang yang dalam memohon untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu, ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo yang diikuti Philipus M. Hadjon menerangkan bahwa izin (*vergunning*) adalah dispensasi dan suatu larangan. Hal ini berarti bahwa dalam keadaan

tertentu suatu ketentuan hukum dinyatakan tidak berlaku untuk hal tertentu yang ditetapkan dalam suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).⁴³

Selanjutnya Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi pemerintahan, menggunakan izin sebagai saran yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. izin adalah suatu persetujuan dari pemerintah berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberikan izin pemerintah memperkenakan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.⁴⁴

Adapun tujuan pemerintah mengatur sesuatu hal dalam peraturan perizinan ada berbagai sebab yaitu sebagai berikut :⁴⁵

- a. Keinginan mengarahkan/mengendalikan aktifitas-aktifitas tertentu (misalnya Izin Mendirikan Bangunan).
- b. Keinginan mencegah bahaya bagi lingkungan (misalnya izin lingkungan)
- c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (misalnya izin terbang, izin membongkar monumen)
- d. Keinginan membagi benda-berida yang sedikit jumlahnya (misalnya izin menghuni di daerah padat penduduk)
- e. Keinginan untuk menyeleksi orang-orang dan aktifitas-aktifitasnya (misalnya pengurus organisasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Perizinan merupakan salah satu bentuk pelaksanaan dari pengaturan yang bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat, dan izin untuk melakukan suatu tindakan atau kegiatan usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau usaha. Masalah perizinan merupakan masalah yang sifatnya cukup prinsipal, dilihat dari perkara tidak boleh ditariknya keputusan,

⁴³ Phiipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hlm. 142-143

⁴⁴ Soekadiji, *Anatomi Pariwisata*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1997, hlm. 25.

⁴⁵ Phllipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hlm. 4-5

tidak boleh dicampur baurkan dengan hal bahwa suatu keputusan tidak lagi penting, artinya setelah beberapa waktu karena maksudnya hanya sebagai izin untuk melakukan suatu perbuatan tertentu saja, karenanya seseorang yang dalam melakukan tindakan berupa kegiatan haruslah mempunyai izin dan pada dasarnya dapat diubah atau ditarik kembali. Tinjauan dari perizinan itu sendiri adalah untuk mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap salah.

Didalam Hukum, istilah izin disebut juga dengan *Vergunning*, dan tidaklah mudah untuk memberikan definisi mengenai apa yang dimaksud dengan Izin.

Pendapat para ahli mengenai pengertian perizinan diantaranya :⁴⁶

- a. Menurut Utrecht :
Izin adalah bilamana perbuatan tidak pada umumnya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenankan asal saja diadakan secara masing masing hal secara kongkrit maka perbuatan administrasi Negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.
- b. Menurut Prins:
Izin (*vegunning*) adalah keputusan administrasi negara berupa peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan tapi masih juga memperkenankan asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal yang kongkrit.
- c. N.M.Spelt dan J.B.J.M ten Berger :
Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku warga masyarakat.

Selain dari pendapat beberapa ahli di atas, juga terdapat pengertian tentang izin yang tertuang dalam peraturan-peraturan yang berlaku, misalnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah. Dalam ketentuan tersebut, izin diberikan pengertian sebagai dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lain yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 3

Pada umumnya, izin merupakan aturan tertulis yang dikeluarkan oleh pemerintah. Pengertian izin pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu ⁴⁷:

a. Izin dalam arti luas

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin dalam arti luas adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan, dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Hal ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

b. Izin dalam arti sempit

Izin dalam arti sempit adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan. Izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.

Pada pokoknya izin dalam arti sempit ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan).

Dalam hukum perizinan, juga dikenal dengan istilah izin khusus, Yaitu persetujuan dimana disini terlihat adanya kombinasi antara hukum publik dengan hukum prifat, dengan kata lain izin khusus adalah penyimpangan dari sesuatu yang dilarang. Izin yang dimaksud adalah ⁴⁸:

a) Dispensasi

Dispensasi adalah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Menurut Van Der Vot

⁴⁷ Lijan Poltak Sinambela, dkk., *Reformasi Pelayanan publik*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 83

⁴⁸ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm. 58

”dispensasi merupakan keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan suatu peraturan yang menolak perbuatan itu⁴⁹”.

b) Konsensi

Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali. Pekerjaan itu sebenarnya merupakan tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada *konsesisionaris* (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu. Bentuk konsesi terutama digunakan untuk berbagai aktivitas yang menyangkut kepentingan umum, lalu diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta.

Menurut Ateng Syafrudin bahwa konsensi merupakan suatu izin sehubungan dengan pekerjaan besar yang melibatkan kepentingan umum sehingga sebenarnya pekerjaan itu merupakan tugas pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberi hak penyelenggaraannya kepada konsesisionaris yang bukan pejabat pemerintah.⁵⁰

Mengenai konsesi, E. Utrecht mengatakan bahwa kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu subyek hukum partikelir, tetapi dengan turut campur dari pihak pemerintah. Suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut, memuat suatu konsesi (*concesie*).⁵¹

c) Lisensi

Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Menurut Prajudi Atmo Sudirdjo ”bahwa lisensi adalah suatu pengertian khas Indonesia yang di Negeri Belanda tidak ada”⁵².

Izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkrit menurut prosedur dan persyaratan tertentu.

Pengertian ini mengandung beberapa unsur dalam perizinan yaitu:

⁴⁹ Y Sri Pudyatmoko, *Pengantar Hukum Pajak, Edisi Revisi*. Penerbit Andi Yogyakarta, 2009, hlm. 9

⁵⁰ Ateng Syafrudin, *Perizinan untuk Berbagai Kegiatan*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2005, hlm. 15

⁵¹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Penerbit dan Balai Buku Ichtiar, Jakarta, 2001, hlm.37

⁵² Prajudi Atmo Sudirdjo, *op.cit*, hlm. 37

a) Instrumen Yuridis

Berkaitan dengan tugas negara, terdapat perbedaan antara tugas dari negara hukum klasik dan tugas negara hukum modern terutama dalam melaksanakan tugasnya, perbedaan tersebut adalah sebagai berikut :⁵³

- Negara Hukum Klasik
Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas negara hukum klasik.
- Negara Hukum Modern
Tugas dan kewenangan pemerintah dalam negara hukum modern tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum.

Pemerintah dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, diberi wewenang dalam bidang pengaturan dengan instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa konkrit. Instrumen tersebut adalah dalam bentuk ketetapan (*Beschikking*). *Beschikking* adalah instrumen hukum utama dalam penyelenggaraan pemerintah. Salah satu bentuk ketetapan adalah izin. Sesuai dengan jenis-jenis *beschikking* izin termasuk ketetapan konstitutif, yang merupakan ketetapan yang menimbulkan hak baru untuk *adresat* dalam izin tersebut. Izin disebut pula sebagai ketetapan yang memperkenankan yang sebelumnya tidak diperbolehkan.

b) Peraturan Perundang-undangan

Salah satu prinsip dari negara hukum adalah pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan, artinya setiap tindakan hukum pemerintah dalam menjalankan fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan dan penegakan hukum positif memerlukan wewenang, karena wewenang dapat melahirkan suatu instrumen yuridis, namun yang perlu diperhatikan oleh pemerintah adalah izin yang diterbitkan harus berdasarkan wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku (legalitas). Penerimaan kewenangan tersebut adalah pemerintah atau organ pemerintah, dari presiden sampai dengan lurah.

⁵³Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit P.T Alumni, Bandung, 1992, hlm. 136

Kewenangan pemerintah dalam menerbitkan izin bersifat kewenangan bebas, artinya pemerintah diberi kewenangan memberi pertimbangan atas dasar inisiatif sendiri.

Pertimbangan tersebut didasarkan oleh:

- Kondisi-kondisi dari pemohon yang dimungkinkan untuk dikeluarkan suatu izin
- Cara pertimbangan kondisi-kondisi yang ada
- Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul dari akibat penolakan atau pemberian izin dikaitkan dengan pembatasan perundang-undangan
- Prosedur yang harus dilakukan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.

c) Organ Pemerintahan

Organ pemerintah adalah pihak yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan *beschikking*, termasuk izin, organ pemerintah yang dimaksud adalah organ yang menjalankan tugas, yaitu ditingkat pusat sampai yang paling dasar. Banyaknya organ pemerintah yang memiliki wewenang untuk menerbitkan izin, seringkali menghambat aktivitas dari pemohon izin. Hal tersebut terjadi karena keputusan yang dibuat oleh organ pemerintah tersebut memakan waktu yang panjang, yang dapat merugikan pemohon izin. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya diperlukan deregulasi dan debirokratisasi dengan batasan-batasan tertentu.

Batasan-batasan tersebut adalah :

- Deregulasi dan debirokratisasi tersebut tidak menghilangkan esensi dari sistem perizinan tersebut.
- Deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis, administratif dan finansial.
- Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan.

- Deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak (*Good Corporate Governance*).

d) Peristiwa Konkrit

Izin sebagai salah satu jenis dari *beschikking* memiliki bentuk dan sifat yaitu : ⁵⁴

- a) Konkrit, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan.
- b) Individual, artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju.
- c) Final, artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.

Peristiwa konkrit adalah peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu dan fakta hukum tertentu. Peristiwa konkrit yang dimohonkan izinnya sangat beragam dan dalam peristiwa konkrit dapat diterbitkan atau diperlukan beberapa izin, berdasarkan proses dan prosedurnya tergantung dari pemberi wewenang izin, macam izin serta struktur organisasi, organ pemerintah yang berwenang menerbitkan izin. Berkaitan dengan wewenang organ pemerintah dengan peristiwa konkrit, kewenangan tersebut diberikan untuk tujuan yang konkrit yang didasarkan pada aspek yuridis perizinan yang meliputi:

- a) Larangan untuk melakukan aktivitas tanpa izin. Larangan dirumuskan dalam norma larangan bukan norma perintah, maka pelanggaran atas larangan itu dikaitkan dengan sanksi administrasi, pidana dan perdata.
- b) Wewenang untuk memberi izin.
- c) Prosedur dan Persyaratan

Pengajuan izin oleh pihak pemohon izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh organ pemerintah yang berkaitan secara sepihak, persyaratan untuk memperoleh izin, memiliki 2 sifat, yaitu:

⁵⁴C.S.T. Kancil, *Kitab Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hlm. 15

- a) Konstitutif, terdapat perbuatan atau tingkah laku tertentu (perbuatan konkrit) yang harus dipenuhi, yang jika tidak dipenuhi dapat dikenakan sanksi.
- b) Kondisional, penilaian dari suatu peristiwa yang akan diterbitkan izin dapat terlihat dan dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan terjadi.

2. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Sebagai suatu instrumen yuridis dari pemerintah, izin yang dianggap sebagai ujung tombak instrumen hukum berfungsi sebagai⁵⁵:

- a. Pengarah
Keinginan mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu misalnya izin bangunan.
- b. Perekayasa
Kegiatan yang berhubungan dengan perancangan atau pembuatan izin.
- c. Perancang masyarakat adil dan makmur
Sebagai upaya rancang atau desain yang dilakukan oleh pemerintah sebelum membangun suatu sistem dan sarana.
- d. Pengendali
Kegiatan untuk menentukan hubungan antara yang direncanakan dan dengan hasilnya, guna mengambil tindakan yang diperlukan sehingga kegiatan dilaksanakan serta tujuan tercapai sesuai dengan apa yang direncanakan.
- e. Penertib masyarakat
Izin dimaksudkan juga sebagai suatu penertib masyarakat

Tujuan perizinan harus dikaitkan dengan peristiwa konkrit yang dihadapi. Secara umum, tujuan dari izin adalah :

- a) Mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu
Untuk menyeleksi aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan *rank en horecawet*, dimana pengurus harus mempunyai syarat-syarat tertentu)
- b) Mencegah bahaya bagi lingkungan
Pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, dan pengawasan serta pencegahan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.
- c) Melindungi objek-objek tertentu
Upaya yang dilakukan oleh pemerintah agar tidak terjadi penyalahgunaan atau perusakan terhadap objek-objek tertentu yang memiliki izin resmi.
- d) Membagi objek-objek yang sedikit

⁵⁵ Rachmani Puspitadewi, *Hukum Perizinan*, Fakultas Hukum, Universitas Komputer Indonesia, Semester Ganjil, Bandung, 2005, hlm. 19

Memberikan kesempatan bagi seseorang untuk melakukan suatu kegiatan tertentu dengan memberikan suatu objek untuk kegiatan dimaksud.

3. Urgensi dan Susunan Izin

i. Urgensi Izin

Izin sering kali mengandung arti yang begitu penting bagi pemegang bagi pemegangnya dalam melakukan hubungan hukum, baik dengan pemerintah maupun dengan pihak yang lain. Pentingnya sebuah izin, akan diuraikan dibawah ini, diantaranya:⁵⁶

1) Sebagai Landasan Hukum

Dapat dipahami bahwa kegiatan tertentu memang tidak dapat dilakukan oleh warga masyarakat tanpa izin dari organ pemerintah yang berwenang. Oleh karena itu, izin menjadi dasar hukum bagi pelaku kegiatan untuk dapat memulai suatu kegiatan yang pada dasarnya dilarang.

2) Sebagai Instrument Untuk Menjamin Kepastian Hukum

Dalam sebuah izin, umumnya dimuat berbagai hal, baik yang bersifat subjektif maupun objektif. Misalnya, dapat dilihat dalam izin itu siapa yang diberikan hak untuk dapat melakukan kegiatan yang identitasnya sering kali telah tercantum dengan jelas. Disamping identitas, pihak yang diberi hak untuk melakukan kegiatan, disebutkan kegiatan apa yang diizinkan, apa batasannya, baik mengenai waktu, lokasi, volume, maupun hal-hal deskriptif lain yang menyangkut sesuatu yang bersifat objektif. Dengan muatan yang demikian, izin tentu dapat digunakan sebagai pegangan oleh pihak pemegang izin serta pihak lain, sekaligus member kepastian baik mengenai siapa yang diizinkan, dapat dipindahtangankan kegiatan apa yang diizinkan dan sebagainya

3) Sebagai Instrument Untuk Melindungi Kepentingan

Izin sebagai sebuah keputusan, dapat digunakan untuk menjadi instrument perlindungan kepentingan, baik kepentingan pemohon, kepentingan pemerintah, maupun kepentingan lain.

Izin juga dapat dikatakan melindungi kepentingan pemerintah, karena dalam izin sering kali ada beberapa klausul yang memungkinkan pemerintah mengambil tindakan apabila izin itu dilanggar. Dalam hal-hal tertentu, izin juga mempunyai manfaat bagi perlindungan kepentingan masyarakat sebagai pihak ketiga.

4) Sebagai alat bukti dalam hal ada klaim

Sebagai keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan dijadikan sebagai dasar untuk melakukan kegiatan, izin dapat digunakan sebagai alat bukti bahwa apa yang bersangkutan telah mendapatkan hak dari pemerintah. Artinya bahwa, kalau menyangkut suatu kegiatan tertentu dapat dilihat siapa yang diizinkan, sejak kapan, untuk berapa lam, dilakukan dimana, dan seterusnya.

ii. Susunan Izin

⁵⁶ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm. 15-16

Tiap-tiap izin tersusun secara berbeda-beda, bahkan untuk jenis izin yang sama dapat termuat hal-hal yang berbeda-beda apabila yang menerbitkan itu instansi yang berbeda. Di bawah ini, beberapa bagian yang biasa dicantumkan dalam keterangan izin:⁵⁷

- a) Organ yang Berwenang
Di dalam izin, biasanya tercantum nama organ pemerintah atau jabatan pemerintah yang berwenang, organ pemerintah ini yang mempunyai kewenangan untuk penerbitan izin. Hal ini penting untuk dicantumkan dalam izin, mengingat izin itu sebagai suatu keputusan pemerintah.
- b) Yang Dialamatkan
Di dalam izin, dicantumkan siapa yang diberi hak untuk melakukan kegiatan yang diizinkan. Uraian mengenai identitas pihak yang dialamatkan atau yang dituju oleh izin sangatlah penting. Hal tersebut dikarenakan agar jangan sampai ada pihak yang tidak berhak, ikut menggunakan izin tersebut
- c) Pemberi Alasan
Sebagai suatu keputusan pemerintah, izin seringkali memuat pertimbangan-pertimbangan dalam penerbitannya. Bagian ini penting, karena dapat menjadi pegangan bagi pihak yang memegang izin maupun pihak ketiga yang berkepentingan. Pemegang izin akan mendapatkan pegangan yang jelas mengapa permohonannya dikabulkan, sementara bagi pihak ketiga, pertimbangan dikeluarkannya izin itu juga sekaligus dapat menjadi hal yang dipersoalkan apabila pihak ketiga merasa terganggu kepentingannya dengan dilakukannya kegiatan yang diizinkan. Alasan yang dipertimbangkan sebagai dasar diterbitkannya izin itu dapat berupa landasan yuridis, bisa pula berupa landasan factual, termasuk rekomendasi dari berbagai instansi terkait yang secara teknis membidangi suatu bidang tertentu.
- d) Diktum
Amar keputusan izin, merupakan inti dari izin, dan harus jelas. Bagian ini dipandang sebagai bagian yang paling penting, sebab pada bagian ini dituliskan keputusan pemerintah yang memperbolehkan dilakukannya suatu hal oleh pemohonnya.
- e) Ketentuan-ketentuan, pembatasan-pembatasan, dan syarat-syarat
Untuk sebuah izin, dicantumkan ketentuan-ketentuan yang dijadikan acuan. Ketentuan-ketentuan tersebut menjadi dasar bagi badan atau pejabat pemerintah dalam mengeluarkan izin.
Dalam izin, juga seringkali dimuat pembatasan-pembatasan yang harus diindahkan oleh pemegang izin. Pembatasan-pembatasan tersebut dapat menyangkut berbagai hal, seperti masa berlaku, batasan dalam penggunaan, dan sebagainya. Pembatasan tersebut, dimaksudkan sebagai rambu-rambu yang harus diperhatikan oleh pemegang izin. Dalam izin juga seringkali dimuat syarat-syarat tertentu, syarat ini dapat berupa kondisi tertentu yang harus dipenuhi untuk dapat digunakannya izin.
- f) Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan
Adakalanya untuk izin-izin tertentu juga dimuat pemberitahuan-pemberitahuan tambahan, misalnya mengenai kemungkinan pengajuan permohonan perpanjangan bila jangka waktu berlakunya izin telah berakhir. Juga mengenai mekanisme apabila

⁵⁷ Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2002, hlm. 80-81

pemegang izin mau memindahtangankan izin itu kepada pihak lain, termasuk mengenai konsekuensi yuridis apabila izin digunakan tidak sebagai mana mestinya. Pemberitahuan tambahan ini dimaksudkan sebagai bagian yang menjelaskan kepada pemegang izin terutama mengenai berbagai hal berkaitan dengan izin yang dimaksud.

4. Prosedur Perizinan

Secara umum proses yang harus dilalui untuk terbitnya izin akan sama yaitu yang bersangkutan mengajukan permohonan disertai dengan syarat-syarat tertentu, dilakukan pengecekan dan penelitian oleh aparat pemerintah yang bersangkutan terhadap permohonan izin yang masuk tersebut, baru dikeluarkan keputusan perizinan. Sedangkan yang harus ada dalam suatu izin adalah sebagai berikut:

1. Organ pemerintah yang memberikan izin;
2. Siapa yang memperoleh izin;
3. Untuk apa izin digunakan;
4. Alasan yang mendasari pemberiannya;
5. Ketentuan pembatasan dan syarat-syarat;

Prosedur adalah tahapan-tahapan yang harus dilalui baik oleh organ negara/tata usaha Negara/instansi maupun oleh warga masyarakat sebelum keputusan/ketetapan dikeluarkan. Prosedur diperlukan untuk melahirkan suatu keputusan yang baik, tanpa mengikuti prosedur tertentu dalam melahirkan keputusan sulit dibayangkan akibat hukum yang menjadi tujuan dan suatu keputusan.⁵⁸

Penegakan hukum merupakan suatu kewajiban, pelanggar hukum baik tertulis maupun tidak tertulis harus diberi sanksi termasuk sikap tindak administrasi negara dalam menjalankan tugasnya yang salah dalam memberikan administrasi perizinan.

Jadi pelanggar atas hukum administrasi Negara baik itu sendiri maupun masyarakat pengguna administrasi itu sendiri harus diberikan sanksi administratif. Sanksi administratif

⁵⁸ M. Abduh, *Negara dan Peraturannya*, Jurna1 Ilmiah Hukum Dinamika, Edisi 11 Juni 1999, Tahun VIII, Bidang Ilmu Hukum BKS-PTN Wilayah Indonesia Barat, hlm. 1.

misalnya seperti yang diatur dalam Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup Nomor 23 Tahun 1997 meliputi: paksaan pemerintah, pembayaran sejumlah uang tertentu, dan pencabutan izin usaha dan atau kegiatan.

Paksaan pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) UUPH dapat berupa :

- a. Tindakan untuk mencegah terjadinya pelanggaran.
- b. Tindakan untuk mengakhiri pelanggaran
- c. Tindakan menanggulangi akibat yang timbul
- d. Tindakan penyelamatan
- e. Tindakan pemulihan.

Tindakan pemberian izin, pencabutan izin, pengawasan dan pemberian sanksi seperti di atas adalah merupakan tindakan administratif, sehingga apabila timbul sengketa maka sengketa tersebut adalah merupakan sengketa hukum administrasi negara yang menjadi yuridiksi Badan Peradilan Administrasi/PTUN

- a. Syarat Teknis

Untuk mendapatkan izin, telah dibuat sistem dan mekanisme tertentu yang selengkapny sebagai berikut: pemohon datang ke dinas perizinan untuk mengambil blangko permohonan. Untuk mengetahui persyaratan atas izin yang dibutuhkan atau perkembangan proses izin yang diajukan, pemohon dapat menggunakan layanan teknologi layar sentuh. Apabila diperlukan, pemohon dapat meminta advice planning kepada petugas. Setelah diisi dan dilampiri persyaratan yang dibutuhkan, permohonan diserahkan ke loket pelayanan. Setelah petugas pelayanan memeriksa berkas permohonan dan persyaratan administrasi perizinan dan dinyatakan permohonan telah lengkap dan benar maka dibuatlah tanda terima berkas permohonan untuk pemohon. Petugas pelayanan mencatat data pemohon dan melampirkan blangko kendali pada berkas permohonan. Untuk izin yang tidak memerlukan

penelitian Lapangan maka berkas permohonan diserahkan kepada kepala seksi administrasi perizinan.

Untuk izin yang memerlukan penelitian lapangan, digunakan prosedur sebagai berikut: berkas permohonan diserahkan kepada kepala seksi koordinator penelitian lapangan. Petugas/tim penelitian lapangan melakukan peninjauan ke lokasi. Jadwal waktu penelitian lapangan diberitahukan kepada pemohon pada saat pendaftaran. Hasil penelitian lapangan dibuatkan berita acara hasil penelitian lapangan ditandatangani petugas/tim penelitian lapangan dan pemohon. Berdasarkan hasil penelitian lapangan, kepala seksi koordinator penelitian lapangan mengadakan rapat koordinasi dengan petugas/tim penelitian lapangan dan apabila diperlukan dapat melibatkan instansi terkait (untuk kasus-kasus tertentu). Rapat koordinasi akan menghasilkan tiga kemungkinan: pertama permohonan ditangguhkan karena ada persyaratan yang harus dipenuhi dengan memberitahukannya kepada pemohon. Apabila persyaratan dapat dipenuhi maka permohonan disetujui, tetapi apabila tidak dapat dipenuhi maka permohonan ditolak. Apabila diperlukan rekomendasi maka dinas perizinan memohonkan rekomendasi kepada instansi terkait.

Kedua, kemungkinan permohonan ditolak. Ketiga, kemungkinan permohonan disetujui. Untuk izin yang ada retribusinya, oleh kepala seksi koordinator dan penelitian lapangan dibuatkan penetapan retribusi perizinan. Berkas permohonan beserta berita acara hasil penelitian dan penetapan retribusinya diserahkan kepada kepala seksi administrasi pelayanan. Kepala seksi administrasi pelayanan membuat draf surat penolakan untuk permohonan yang ditolak, sedangkan untuk permohonan yang disetujui dibuatkan draf penetapan izin, dan untuk izin yang ada retribusinya dibuatkan surat ketetapan retribusi daerah (SKRD). Selain itu, untuk permohonan yang disetujui dibuatkan surat pemberitahuan pembayaran retribusi (izin yang ada retribusinya) dan pengambilan izin, kemudian setelah ditandatangani oleh kepala bagian tata usaha, disampaikan kepada pemohon. Draf penolakan,

penangguhan, atau penetapan izin dan SKRD setelah dicermati dan diparaf oleh kepala bidang pelayanan kemudian disampaikan kepada kepala dinas untuk ditandatangani. Surat penolakan atau penetapan izin dan SKRD oleh subbagian umum dicatat, diberi nomor dan cap serta digandakan.

Surat penolakan dikirim kepada pemohon, sedangkan penetapan izin dan SKRD diserahkan kepada petugas administrasi pelayanan. Pemohon datang ke loket pelayanan untuk dibuatkan slip pembayaran retribusi dengan menunjukkan tanda bukti pengambilan/pemberitahuan. Pemohon melakukan pembayaran retribusi di bank (untuk izin yang ada retribusinya). Pemohon datang kembali dengan membawa bukti pembayaran ke loket pelayanan untuk mengambil izin yang sudah terbit. Di sejumlah daerah digunakan nama unit pelayanan terpadu satu atap (PTSA). Prosedur yang berlaku untuk penanganan izin yang ditangani oleh UPTPSA sebenarnya juga melibatkan instansi teknis, sebab PTPSA dalam hal ini baru berposisi sebagai front office di bidang perizinan, sebagai loket yang berfungsi menerima berkas permohonan dan menyerahkan izin yang sudah jadi.

b. Pengawasan Pemberian Izin

Pengawasan terhadap pemberian izin, juga dapat dilakukan melalui mekanisme pengeluaran izin, dengan prosedur sebagai berikut.⁵⁹

a. Permohonan

Pengajuan permohonan izin pada umumnya harus dilakukan secara tertulis, Jadi pemohon dalam hal ini, pihak yang berkepentingan harus datang, yakni pihak yang kepentingannya langsung berhubungan dengan keputusan yang dimohonkan. Bila permintaan tidak dilakukan oleh yang berkepentingan, maka penolakan untuk memberikan izin tidak merupakan keputusan tata usaha negara. Dari sudut kepastian hukum dan sehubungan dengan penentuan jangka waktu bagi keputusan atas permohonan, pada prinsipnya permohonan perlu

⁵⁹ Fahmi Wibawa, *Panduan Praktis Perizinan Usaha Terpadu*, PT. Grasindo, Jakarta, 2010, hlm. 4-5

diajukan dengan tertulis, kecuali bila diatur secara lain oleh undang-undang. Pada umumnya, pengajuan permohonan izin dilakukan dengan cara tertulis, dimulai dengan mengisi formulir yang sudah disediakan instansi yang berwenang mengeluarkan izin. Adanya formulir permohonan izin memudahkan pihak pemohon dalam mengajukan permohonan izin karena yang bersangkutan tidak harus merangkai kalimat sendiri yang berisi permohonan izin. Demikian pula bagi aparat yang menangani permohonan, akan memudahkan dalam membaca dan mengelak permohonan tersebut. Permohonan mesti dialamatkan kepada instansi pemerintah yang berwenang menangani dan mengeluarkan izin yang dimohonkan itu. Oleh karena itu, pemohon harus paham kemana permohonan akan dilayangkan, instansi yang berwenang mengeluarkan izin, kapan harus diajukan, dan sebagainya.

b. Penelitian persyaratan dan peran serta

Hal ini merupakan bagian yang penting dari tahapan pemrosesan izin. Kecermatan, kematangan, dan kehati-hatian, perlu digunakan meskipun tidak harus sampai berlebihan. Pada tahap ini, permohonan yang diajukan secara benar dan memenuhi persyaratan tertentu, seperti halnya persyaratan administratif, Menurut ketentuan yang berlaku terhadap persyaratan yang ada, kadang kala perlu dilakukan pengecekan ke lapangan dengan maksud dan keperluan tertentu, seperti memverifikasi syarat tertulis yang sudah diajukan oleh pemohon. Misalnya untuk permohonan IMB, perlu diverifikasi apakah apa yang digambarkan pemohon sesuai dengan kebenarannya.

Untuk mendapatkan suatu izin tertentu, pemohon diwajibkan memperoleh persetujuan dari warga sekitar tempat kegiatan. Mengenai hal ini dapat dicontohkan dalam permohonan izin gangguan. Sebelum permohonannya diproses pemohon izin diwajibkan meminta persetujuan dari para tetangga tempat dilakukannya kegiatan yang dimohonkan izinnnya. Persetujuan ini dimaksudkan sebagai bentuk peran serta masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan. Apabila mendapat persetujuan yang diwujudkan dalam bentuk tanda

tangan, maka barulah izin akan diproses ke tahap selanjutnya. Selain partisipasi pasif, yakni pemohon melakukan upaya untuk melibatkan masyarakat, mereka juga secara aktif dapat memberikan masukan, keberatan, pendapat dan sebagainya kepada pemerintah. Hal ini bertujuan untuk memperkecil kemungkinan benturan kepentingan antara masyarakat dan pemohon izin. Apabila masyarakat berpartisipasi, maka masyarakat telah dilibatkan dalam pengambilan keputusan secara langsung maupun tidak langsung.

c. Pengambilan keputusan

Izin merupakan keputusan yang lahir dari adanya permohonan. Keputusan organ pemerintahan atas permohonan izin dapat terdiri atas pernyataan tidak dapat diterima, penolakan izin atau pemberian izin. Pernyataan tidak dapat diterima akan diberikan bila izin yang diminta tidak dapat diberikan karena alasan formil yang terletak diluar dasar-dasar penolakan dalam sistem perizinan. Pernyataan tidak dapat diterima dapat disebabkan oleh hal-hal berikut:

- a) Permohonan bukan diajukan oleh yang berkepentingan;
- b) Permohonan diajukan setelah lewatnya jangka waktu yang ditetapkan;
- c) Instansi yang diminta untuk memberi izin jelas tidak berwenang.

Penolakan izin terjadi bila ada keberatan-keberatan mengenai isi terhadap pemberian izin. Dalam rangka ini, pertanyaan apakah sistem perizinan memberi atau tidak kebebasan-kebijaksanaan bagi organ pemerintahan pada keputusan untuk menolak, memainkan peran. Asas-asas yang menjadi dasar suatu izin ditolak harus dicantumkan dalam keputusan penolakan, karena mengingat kemungkinan-kemungkinan keberatan dan banding bagi yang berkepentingan.

Fakta bahwa para warga sangat tergantung pada keputusan-keputusan penguasa seperti diperkenalkannya atau tidak aktivitas-aktivitas tertentu melalui pemberian izin, menyebabkan bahwa karena alasan kepastian hukum diisyaratkan agar pemerintah mengambil keputusan-

keputusan ini dalam jangka waktu yang pantas. Pada sisi lain, untuk tindakan pemerintahan kadang kala penting bahwa jangka-jangka waktu agak fleksibel, tergantung pada sifat, kadar keharusan kecepatan dan rumitnya keputusan yang harus diambil oleh organ pemerintahan. Karena itu, kebanyakan peraturan perundang-undangan khas, mengenal jangka waktu tertentu dimana keputusan harus diambil. Bila tidak ada penetapan waktunya demikian, keputusan harus diambil dalam jangka waktu yang pantas (setelah diterimanya permohonan). Organ administrasi dianggap telah menolak memberi keputusan, bila jangka waktu yang ditetapkan undang-undang telah lewat tanpa diberikannya keputusan atau bila tidak ada penetapan jangka waktu-jika tidak diberikan keputusan dalam waktu yang pantas.

Satu alternatif lagi ialah bahwa organ pemerintahan dalam jangka waktu (yang ditentukan atau yang pantas) menyampaikan pemberitahuan kepada pemohon yang menyatakan penangguhan keputusan. Pada pemberitahuan ini organ harus menyebutkan jangka waktu yang pantas dalam mana keputusan dapat diperoleh. Meskipun ada pemberitahuan demikian, namun warga tetap bisa mengajukan keberatan atau banding, karena jangka waktu bagi pemberian keputusan yang pantas telah lewat.

Proses pengambilan keputusan dilakukan dengan melalui serangkaian proses. Pengambilan keputusan atas izin kadang tidak murni sebagai keputusan satu pihak saja melainkan keputusan itu dibuat dalam serangkaian proses memutuskan. Contohnya adalah permohonan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) yang akan dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten. Di kabupaten, yang penanganan permohonan SIUP-nya masih dilakukan oleh instansi teknis, pemrosesan SIUP dilakukan oleh dinas perdagangan, perindustrian, koperasi, dan penanaman modal (P2KPM). Apabila dari penelitian persyaratan dan pengecekan lapangan dinilai layak untuk diberikan izin maka baru disiapkan konsep perizinan oleh kepala seksi, kemudian dari kepala bidang diajukan ke kepala dinas untuk ditandatangani.

d) Penyampaian izin

Setelah pejabat yang berwenang menandatangani izin, maka proses selanjutnya adalah penyampaian izin. Penyampaian dapat dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya adalah penyampaian langsung, misalnya pada SIM. Penyampaian izin juga dapat dilakukan melalui media, misalnya surat kabar atau website. Cara lainnya adalah pemohon dapat mengambil sendiri izin di dinas perizinan setempat, atau dapat dilakukan via pos, dan sebagainya.

Setelah keputusan diumumkan secara terbuka, sejak saat itu keputusan mempunyai akibat-akibat yang mengikat. Keputusan harus dianggap telah diambil pada saat dimana organ telah menyelesaikan pembentukan keputusannya mengenai akan atau tidak dimunculkannya akibat hukum dan tidak lagi dapat menariknya kembali. Saat itu terletak:

- i. Pada hari keputusan itu dikirimkan atau diserahkan atau diumumkan secara terbuka, atau
- ii. Pada hari dimana organ dengan cara lain telah memberitahukan kepada yang berkepentingan tentang keputusannya.
- iii. Peraturan Perundang-Undangan

Yurisprudensi dalam hal pengumuman dibentuk dalam hubungannya dengan permulaan jangka waktu banding. Jangka-jangka waktu keberatan dan banding pada umumnya baru mulai berjalan setelah pengumuman. Bila diajukan banding pada saat keputusan belum diumumkan kepada yang bersangkutan, maka terdapat banding sebelum waktunya (prematur). Karena pengumuman keputusan adalah syarat konstitutif, maka hakim akan berpendapat bahwa masih belum ada keputusan.

Pengumuman keputusan-keputusan yang ditujukan pada satu atau lebih yang berkepentingan, seperti keputusan-keputusan perizinan, terjadi dengan mengirimkannya atau menyerahkannya. Dengan “mereka yang dituju oleh keputusan” dimaksudkan hanya yang berkepentingan yang dapat dianggap sebagai yang dialamatkan pada keputusan.

- e) Merangkai Produk Hukum dan Peraturan dalam Pembentukan Izin

Dalam membuat keputusan berupa izin, badan/pejabat tata usaha negara harus menggunakan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang layak yang berlaku dan berkaitan dengan persoalan yang diizinkan itu.

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dari definisi tersebut dapat diketahui unsur-unsur yang membentuk peraturan perundang-undangan, yakni:

- 1) Peraturan tertulis;
- 2) Dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang;
- 3) Mengikat secara umum.

Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 ayat (1), jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Peraturan Presiden;
- 5) Peraturan Daerah.

Dalam ketentuan Pasal 8 hingga Pasal 13 menjelaskan mengenai materi muatan dari peraturan perundang-undangan:

- 1) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

Undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Materi muatan yang harus diatur

dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:

- a) Hak-hak asasi manusia;
- b) Hak dan kewajiban warga negara
- c) Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
- d) Wilayah negara dan pembagian daerah;
- e) Kewarganegaraan dan kependudukan;
- f) Keuangan negara,
- g) Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.

3) Peraturan Pemerintah;

Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

4) Peraturan Presiden;

Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.

5) Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Materi muatan Peraturan

Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Produk hukum berupa peraturan perundang-undangan mempunyai cakupan yang begitu luas. Dalam kaitannya dengan pembentukan sebuah izin, peraturan perundang-undangan mempunyai arti yang sangat penting karena sering kali dijadikan dasar acuan oleh badan atau pejabat yang mengeluarkan izin yang bersangkutan. Izin atau keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan itu terutama yang berasal dari kewenangan terikat yang dimiliki oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan yang cukup beragam dan tersebar dalam berbagai bidang harus diketahui oleh instansi yang menangani izin untuk dijadikan pijakan⁶⁰.

Perizinan merupakan bagian terpenting dalam pembangunan, hal yang tak kalah pentingnya dengan pelaksanaan pembangunan itu sendiri. Perizinan menjadi sedemikian pentingnya karena keberadaan perizinan dapat memberikan jadi tidaknya suatu pembangunan dilaksanakan. Dalam perizinan pemanfaatan lahan terdapat beberapa jenis perizinan yang masing-masing mempunyai prosedur dan mekanisme yang berbeda-beda. Tahapan-tahapan perizinan tersebut merupakan hal mutlak yang harus dilalui mengingat keluarnya suatu izin pasti akan berdampak terhadap lingkungan sekitarnya. Perizinan yang mencakup tentang (izin sebagai instrumen pemerintah, bentuk dan isi perizinan, ruang kewenangan diskresi pemerintahan dalam ditetapkan dan diatur dalam peraturan perundangan agar terdapat kepastian dan kejelasan, baik yang menyangkut prosedur, waktu, persyaratan, dan pembiayaan.

⁶⁰Dadang Juliantara, *Peningkatan Kapasitas Pemetintah Daerah Dalam Pelayanan Publik*, Yogyakarta : PEMBARUAN, 2005, hlm. 139

Perizinan juga dapat diartikan sebagai perbuatan hukum yang bersifat administrasi negara yang diberikan oleh pejabat atau instansi pemerintah yang berwenang dan diberikan dalam bentuk suatu penetapan (*beschikking*). Suatu izin atau persetujuan atas sesuatu yang pada umumnya dilarang. Perizinan ini merupakan penetapan atau keputusan yang bersifat positif (pengabulan dari pada permohonan seluruhnya atau sebagian) dan tergolong pada penetapan positif yang memberikan keuntungan kepada suatu instansi, badan, perusahaan, atau perorangan.⁶¹ Perizinan ini timbul dari strategi dan teknik yang dipergunakan oleh Pemerintah untuk menguasai atau mengendalikan berbagai keadaan, yakni dengan melarang tanpa izin tertulis untuk melakukan kegiatan-kegiatan apapun yang hendak diatur atau dikendalikan oleh Pemerintah.

Hukum perizinan adalah merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara. Adapun yang dimaksud dengan perizinan adalah melakukan perbuatan atau usaha yang sifatnya sepihak yang berada di bidang Hukum Publik yang berdasarkan wewenang tertentu yang berupa penetapan dan permohonan seseorang maupun Badan Hukum terhadap masalah yang dimohonkan.

Izin tertulis diberikan dalam bentuk penetapan (*beschikking*) penguasa. Pemberian izin yang keliru atau tidak cermat serta tidak memperhitungkan dan mempertimbangkan kepentingan lingkungan akan mengakibatkan terganggunya keseimbangan ekologis yang sulit dipulihkan. Perizinan merupakan instrument kebijakan yang paling penting.⁶²

Hampir semua rencana kegiatan dalam proses pelaksanaan pembangunan diatur oleh jenis dan prosedur perizinan yang umumnya bersifat sektoral sentris. Pengusaha yang memprakarsai kegiatan usaha tertentu lazimnya wajib memperoleh izin tempat usaha, izin

⁶¹ S.F.Marbun, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2001, hlm. 72

⁶² Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, 1986, hlm. 126

usaha industri, izin mendirikan bangunan, izin lokasi dan izin pembuangan limbah cair yang merupakan wewenang instansi yang berbeda.⁶³

Instrumen perizinan merupakan larangan mendirikan tempat usaha tanpa terlebih dahulu memperoleh izin. Undang-Undang perizinan memberi dasar hukum bagi Walikota/Bupati untuk menjatuhkan sanksi administratif sebagai berikut:⁶⁴

1. Pengenaan persyaratan baru dalam izin setelah pemegang izin didengar dengan seksama masalah-masalah yang dihadapinya berkaitan dengan pelanggaran yang dilakukan.
2. Memberikan perintah untuk memperbaiki kelalaian/pelanggaran dalam waktu yang ditetapkan apabila pengenaan persyaratan baru ternyata tidak berhasil mengatasi pelanggaran.
3. Mencabut izin apabila tindakan a dan b tidak memadai dalam merespon pelanggaran yang terjadi.
4. Menerapkan Paksaan Pemerintah melalui upaya pencegahan agar pendirian kegiatan tanpa izin tidak terjadi.

Untuk itu terhadap hukum perizinan akan diterapkan pula sanksi administrasi. Adapun macam dari sanksi dalam hukum administrasi adalah sebagai berikut:

- 6) *Bestuurdwang* (paksaan pemerintah).

Penarikan kembali keputusan. Keputusan akan ditarik kembali oleh Pemerintah, apabila⁶⁵:

- a. Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat, atau ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan menggunakan data yang tidak benar atau tidak lengkap.
- c. Pengenaan denda administratif
- d. Pengenaan uang paksa.

Penegakan hukum secara administratif sangat berkaitan dengan Prosedur Perizinan, karena pemberian sanksi administratif terdiri dari pencabutan izin operasi dan penghentian izin yang bersifat sementara. Dalam hukum positif Indonesia pada saat ini konsideran Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam

⁶³ *Ibid.*, hlm. 132

⁶⁴ Fahmi Wibawa, *op.cit*, hlm. 8

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 31

rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

D. Tinjauan Umum Tentang Teori Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan adalah segenap kegiatan untuk meyakinkan dan menjamin bahwa tugas/ pekerjaan telah dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Kebijakan yang telah digariskan dan perintah (aturan) yang diberikan.⁶⁶ Untuk menjamin agar semua pekerjaan yang telah diberikan oleh pimpinan kepada bawahannya dapat berjalan sesuai menurut rencana, maka seorang pimpinan tersebut harus memiliki kemampuan untuk memandu, menuntut, membimbing, memotivasi, mengemudikan organisasi, menjalin jaringan

⁶⁶ Sondang P Siagian, *Teori & Praktek Kepemimpinan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hal. 112

komunikasi yang baik, sumber pengawasan yang baik, serta membawa pengikutnya kepada sasaran yang hendak dituju sesuai ketentuan, waktu dan perencanaan.⁶⁷

Menurut S.P. Siagian pengawasan adalah merupakan langkah seklaigus salah satu fungsi organik manajemen yang sangat penting dikatakan demikian karena melalui pengawasan diteliti apakah hal yang tercantum dalam melaksanakan dengan baik atau tidak. Kartini kartono memberi pengertian pengawasan adalah pada umumnya parapengikut dapat bekerja sama dengan baik kearah pencapaian sasaran dan tujuan umum organisasi pengawasan untuk mengukur hasil pekerjaan dan menghindari penyimpangan-Penyimpangan jika perlu segera melakukan tindakan korektif terhadap penyimpangan-penyimpangan tersebut.⁶⁸ Siagian mengatakan pengawasan merupakan proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengawasan melekat adalah kegiatan mengamati, observasi menilai, mengarahkan pekerjaan, wewenang yang diserahkan oleh atasan terhadap bawahannya sehingga dapat diberikan sanksi terhadap bawahan secara struktural, yang dilakukan secara kontiniu dan berkesinambungan.⁶⁹

Sedangkan indikator pengawasan yang akan dipergunakan dalam pengukuran variabel ini adalah sebagai berikut :⁷⁰

- a. Menentukan ukuran pelaksanaan. Artinya cara-cara untuk mengukur pelaksanaan seperti kontiniuatau beberapa syarat minimal melakukan pengawasan dalam suatu waktu seperti satu kali seminggu atau beberapa kali sebulan bahkan mungkin beberapa jam setiap hari.
- b. Memberikan penilaian. Artinya memberi nilai kesetiap pekerjaan yang diberikan kepada bawahan, apakah pekerja nnya beik atau jelek.

⁶⁷ Kartini Kartono, *Pemimpin dan Kepemimpinan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 81

⁶⁸ *Ibid*, hal. 153

⁶⁹ Sondang P Siagian, *Op.Cit*, hal. 112

⁷⁰ Kartini Kartono, *Op.Cit*, hal. 15

- c. Mengadakan korektif. Tindakan koreksi ini dimaksudkan koreksi internal yaitu mengevaluasi berbagai metode pengawasan yang ada seperti standar yang terlalu tinggi, dan eksternal yaitu, memberikan sanksi kepada bawahan.

Karena itu pengawasan harus dipandang sebagai suatu sistem informasi, karena kecepatan dan ketetapan tindakan korektif sebagai hasil proses pengawasan bergantung pada macamnya informasi yang diterima.⁷¹ Menurut Kansil pengawasan itu sangat penting sekali untuk menjamin terlaksananya kebijakan pemerintah pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin⁷²:

- a. Keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat.
- b. Kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna.

Pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah meliputi:

- a. Pengawasan Umum.

Dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintah daerah dapat berjalan dengan baik. Yang melakukan pengawasan umum ialah menteri dalam negeri, kepala wilayah yaitu gubernur, bupati, walikota, kepala daerah sebagai pemerintah daerah.

- b. Pengawasan Prevektif.

Dimna mengharuskan setiap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu berlalu sesudah mendapat pengawasan.

- c. Pengawasan Refresif.

Menyangkut penangguhan atau pembatasan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau perundangan yang tingkatnya lebih tinggi

⁷¹ Fattah Nanang, *Prinsip-prinsip Manajemen*, Bina Aksara, Jakarta, 2004, hal.102

⁷² CST, Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hal. 112

2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Terwujudnya tujuan yang dikehendaki oleh organisasi sebenarnya tidak lain merupakan tujuan dari pengawasan. Sebab setiap kegiatan pada dasarnya selalu mempunyai tujuan tertentu. Oleh karena itu pengawasan mutlak diperlukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan. Menurut Situmorang dan Juhir maksud pengawasan adalah untuk :⁷³

- a. Mengetahui jalannya pekerjaan apakah lancar atau tidak
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru.
- c. Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.
- d. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak.
- e. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planning, yaitu standard.

Rachman (dalam Situmorang dan Juhir), juga mengemukakan tentang maksud pengawasan, yaitu:⁷⁴

- a. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan
- b. Untuk mengetahui apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.

⁷³ Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hal.

22

⁷⁴ *Ibid*, hal. 23

- c. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
- d. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Dari kedua pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa maksud pengawasan adalah untuk mengetahui pelaksanaan kerja, hasil kerja, dan segala sesuatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi sehingga mampu diperbaiki ke arah yang lebih baik.

Sementara berkaitan dengan tujuan pengawasan, Maman Ukas mengemukakan:⁷⁵

- a. Menyuplai pegawai-pegawai manajemen dengan informasi-informasi yang tepat, teliti dan lengkap tentang apa yang akan dilaksanakan.
- b. Memberi kesempatan kepada pegawai dalam meramalkan rintangan-rintangan yang akan mengganggu produktivitas kerja secara teliti dan mengambil langkah-langkah yang tepat untuk menghapuskan atau mengurangi gangguan-gangguan yang terjadi.
- c. Setelah kedua hal di atas telah dilaksanakan, kemudian para pegawai dapat membawa kepada langkah terakhir dalam mencapai produktivitas kerja yang maksimum dan pencapaian yang memuaskan dari pada hasil-hasil yang diharapkan.

Situmorang dan Juhir mengemukakan bahwa secara langsung tujuan pengawasan adalah untuk⁷⁶:

- a. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
- b. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan

⁷⁵ Maman Ukas, *Manajemen Konsep, Prinsip dan Aplikasi*, Cetakan ketiga, Agnini Bandung, 2004, hal. 337

⁷⁶ Victor M Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op.Cit*, hal. 26

- c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan
- d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan
- e. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Sementara tujuan pengawasan menurut Soekarno (dalam Safrudin) adalah: untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan, mengetahui apakah sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas yang ditentukan, mengetahui kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan dalam bekerja, mengetahui apakah sesuatu berjalan efisien atau tidak, dan mencari jalan keluar jika ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan, atau kegagalan ke arah perbaikan.⁷⁷

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, dapat diketahui bahwa pada pokoknya tujuan pengawasan adalah:

- a. Membandingkan antara pelaksanaan dengan rencana serta instruksi-instruksi yang telah di buat.
- b. Untuk mengetahui ada tidaknya kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan serta efisiensi dan efektivitas kerja.

3. Jenis-jenis Pengawasan

Jenis-jenis pengawasan menurut Siagian ada dua yakni pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung:⁷⁸

- a. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan pimpinan terhadap bawahannya, pengawasan ini biasanya dalam bentuk inspeksi langsung.
- b. Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan terhadap bawahannya dari jauh berupa laporan yang telah disampaikan oleh para bawahannya, laporan ini dapat berupa tertulis dan lisan.

⁷⁷ Syafruddin Alwi, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Edisi pertama, Cetakan pertama, BPFE, Yogyakarta, 2001, hal. 2001

⁷⁸ Sondang P. Siagian, *Op.Cit*, hal. 115

Jenis-jenis Pengawasan menurut Daly Erni : ⁷⁹

- a. Pengawasan intern dan Ekstern Pengawasan intern.

Pengawasan yang dilakukan oleh orang dari badan/unit/instansi di dalam lingkungan unit tersebut. Dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat. Sedangkan Pengawasan ekstern adalah Pengawasan yang dilakukan di luarbadan /unit/instansi tersebut. UUD 1945 Pasal 23E. “ Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri

- b. Pengawasan Preventive dan Refresif

Pengawasan Preventif : sebelum kegiatan dilaksanakan, sedangkan Pengawasan Refresif : setelah kegiatan dilaksanakan

- c. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan aktif (dekat) adalah jenis pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan, sedangkan Pengawasan Pasif adalah melakukan penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggungjawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.

- d. Pengawasan kebenaran formil menurut hak dan kebenaran matril mengenai maksud dan tujuan pengeluaran.

Pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak adalah pemeriksaan pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadarluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya sedangkan Pengawasan kebenaran materil mengenai maksud dan tujuan pengeluaran adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah

⁷⁹ Daly Erni, *Kajian Implementasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Hal Pembuatan Akte Kelahiran*, Laporan Penelitian, Depok, 1999, hal. 23

memenuhi prinsip ekonomi yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.

Nanang Fattah mengatakan pengawasan harus dipandang sebagai suatu sistem informasi, karena kecepatan dan ketepatan korektif sebagai hal akhir proses pengawasan bergantung pada macamnya informasi yang diterima.⁸⁰

Dari beberapa pendapat diatas dapat dikatakan bahwa pengawasan pimpinan mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap pelaksanaan tugas, sebab suatu tujuan organisasi tidak akan tercapai secara optimal apabila tidak dilakukan dengan pengawasan kinerja para pegawai. Nanang Fattah mengatakan ada beberapa kondisi yang harus diperhatikan agar pengawasan ini dapat berfungsi efektif antara lain :⁸¹

- a. Pengawasan harus dikaitkan dengan tujuan
- b. Standar yang masih dapat dicapai harus ditentukan, ada dua tujuan pokok yaitu : untuk memotivasi dan untuk dijadikan patokan guna membandingkan dengan prestasi, artinya jika pengawasan ini efektif dan dapat memotivasi seluruh anggota untuk mencapai prestasi tinggi
- c. Pengawasan hendaknya disesuaikan dengan sifat dan kebutuhan organisasi.
- d. Banyaknya pengawasan harus dibatasi, artinya jika pengawasan terhadap bawahan terlampaui sering, ada kecenderungan mereka kehilangan otonominya dan dapat dipersepsi pengawasan penyelewengan.
- e. Sistem pengawasan harus dikemudi tanpa mengorbankan otonomi dan kehormatan pimpinan tetapi fleksibel, artinya sistem pengawasan menunjukkan kapan, dan dimana tindakan koreksi harus diambil.

⁸⁰ Fattah Nanang, *Op.Cit*, hal. 102

⁸¹ *Ibid*, hal. 106

- f. Pengawasan hendaknya mengacu pada tindakan perbaikan artinya tidak hanya mengungkap penyimpangan dari standar tetapi pada penyediaan perbaikan, menentukan tindakan perbaikan.
- g. Pengawasan hendaknya mengacu pada prosedur pemecahan masalah. Yaitu menemukan penyebab, membuat rancangan pengulangan, melakukan perbaikan, mengecek hasil perbaikan, mencegah masalah serupa.



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Angkutan Umum Yang Tidak Memiliki Izin Trayek Di Kota Pekanbaru

1. Kewenangan Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru

Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru merupakan Dinas Daerah yang menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan dan pelayanan umum di bidang perhubungan. Dalam Surat Keputusan Walikota Pekanbaru Nomor 106 tahun 2016 disebutkan tugas pokok Dinas Perhubungan adalah untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintah Daerah di bidang Perhubungan berdasarkan asas otonomi dan pembantuan. Sementara fungsinya meliputi⁸²:

- a. Pelaksanaan kewenangan daerah dalam bidang perhubungan dan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah
- b. Pengordinasian dan memimpin seluruh kegiatan aparat dan staff dinas
- c. Penyusunan rencana dan program bidang perhubungan
- d. Penyusunan kebijakan pelaksanaan perhubungan
- e. Pelaksanaan kordinasi, pengendalian dan pengawasan serta evaluasi pelaksanaan tugas sekretariat, bidang angkutan manajemen dan rekayasa lalu lintas serta keselamatan teknik sarana dan prasarana
- f. Pelaksanaan Tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan Tugas dan Fungsinya.

Dari ke 6 (enam) fungsi tersebut, maka salah satu fungsi dinas perhubungan Kota Pekanbaru adalah melakukan Pelaksanaan kordinasi, pengendalian dan pengawasan serta

⁸² Pasal 4 Perda Kota Pekanbaru No. 106 Tahun 2016 Tentang Kedudukan Susunan Organisasi Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru

evaluasi pelaksanaan tugas sekretariat, bidang angkutan manajemen dan rekayasa lalu lintas serta keselamatan teknik sarana dan prasarana.

Terkait dengan penelitian penulis tentang peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru dalam melakukan pengawasan terhadap angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek di Kota Pekanbaru, maka sesuai yang diamanatkan oleh Pasal 4 Perda Pekanbaru No. 106 Tahun 2016 tersebut diatas, Dinas Perhubungan harus melaksanakan pengawasan secara optimal terhadap angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek di Kota Pekanbaru.

Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru adalah unsur pelaksana otonomi daerah yang bertanggungjawab kepada Walikota Pekanbaru. Dinas Perhubungan melaksanakan urusan wajib pemerintahan di bidang perhubungan. Salah satunya adalah pengawasan terhadap izin trayek. Izin trayek yang dikeluarkan oleh Dinas Perhubungan di wilayah Pekanbaru adalah izin melakukan kegiatan angkutan dalam trayek, sebagaimana yang tertuang dalam Perda Pekanbaru No. 2 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Pasal 34 ayat (1). Adapun Izin trayek yang dimaksud dalam penelitian ini adalah dokumen berupa surat keputusan dan kartu pengawasan, dan untuk memperoleh izin trayek tersebut, pemohon menyampaikan permohonan kepada Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika.⁸³

Dari bunyi Pasal 35 Perda Pekanbaru No. 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru diatas, maka sangat jelas adanya kewenangan dari Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika dalam memberika izin trayek kepada angkutan umum yang melakukan kegiatan angkutan dalam trayek di Kota Pekanbaru. Selain memberikan izin trayek Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Kota Pekanbaru juga melakukan pengawasan terhadap angkutan umum yang melakukan kegiatan angkutan dalam trayek di Kota Pekanbaru dengan cara memberikan kartu pengawasan, seperti yang

⁸³Pasal 35 Perda Pekanbaru No. 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru

tertuang dalam Pasal 45 ayat (2) yang menyatakan “Apabila permohonan yang diajukan diterima, Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika memberikan izin trayek, berupa :

- a. Surat keputusan izin trayek;
- b. Surat keputusan pelaksanaan izin trayek;
- c. Lampiran surat keputusan izin trayek berupa daftar kendaraan;
- d. Kartu pengawasan kendaraan

Jadi pada intinya Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika, sudah memiliki sarana dalam melakukan pengawasan kepada setiap angkutan umum yang melakukan kegiatan angkutan dalam trayek di Kota Pekanbaru dengan memberikan kartu pengawasan berkala setiap tahun kepada para pemegang izin trayek angkutan umum di Kota Pekanbaru, namun untuk masa izin trayek hanya berlaku untuk jangka 5 (lima) tahun saja dan dapat diperpanjang melalui proses evaluasi.⁸⁴

Menurut Soerjono Soekanto⁸⁵, mengemukakan definisi peranan yaitu peranan lebih banyak menunjukan pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses, jadi tepatnya adalah bahwa seseorang menduduki suatu posisi atau tempat dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan. Definisi lain seperti menurut Poerwadarminta, peranan adalah tindakan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu peristiwa.⁸⁶

Transportasi merupakan sarana yang dibutuhkan banyak orang sejak jaman dahulu dalam melaksanakan kegiatannya yang diwujudkan dalam bentuk angkutan. Pengangkutan terbagi dalam dua hal, yaitu pengangkutan orang dan / atau barang yang peruntukannya untuk umum atau pribadi. Mengenai jalurnya bisa melalui udara seperti pesawat terbang, laut atau perairan seperti kapal atau perahu, dan darat seperti mobil, pedati dan sebagainya. Kegiatan dari transportasi memindahkan barang (*commodity of goods*) dan penumpang dari satu tempat

⁸⁴ Pasal 47 (ayat 2) Perda Pekanbaru No. 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru

⁸⁵ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Press, Jakarta, hal. 221

⁸⁶ Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1995, hal. 751

(*origin* atau *port of call*) ke tempat lain atau (*port of destination*), maka dengan demikian pengangkut menghasilkan jasa angkutan atau dengan perkataan lain produksi jasa bagi masyarakat yang membutuhkan sangat bermanfaat untuk pemindahan/ pengiriman barang-barangnya.⁸⁷

Pengangkutan-pengangkutan tersebut menimbulkan masalah-masalah dalam transportasi yang makin berkembang. Salah satunya adalah mengenai pengangkutan darat dengan menggunakan kendaraan bermotor. Sejak mesin motor ditemukan, era pengangkutan dengan kendaraan bermotor lambat laun mulai dipergunakan dan dibutuhkan oleh banyak orang. Mengenai pengertian kendaraan bermotor tercantum dalam Pasal 1 ayat (8) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan bahwa kendaraan Bermotor adalah setiap Kendaraan yang digerakkan oleh peralatan mekanik berupa mesin selain Kendaraan yang berjalani atas rel”.

Dalam perjalanannya pengangkutan darat dengan kendaraan bermotor mulai dipergunakan untuk pelayanan umum selain digunakan untuk pribadi. Angkutan umum untuk kendaraan bermotor roda empat di darat seperti bis kota atau antar kota atau antar pulau, mikrolet, taksi, anggun (angkutan serba guna), angkudes (angkutan pedesaan), dan sebagainya mulai banyak dijumpai seiring dengan waktu. Hal tersebut akhirnya diatur oleh suatu peraturan hukum oleh pemerintah dalam bentuk undang-undang dan peraturan pemerintah tentang lalu lintas dan angkutan jalan umum (UULLAJ). Adapun yang diatur dalam izin trayek, izin usaha angkutan, izin operasional, kelaikan angkutan untuk umum beserta persyaratan lain yang ditentukan.

Keberadaan kendaraan bermotor pribadi yang digunakan sebagai angkutan umum. Mobil pribadi yang digunakan sebagai angkutan umum banyak menyalahi ketentuan Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009 dan Peraturan Daerah Kota

⁸⁷ Abbas Salim, *Op.Cit*, hal. 27

Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan serta merugikan masyarakat dan negara karena telah menyalahi ketentuan yang berlaku, karena mobil tersebut ditujukan untuk penggunaan pribadi, bukan sebagai angkutan umum.

Angkutan tersebut juga tidak mempunyai izin serta tidak didaftarkan secara sah sebagai angkutan umum. Peruntukan, persyaratan teknis dan laik jalan yang terdapat dalam angkutan tersebut sebagai jaminan utama keselamatan bagi penumpang sangat meragukan. Ini dikarenakan angkutan tersebut belum menjalani ketentuan-ketentuan sebagai angkutan umum dan izin dari Dina Perhubungan Kota Pekanbaru.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, Perizinan dapat diberikan apabila pihak yang memintanya memenuhi segala persyaratan yang ditentukan, dan berdasarkan prosedur pengajuan izin yang telah diatur. Pengajuan permohonan izin tersebut selanjutnya dipertimbangkan oleh pemberi izin, yang akhirnya keputusannya dapat berupa pemberian izin ataupun penolakan izin dan bahkan sarna sekali tidak memberikan tanggapan terhadap permohonan izin tersebut. Keputusan perizinan tergantung kepada berbagai faktor, di antaranya kelayakan permohonan izin, dan terpenuhinya syarat-syarat yang ditentukan dalam prosedur perizinan tersebut⁸⁸.

Sebenarnya dasar pemberian izin untuk perorangan atau badan hukum swasta adalah timbul dari strategi dan teknik yang dipergunakan oleh pemerintah untuk menguasai atau mengendalikan berbagai keadaan, yakni dengan melarang tanpa izin tertulis untuk melakukan kegiatan-kegiatan apapun yang hendak diatur atau dikendalikan oleh pemerintah. Dengan perkataan lain, melalui sistem perizinan tersebut pihak penguasa melakukan campur tangan ke dalam atau atas proses jalannya kegiatan-kegiatan masyarakat tertentu.⁸⁹

⁸⁸ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*. Cet ke 6, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2006. hal. 83.

⁸⁹ *Ibid*, hal. 84

Berdasarkan Pasal 2 Perda Kota Pekanbaru Nomor 14 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek menyebutkan bahwa dengan nama Retribusi Izin Trayek dipungut retribusi atas pemberian izin untuk menyediakan pelayanan angkutan penumpang umum pada suatu atau beberapa trayek tertentu dalam wilayah daerah. Jadi maksud pembuatan peraturan ini menurut hemat penulis bertujuan agar daerah tidak dirugikan karena tidak memperoleh retribusi pendapatan atas beroperasinya angkutan umum dan juga Daerah tidak bisa memantau keberadaan jumlah angkutan umum yang sebenarnya untuk pengendalian dan pengawasan bagi angkutan umum yang diijinkan untuk beroperasi. Sementara dari tahun ke tahun, jumlah mobil pribadi yang dijadikan angkutan umum semakin bertambah. Apabila dibiarkan terus menerus pengguna jasa angkutan tersebut tidak mempunyai jaminan perlindungan hukum, karena angkutan itu tidak mengikuti ketentuan mengenai kewajiban-kewajiban angkutan umum menurut Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009 dan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Ditambah pula tidak ada jaminan perlindungan hukum, karena angkutan itu tidak mengikuti ketentuan mengenai kewajiban-kewajiban yang ditentukan oleh Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009 dan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Ditambah pula tidak ada jaminan tanggung jawab dan ganti kerugian dari awak dan pemilik/ pengusaha angkutan tersebut terhadap pengguna jasa angkutan itu.

Selain itu perlu juga dicatat pendapat Syachran Basah yang menyatakan bahwa bilamana pembuat peraturan tidak umum melarang suatu perbuatan tertentu, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkreto, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang memperkenankan putusan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*Vergunning*). Di lain pihak, izin adalah menyelenggarakan peraturan dalam hal konkreto, bukan mengoreksi pekerjaan pembuat peraturan. Pemberian

izin oleh Pihak Administrasi Negara berkaitan dengan kewenangan administrasi negara. Kewenangan administrasi negara dalam menjalankan pemerintahan, bisa didapat secara atribusi, delegasi (sub delegasi) dan mandat. Di dalam praktek ketiga hal itu dilakukan secara kombinasi. yang bertalian erat dengan asas-asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, serta dalam operasionalisasinya berbaur satu dengan yang lainnya. Dalam hal adanya delegasi kewenangan membuat keputusan harus didasarkan pada suatu undang-undang formal, setidaknya apabila keputusan itu memberikan kewajiban-kewajiban di atas para warga (masyarakat).⁹⁰

Hal senada juga dikatakan Utrecht dalam Adrian Sutedi, bahwa izin atau vergunning adalah bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.⁹¹

Dari uraian-uraian di atas, tampak dengan jelas bahwa perizinan merupakan salah satu bentuk dari kegiatan pemerintah/administrasi negara, dalam hal ini adalah kegiatan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang karena sesuatu hal dan kepentingannya membutuhkan jasa layanan dari pihak pemerintah. Perizinan, bagaimanapun di satu pihak membawa dampak sebagai akibat dari pemberian/ penolakan izin kepada masyarakat, baik dampak yuridis, politis dan ekonomis, sedangkan di lain pihak masyarakat membutuhkan kecepatan dan kecermatan serta keterbukaan dalam prosedur perizinan yang dilakukan oleh pemerintah.

2. Prosedur Pengawasan

⁹⁰ Syachran Basah, *Pencoburan Izin Salah satu Sangs; Hukum Administrasi*, Makalah untuk Penalaran Hukum Administrasi dan Lingkungan di FH-UNAIR. Surabaya, Januari 1995. hal. I.

⁹¹ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hal. 167

Masyarakat Kota Pekanbaru sebagai pengguna jasa angkutan umum sebenarnya sangat dirugikan sekali dengan keberadaan angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek. Hal tersebut terlihat ketika timbul permasalahan dari angkutan tersebut dan biasanya pemilik/pengusaha angkutan tersebut cenderung lepas tangan menghindar dari tanggung jawab apabila terjadi sesuatu pada penumpang. Pemilik/pengusaha angkutan umum banyak yang tidak memberikan ganti rugi apabila pengguna jasa mengalami musibah yang timbul dari pengangkutan tersebut. Pengguna jasa tidak mendapat asuransi, karena angkutan tersebut tidak diakui secara sah sebagai angkutan umum resmi oleh Jasa Raharja. Sehingga akibatnya pengguna jasa tidak dapat mengajukan klaim ganti rugi pada PT. Jasa Raharja sebagai perusahaan asuransi yang khusus menangani pembayaran ganti rugi apabila terjadi sesuatu kepada penumpang/pengguna jasa, apabila pengusaha angkutan tersebut lepas tangan dan tidak mau memberikan ganti rugi. Pemilik/ pengusaha angkutan umum tidak bisa terlepas dari tanggungjawabnya sebagai pengangkut sebagaimana tercantum dalam Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata) selain diatur dalam Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009 dan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa “Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”⁹²

Disinilah perlunya peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru dalam memberikan pengawasan terhadap izin trayek angkutan umum yang beroperasi di Kota Pekanbaru. Karena pengawasan merupakan salah satu tahapan penting dari adanya suatu aturan. Yang mana dengan adanya suatu pengawasan dapat mengukur sejauh mana aturan tersebut sudah dilaksanakan atau dijalankan oleh suatu dinas. Yang mana pada bagian sebelumnya dijelaskan

⁹² Achmad Ichsan, *Hukum Perdata IA*, Pembimbing Masa, Jakarta, 2006, hal. 47

tentang syarat operasional dari Angkutan Kota adalah Izin Trayek. Dengan adanya peraturan yang mengatur, maka Dinas Perhubungan selaku Dinas yang berwenang serta bertanggung jawab terhadap jalannya angkutan umum maka Dinas Perhubungan juga wajib mengawasi setiap ketentuan atau aturan yang berlaku untuk setiap angkutan umum yang berada di Kota Pekanbaru, apakah sudah berjalan sesuai dengan ketentuan atau belum. Dalam melaksanakan kewajibannya, Dinas Perhubungan telah memiliki program-program yang dirancang untuk mengantisipasi masalah-masalah ataupun penyimpangan-penyimpangan dari standar/ tujuan sebelum kegiatan dilaksanakan. Yang umumnya dikenal dengan istilah *Steering Control*. Setiap pengendara angkutan umum wajib menjalankan angkutannya sesuai ketentuan yang ada. Yang mana setiap ketentuan tersebut wajib dijalankan oleh setiap pengemudi angkutan dan tetap harus ada kontrol/ pengawasan dari perusahaan angkutan dan jika angkutan tersebut merupakan angkutan umum yang berada dalam naungan organisasi. Sehingga organisasi atau pemilik dari angkutan benar-benar dapat mencari pengemudi angkutan yang berkualitas.

Namun dari beberapa angkutan umum yang ada di Kota Pekanbaru masih banyak ditemukan supir angkutan umum yang melakukan pelanggaran. Supir angkutan umum di Kota Pekanbaru tidak mengetahui tentang berbagai aturan yang wajib dijalankan serta aturan yang tidak boleh dilanggar. Karena rendahnya pengetahuan yang dimiliki oleh supir angkutan umum di Kota Pekanbaru ini menjadi penyebab sering terjadinya pelanggaran aturan aturan serta ketentuan yang berlaku untuk angkutan umum. Dinas Perhubungan di Kota Pekanbaru telah melakukan pemantauan angkutan umum yang dilaksanakan secara langsung kepada setiap angkutan umum yang melakukan kegiatan angkutan dalam trayek. Yang mana hal ini merupakan salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Kepala Bidang Angkutan Jalan Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru ada 2 (dua) mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Dinas

Perhubungan Kota Pekanbaru kepada setiap angkutan umum yang melakukan kegiatan angkutan dalam trayek diantaranya ⁹³:

a. Pengawasan *Concurrent*

Pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu dari suatu prosedur harus disetujui dahulu dalam melaksanakan kegiatan sehingga dapat menetapkan pelaksanaan dan saksi yang diberikan jika terjadi penyimpangan. Sanksi administratif diberikan jika ditemukan nya Angkutan yang beroperasi tidak dalam kondisi standar fisik yang sudah ditentukan. Seperti ukuran, bentuk tulisan dan bentuk identitas kendaraan pada mobil Angkutan. Maka dari itu dapat diketahui bahwa masih lemahnya pengawasan dan pengendalian dari Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru terhadap Angkutan umum di Kota Pekanbaru karena dari pihak Dinas Perhubungan sendiri belum mampu menjalankan sanksi dan ketentuan yang berlaku sesuai standar yang telah ditetapkan. Sehingga dengan begitu dapat dikatakan peraturan belum berjalan maksimal karena pengawan oleh Dinas Perhubungan yang tidak maksimal terhadap Angkutan Umum.

b. Pengawasan Umpan Balik

Pengawasan ini untuk mengukur suatu kegiatan yang telah diselesaikan dengan kata lain melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan yang telah dilakukan. Dalam melaksanakan pengawasan sebagai upaya penegakan peraturan di bidang Angkutan Umum perlu didahului dengan meningkatkan intensitas rutin dari operasi penumbar, pembinaan dan sosialisasi tentang hukum kepada pelaku usaha baik individu maupun perusahaan Angkutan Umum di Kota Pekanbaru. Sehingga tidak hanya perusahaan yang mengetahui ketentuan yang diberlakukan untuk Angkutan Umum, tetapi supir dari Angkutan Umum juga mengetahui ketentuan yang berlaku serta larangan dalam mengemudi Angkutan Umum di Kota

⁹³ Hasil wawancara penulis pada tanggal 20 Maret 2018 dengan Bapak Sunarko, ATD. MT selaku Kepala Bidang Angkutan Jalan pada Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, diruang kerja.

Pekanbaru. Karena dalam hal ini pelanggaran-pelanggaran dari ketentuan yang berlaku akan menyebabkan masalah baru dalam lalu lintas ataupun kemudian akan mengganggu kenyamanan dari penumpang Angkutan Umum sehingga menyebabkan masyarakat lebih memilih menggunakan kendaraan pribadi daripada menggunakan Angkutan Umum. Kepercayaan masyarakat untuk menggunakan Angkutan Umum mulai berkurang karena ketidaknyamanan dalam menggunakannya. Hal ini disebabkan dari beberapa Angkutan Umum yang tidak mengemudi sesuai standar yaitu ugal-ugalan, merokok, berhenti di tengah jalan dan sebagainya. Hal-hal seperti inilah yang harusnya dapat dibenahi oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru. Agar tercipta kondisi yang nyaman saat berada dalam Angkutan Umum. Sehingga masyarakat tidak merasa enggan untuk menggunakan fasilitas umum dalam jasa angkutan.

3. Sanksi

Angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek keberadaannya, sangat meresahkan angkutan umum resmi yang memiliki izin taryek dan berplat kuning. Akibatnya bisa timbul persengketaan dalam hal penumpang akibat penyerobotan penumpang oleh mobil pribadi berplat hitam sebagai angkutan umum, sehingga rawan memicu perkelahian antar supir angkutan umum resmi berplat kuning dengan supir angkutan umum ilegal yang berplat hitam.

Penggunaan mobil yang berplat hitam khususnya di Kota Pekanbaru masih banyak dioperasikan sebagai sarana angkutan umum meskipun sudah ada yang terdata dalam izin trayek dan izin pengawasan lalu lintas dan angkutan jalan oleh pihak Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, hal ini terdapat dari beberapa informasi yang diperoleh dari dinas perhubungan Kota Pekanbaru yang sering melakukan razia di pinggir jalan, maupun dari hasil beberapa wawancara dengan pemilik mobil pribadi yang dijadikan sebagai sarana angkutan umum dalam hal angkutan penumpang.

Pengoperasian mengangkut penumpang dengan cara memberitahukan dan memperluaskan sarana informasi serta memanfaatkan beberapa teknologi tentang adanya penggunaan mobil pribadi yang dijadikan sebagai sarana angkutan umum di Kota Pekanbaru yang sama fungsinya dengan mobil plat kuning umum lainnya. Mobil pribadi yang dijadikan sebagai sarana angkutan umum, contohnya

Kendaraan mobil milik Bapak Yugi, yang biasanya mengangkut penumpang ke Daerah Kuansing dengan tarif sekali jalan Rp. 130.000,00 (seratus tiga puluh ribu rupiah), sedangkan angkutan umum plat kuning dengan tarif sekali jalan Rp. 120.000,00 (seratus dua puluh ribu rupiah). Adapun kendaraan pribadi yang digunakan Bapak Yudi adalah mobil merek Inova. mobil tersebut Bapak Yugi gunakan untuk mengangkut penumpang.⁹⁴

Adapun jumlah populasi mobil pribadi yang dijadikan sebagai sarana angkutan umum di Kota Pekanbaru sangatlah banyak dan sembunyi-sembunyi dari pantauan petugas Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru. Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Anjuan Pasaribu, salah seorang supir travel tidak resmi yang mengantar penumpangnya ke arah Duri dan Bengkalis mengatakan bahwa penggunaan mobil pribadi sebagai transportasi umum dikarenakan sebagai salah satu bentuk sumber penghasilan dari mobil yang ia miliki, bahkan ia mengetahui bahwa mobil angkutan pribadi miliknya sudah melanggar dari aturan lalu lintas dan angkutan jalan, ditambah lagi mengenai resiko yang terjadi pada pihak penumpang tidak di tanggung oleh pemilik mobil pribadi melainkan pihak penumpang yang menanggung segala resiko yang terjadi yang terlebih dahulu melakukan segala kesepakatan dengan pihak penumpang.⁹⁵

Setiap mobil angkutan umum harus mempunyai izin trayek dari pihak pengawasan yang berwenang, penyimpangan aturan tersebut akan mengakibatkan kerugian bagi pihak lain

⁹⁴ Hasil wawancara penulis pada tanggal 23 Maret 2018 dengan Bapak Yugi, selaku supir Travel tidak berizin.

⁹⁵ Hasil wawancara penulis pada tanggal 26 Maret 2018 dengan Bapak Anjuan Pasaribu, selaku supir Travel tidak berizin.

yang mengoperasikan mobil angkutan umum yang resmi dijalankan, karena pihak mobil angkutan pribaditelah melanggar Undang-Undang dan telah menerobos pendapatan bagi pihak yang mengoperasikan mobil angkutan yang resmi dijalankan. Seperti yang terdapat dalam Pasal 173 Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang berkenaan dengan angkutan yang bahwa setiap mobil yang telah mendapatkan izin trayek maka dapat dipergunakan untuk angkutan jalan contoh bus umum atau mobil (L-300). Akan tetapi mobil yang tidak mempunyai izin trayek contoh mobil plat hitam/pribadi tidak dapat untuk menjalankan angkutan umum dan apabila melanggar dari undang-undang lalu lintas dan angkutan jalan, maka akan dikenakan sanksi pidana berupa pidana kurungan maupun sanksi administrasi.

Penggunaan mobil pribadi yang dijadikan sebagai sarana angkutan umum di Kota Pekanbaru terlebih dahulu dalam Perda Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru yang terdapat dalam Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi “Penyelenggaraan angkutan orang dengan kendaraan umum dapat dilakukan oleh:

- a. Badan Usaha;
- b. Koperasi;
- c. Perorangan warga negara Indonesia.

Kemudian Pasal 28 mengatakan Izin usaha angkutan yang dimaksud, dapat digunakan untuk mengusahakan :

- a. Angkutan orang dalam trayek;
- b. Angkutan orang tidak dalam trayek

Sedangkan syarat untuk memperoleh izin usaha angkutan, haruslah memenuhi persyaratan⁹⁶:

⁹⁶ Pasal 29 Perda Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru

- a. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);
- b. Memiliki akte pendirian perusahaan bagi pemohon yang berbentuk badan usaha, akte pendirian koperasi bagi pemohon yang berbentuk koperasi, tanda jati diri bagi pemohon perorangan;
- c. Memiliki surat keterangan domisili perusahaan;
- d. Memiliki surat izin tempat usaha (SITU);
- e. Pernyataan kesanggupan untuk memiliki atau menguasai 5 (lima) kendaraan bermotor;
- f. Pernyataan kesanggupan untuk menyediakan fasilitas penyimpanan kendaraan.

Adapun permohonan izin usaha tersebut diajukan kepada Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Kota Pekanbaru.

Sedangkan untuk melakukan kegiatan angkutan dalam trayek maka setiap kendaraan yang digunakan untuk kegiatan angkutan dalam trayek, wajib memiliki izin trayek. Izin trayek, merupakan satu kesatuan dokumen yang terdiri dari ⁹⁷:

- a. Surat keputusan izin trayek, yang sekurang-kurangnya memuat :
 1. Nomor surat keputusan;
 2. Nama perusahaan;
 3. Nomor induk perusahaan;
 4. Nama pimpinan perusahaan/ penanggung jawab;
 5. Alamat perusahaan/ penanggung jawab; 6. masa berlaku izin.
- b. Surat keputusan pelaksanaan izin trayek, yang sekurang-kurangnya memuat :
 1. Nomor surat keputusan;
 2. Nama perusahaan;

⁹⁷ Pasal 34 Perda Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru

3. Kode trayek yang dilayani;
 4. Jumlah kendaraan yang diizinkan;
 5. Jumlah perjalanan per hari;
 6. Sifat pelayanan;
 7. Masa berlaku izin
- c. Lampiran surat keputusan berupa daftar kendaraan, yang sekurang-kurangnya memuat :
1. Nomor surat keputusan;
 2. Nama perusahaan;
 3. Nomor induk kendaraan;
 4. Tanda nomor kendaraan;
 5. Nomor uji;
 6. Merk pabrik;
 7. Tahun pembuatan;
 8. Daya angkut orang;
 9. Kode trayek yang dilayani; 10. kode pelayanan.
- d. Kartu pengawasan kendaraan, yang sekurang-kurangnya memuat :
1. Nomor surat keputusan;
 2. Nomor induk kendaraan;
 3. Nama perusahaan;
 4. Masa berlaku izin;
 5. Trayek yang dilayani;
 6. Tanda nomor kendaraan;
 7. Nomor uji;
 8. Daya angkut orang;
 9. Daya angkut bagasi;

10. Kode trayek yang dilayani
 11. Jenis dan sifat pelayanan;
 12. jadwal perjalanan.
- e. Surat pernyataan kesanggupan untuk mentaati kewajiban sebagai pemegang izin trayek, yang ditandatangani pemohon dan diketahui Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika.

Pengusaha angkutan yang telah memperoleh izin trayek diwajibkan untuk⁹⁸:

1. Melaporkan apabila terjadi perubahan kepemilikan perusahaan;
2. Melaporkan apabila terjadi perubahan domisili perusahaan;
3. Melaporkan kegiatan operasional angkutan setiap bulan;
4. Melunasi iuran wajib asuransi pertanggungjawaban kecelakaan;
5. Mengembalikan dokumen izin trayek setelah terjadi perubahan;
6. Mengoperasikan kendaraan yang memenuhi persyaratan teknis dan laik jalan;
7. Mengoperasikan kendaraan dilengkapi dokumen perjalanan yang sah yang terdiri dari kartu pengawasan, surat tanda nomor kendaraan, buku uji dan tanda uji kendaraan bermotor;
8. Mengangkut penumpang sesuai kapasitas yang ditetapkan;
9. Mengoperasikan kendaraan sesuai izin trayek yang dimiliki;
10. Mengutamakan keselamatan dalam mengoperasikan kendaraan sehingga tidak terjadi kecelakaan yang mengakibatkan korban jiwa;
11. Mengoperasikan kendaraan cadangan harus dilengkapi dengan kartu pengawasan kendaraan yang digantikan;
12. Mengoperasikan kendaraan dengan identitas sesuai dengan ketentuan;

⁹⁸ Pasal 48 Perda Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru

13. Setiap izin insidentil hanya dapat digunakan untuk satu kali perjalanan pulang pergi;
14. Mematuhi jadwal waktu perjalanan dan terminal singgah sesuai yang tercantum dalam kartu pengawasan;
15. Mematuhi waktu kerja dan waktu istirahat pengemudi;
16. Memperkerjakan pengemudi yang memenuhi persyaratan sesuai peraturan perundangan yang berlaku dan merupakan pengemudi perusahaan bersangkutan dan memiliki Sertifikat Pengemudi Angkutan Umum;
17. Menyelenggarakan peningkatan kemampuan dan keterampilan pengemudi secara berkala minimal 1 (satu) tahun sekali oleh perusahaan;
18. Melayani trayek sesuai izin trayek yang diberikan;
19. Menaikkan dan menurunkan penumpang pada tempat yang telah ditentukan;
20. Mengoperasikan kendaraan sesuai dengan izin trayek yang dimiliki;
21. Mematuhi ketentuan tarif;
22. Mematuhi ketentuan pelayanan angkutan

Dari uraian diatas sangat jelas, bahwa setiap kendaraan yang melakukan kegiatan angkutan dalam trayek wajib memiliki izin trayek, sementara bagi kendaraan yang tidak memiliki izin trayek, maka sanksi yang diberikan kepada pengusaha kendaraan berupa pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak banyaknya Rp. 50.000.000.- (lima puluh juta rupiah).⁹⁹ Dan selain sanksi pidana tersebut, pengusaha itu juga akan dikenakan sangsi administrasi berupa pencabutan izin perusahaan, pencabutan izin operasi dan / atau izin trayek serta rekomendasi pencabutan izin usaha.¹⁰⁰

⁹⁹ Pasal 267 Perda Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru

¹⁰⁰ Pasal 268 Perda Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru

Sanksi ini berlaku bagi setiap orang maupun badan hukum yang melanggar Perda Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, ada pasal khusus yang mengatur bagi setiap kendaraan angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek, seperti yang tercantum dalam Pasal 308 yang berbunyi : Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (dua) bulan atau denda paling banyak Rp. 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah), setiap orang yang mengemudikan Kendaraan Bermotor Umum yang:

- a. Tidak memiliki izin menyelenggarakan angkutan orang dalam trayek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173 ayat (1) huruf a;
- b. Tidak memiliki izin menyelenggarakan angkutan orang tidak dalam trayek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173 ayat (1) huruf b;
- c. Tidak memiliki izin menyelenggarakan angkutan barang khusus dan alat berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173 ayat (1) huruf c;
- d. Atau menyimpang dari izin yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173 yaitu 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.
 - c. Izin penyelenggaraan angkutan barang khusus atau alat berat.
 - d. Kewajiban memiliki izin tidak berlaku bagi pengangkutan orang sakit dengan menggunakan ambulans dan pengangkutan jenazah.

Dari kedua Pasal yang berbeda yang mengatur sanksi pidana antara Pasal 267 Perda Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru dengan Pasal 308 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas

dan Angkutan Jalan, maka sanksi yang tercantum dalam Pasal 267 Perda Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru lebih berat ketimbang sanksi yang tercantum dalam Pasal 308 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, tetapi sangat disayangkan pengaturan khusus terhadap sanksi pidana bagi angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek sama sekali tidak ada diatur dalam Perda Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru.

Perda Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru juga tidak mengatur sanksi bagi kendaraan pribadi yang digunakan sebagai kendaraan umum yang menjadi objek penelitian dalam penulisan Tesis ini, mengingat sangat banyak kendaraan pribadi yang dijadikan kendaraan umum seperti travel gelap.

Pasal 173 Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang berkenaan dengan angkutan yang bahwa setiap mobil yang telah mendapatkan izin trayek maka dapat dipergunakan untuk angkutan jalan contoh bus umum atau mobil (L-300). Akan tetapi mobil yang tidak mempunyai izin trayek contoh mobil plat hitam/pribadi tidak dapat untuk menjalankan angkutan umum dan apabila melanggar dari undang-undang lalu lintas dan angkutan jalan, maka akan dikenakan sanksi pidana berupa pidana kurungan maupun sanksi administrasi.

Dalam setiap kesehariannya kendaraan pribadi yang digunakan mengangkut para penumpang, supir-supir travel gelap ini terlebih dahulu menelpon penumpang tentang keberadaan jemputan penumpang dan biasanya para supir ini menjemput penumpang di warung kopi atau di rumah. Ariman Chaniago salah seorang supir ttravel gelap mengakui pernah terjaring razia di daerah panam ketika hendak mengantarkan penumpang ke wilayah Sumbar, ia tidak mengakui bahwa penumpang yang ia angkut tersebut sebagai penumpang

mobil pribadinya akan tetapi teman dekat yang ingin melakukan tour bersama dengan karyawan kantor.¹⁰¹

Penggunaan mobil pribadi yang dijadikan sebagai sarana angkutan umum layaknya travel gelap di lakukan oleh para supir dengan alasan menggunakan mobil pribadi sebagai sarana angkutan umum dikarenakan salah satu sumber pencaharian untuk menafkahkan kehidupan anak dan isterinya. Dan berdasarkan pantauan penulis di lapangan bahwa mobil yang dijalankan sebagai sarana angkutan umum tersebut menyalahi dari aturan lalu lintas yang tidak mendapatkan izin trayek maupun izin pengawasan dari lalu lintas dan angkutan jalan. Adapun cara yang dilakukan dalam melakukan angkutan penumpang yaitu dengan menginformasi atau memberitahukan tempat yang akan di jemput melalui telepon, ataupun memberitahukan dimana lokasi keberadaan penumpang. Mengenai resiko yang terjadi pada pihak penumpang tidak di tanggung oleh pemilik mobil pribadi melainkan pihak penumpang yang menanggung segala resiko yang terjadi yang terlebih dahulu melakukan segala kesepakatan dengan pihak penumpang dan kesimpulannya, mobil pribadi milik Yugi, Anjuan dan Ariman Chaniago yang diketahui oleh masing-masing adalah pengguna mobil pribadi yang dijalankan sebagai sarana angkutan umum di Kota Pekanbaru.

Pemilik mobil pribadi yang dijadikan sebagai sarana angkutan umum tetap menjalankan segala aktivitasnya ke beberapa daerah dilaur Kota Pekanbaru bahkan tanpa memperdulikan adanya peraturan mobil pribadi dilarang untuk dijadikan sebagai sarana angkutan umum karena hanya dari mobilnya sendiri ia mendapat penghasilan, meskipun mobil pribadi milik mereka tidak berada dalam kawasan angkutan umum akan tetapi ia mengangkut penumpang hanya dari pengawasan dirinya sendiri. Mengenai resiko yang terjadi terhadap penumpang mobil pribadi maka yang menanggung segala bentuk resiko yaitu

¹⁰¹ Hasil wawancara penulis pada tanggal 28 Maret 2018 dengan Bapak Ariman Chaniago, selaku supir Travel tidak berizin.

penumpang sepenuhnya dengan cara terlebih dahulu melakukan kesepakatan dengan pihak penumpang dan pemilik mobil pribadi.

Sedangkan yang berkaitan dengan konsekuensi yang telah diwawancarai oleh penulis selaku responden dan juga selaku pemilik mobil pribadi yang berplat hitam terlebih dahulu melakukan segala bentuk kesepakatan mengenai resiko yang ditanggung oleh pihak penumpang apabila terjadi kerusakan mobil, kecelakaan fisik penumpang dan kecelakaan fisik supir. Proses dalam penggunaan mobil pribadi yang dijalankan sebagai sarana angkutan umum pernah di jaring razia di jalan Lintas Pekanbaru-Sumbar akan tetapi tidak mengakui bahwa mobil yang dijalankan tersebut dijadikan sebagai sarana angkutan umum. Selain itu, beberapa fakta lain yang terjadi di kalangan masyarakat saat ini bahwa banyak mobil pribadi yang dijadikan sebagai sarana angkutan umum tujuan untuk mencari nafkah.

Praktik ini bertentangan dengan ketentuan yuridis formal berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Angkutan Jalan dan Lalu Lintas dan Perda Pekanbaru nomor 2 tahun 2009 menetapkan bahwa mobil yang tidak memenuhi persyaratan dalam trayek angkutan umum maka mobil tersebut dilarang untuk dijadikan sebagai sarana angkutan umum. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Kepala Seksi Angkutan Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru bahwa memang sudah banyak kendaraan mobil pribadi khususnya di Kota Pekanbaru yang dijadikan sebagai sarana angkutan umum yang tidak memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan dalam Pasal 173 ayat (1) huruf a Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam hal izin penyelenggaraan angkutan trayek. Namun dalam hal tersebut maka pihak Dinas Perhubungan bekerja sama dengan pihak polisi dan pihak Organisasi Angkutan Darat (ORGANDA) yaitu melakukan pengoperasian atau razia di lapangan

mengenai mobil berplat hitam yang digunakan sebagai sarana angkutan umum yang berstatus ilegal.¹⁰²

Kepala Bidang Angkutan Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru juga menyatakan bahwa hal ini dikarenakan mobil yang berplat hitam sangat menyalahi fungsi kendaraan bermotor umum berplat kuning yang mempunyai izin penyelenggaraan yang berstatus resmi dijalankan di jalan raya, juga berupa menimbulkan kerugian bagi Negara dan juga dapat menimbulkan persaingan yang tidak sehat bagi pihak angkutan umum resmi yang dijalankan dengan pihak angkutan umum yang tidak resmi dijalankan.¹⁰³

Pada dasarnya mobil pribadi ditujukan sebagai pengguna pribadi bukan sebagai sarana angkutan umum, angkutan mobil pribadi tersebut juga tidak mempunyai izin serta tidak didaftarkan secara sah sebagai angkutan umum, juga berupa peruntukan, persyaratan teknis dan layak jalan yang terdapat dalam angkutan sebagaimana jaminan utama keselamatan bagi penumpang sangat meragukan, ini dikarenakan angkutan tersebut tidak terdapat dalam ketentuan sebagai angkutan umum dan izin dari Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ).¹⁰⁴

Sementara itu Kepala Bidang Angkutan Jalan Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru juga menjelaskan, penumpang umum yang resmi dijalankan oleh pihak yang berplat kuning maka semua resiko yang terjadi di luar dugaan ditanggung oleh pihak Asuransi Jasa Raharja. Di mana Pihak Asuransi Jasa Raharja akan menanggung resiko para penumpang berdasarkan dari segi tiket yang dimiliki oleh para penumpang dengan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan, kecelakaan mengakibatkan fisik akan dtanggung Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) perorang, kecelakaan mengakibatkan kematian akan ditanggung Rp 25.000.000,00

¹⁰² Hasil wawancara penulis pada tanggal 16 Maret 2018 dengan Bapak Septia Gusman, S.ST selaku Kepala Seksi Angkutan Jalan pada Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, diruang kerja.

¹⁰³ Hasil wawancara penulis pada tanggal 20 Maret 2018 dengan Bapak Sunarko, ATD. MT selaku Kepala Bidang Angkutan Jalan pada Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, diruang kerja.

¹⁰⁴ Hasil wawancara penulis pada tanggal 16 Maret 2018 dengan Bapak Septia Gusman, S.ST selaku Kepala Seksi Angkutan Jalan pada Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, diruang kerja.

(dua puluh lima juta rupiah) termasuk kerusakan mobil sudah tentu ditanggung oleh pihak Asuransi Jasa Raharja.¹⁰⁵

Banyaknya mobil pribadi yang sudah viral dijadikan sebagai sarana angkutan umum yang illegal maka hal tersebut akhirnya diatur oleh suatu peraturan hukum oleh pemerintah dalam bentuk undang-undang dan peraturan pemerintah tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ). Hal yang diatur dalam izin trayek, izin usaha angkutan, izin operasional, kelayakan angkutan untuk umum serta persyaratan lain yang ditentukan¹⁰⁶. Apabila sudah memenuhi persyaratan dalam lalu lintas dan angkutan jalan maka mobil pribadi tersebut layak dijadikan angkutan umum resmi dengan mengubah peruntukannya dan menjadi plat nomor kuning. Plat nomor kuning diberikan kepada kendaraan mobil pribadi yang berarti boleh dioperasikan sebagai angkutan umum dan dijadikan taksi umum. Selain itu juga sudah dilengkapi asuransi kendaraan maupun asuransi jiwa terhadap pemilik mobil dan penumpang.

Selain itu menurut Kepala Seksi Angkutan Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru mengenai ketentuan peraturan yang ditetapkan oleh Negara dalam Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dikarenakan bahwa mobil pribadi tersebut tidak memenuhi standar penumpang yang diangkut, mobil pribadi hanya dapat memenuhi standar penumpang 7 orang, sedangkan angkutan umum dapat memenuhi standar penumpang 10 Orang (L-300). Dalam hal itu, penumpang mobil pribadi juga tidak memiliki tiket, tidak membayar pajak, tidak membayar sewa loket dan juga berbahaya apabila terjadi kecelakaan berupa resiko yang terjadi.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Hasil wawancara penulis pada tanggal 20 Maret 2018 dengan Bapak Sunarko, ATD. MT selaku Kepala Bidang Angkutan Jalan pada Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, diruang kerja.

¹⁰⁶ http://www.kompasiana.com/sujadi/revitalisasi-transportasi-jakarta_5679d484b-493731e0d592f19. Lihat juga <http://jurnal.untan.ac.id/index.php/jmfh/article/view/11117> dan lihat juga <http://megapolitan.kompas.com/read/2015/12/18/06041701/Alasan.dan.Dasar.Kemenhub.Melarang.Oje.k.dan.Taksi.Online.Beroperasi?page=all>.

¹⁰⁷ Hasil wawancara penulis pada tanggal 16 Maret 2018 dengan Bapak Septia Gusman, S.ST selaku Kepala Seksi Angkutan Jalan pada Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, diruang kerja.

Di Kota Pekanbaru sangat banyak mobil pribadi yang dijadikan sebagai sarana angkutan umum, bahkan diminati oleh orang banyak dengan berbagai alasan yang diungkapkan oleh para penumpang utamanya kenyamanan mobil pribadi dan tidak terikat dengan penumpang lainnya. Akan tetapi mereka tidak sadar bahwa resiko yang terjadi lebih bahaya dalam hal tidak mempunyai perlindungan hukum yang bersangkutan.

Pihak Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru tetap melakukan pengoperasian berupa razia terhadap mobil pribadi yang dijalankan untuk angkutan umum. Upaya hukum yang dilakukan oleh pihak terkait tetap dijalankan dengan semestinya yang bertujuan untuk mencegah angkutan mobil ilegal yang tanpa izin penyelenggaraan dalam pengawasan. peraturan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan tidak begitu memenuhi standar yang seperti mereka inginkan seperti tidak membayar retribusi (pajak), tidak masuk terminal, tidak menggunakan jasa pelayanan uji, bahkan dilihat dari kasat mata yang mereka ketahui mobil pribadi yang dijadikan sebagai sarana angkutan umum sudah sangat banyak dijalankan tanpa memperdulikan peraturan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, dan apabila dibiarkan terus-menerus pengguna jasa mobil pribadi tidak mempunyai perlindungan hukum karena angkutan mobil pribadi tersebut tidak mematuhi kewajiban-kewajiban yang telah ditetapkan oleh Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Contohnya, hal tersebut yang pernah dilakukan pengoperasian/razia oleh pihak yang terkait pada tahun 2017 di Jalan Lintas Pekanbaru-Sumbar sangat banyak mobil pribadi yang dijadikan sebagai sarana angkutan maka pihak pemilik mobil tersebut dikenakan berupa sanksi yang telah diterapkan dalam Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009.

Selain itu dinas perhubungan juga bekerjasama dengan pihak polisi, serta di bantu oleh pihak Organisasi Angkutan Jalan (ORGANDA) bahkan para petugas

yang melakukan pengoperasian tersebut akan berusaha menindaklanjuti untuk memberikan efek jera terhadap pemilik mobil pribadi dikarenakan sampai sekarang pihak angkutan mobil pribadi masih melakukan jasa penggunaan angkutan. Tujuan yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru dalam melakukan pengoperasian terhadap mobil pribadi yang dijadikan sebagai sarana angkutan umum merupakan untuk ketertiban umum dalam hal menghindari persengketaan yang terjadi antara pemilik mobil pribadi dengan plat kuning, juga bertujuan untuk memberikan perlindungan yang terjadi apabila terjadi segala resiko terhadap penumpang. Selain itu tujuan diberlakukannya Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan agar dapat membantu mewujudkan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang terkait dengan pengguna jasa dan penumpang mobil angkutan. Bahkan tujuan dari perizinan itu sendiri yaitu agar masyarakat terlibat dalam serangkaian penyelenggaraan, juga untuk mengarahkan warga mempunyai perlindungan hukum yuridis, setelah izin pengawasan didapatkan oleh masyarakat juga adanya pengawasan dari pemerintah terhadap mobil angkutan. Dengan demikian mobil pribadi yang dijadikan sebagai sarana angkutan umum yang tidak mengubah peruntukannya ke dalam plat kuning maka tidak diperbolehkan untuk mengangkut penumpang dikarenakan melanggar atau menyimpang dari ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Pasal 173 ayat (1) huruf a. Juga telah disebutkan berpasanksi yang dikenakan kepada pihak pelanggar dari ketentuan tersebut.

Maka jelas Pasal 173 Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009 yang berkaitan dengan penyalahgunaan mobil pribadi/plat hitam yang memenuhi hukuman berdasarkan pasal 308 baik pidana kurungan yaitu paling lama 2 (dua) bulan, dan denda sebesar Rp. 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah) aturan tersebut sangat menyalahi ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dalam Islam, ataupun Pasal-Pasal lain yang berkaitan dengan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Memang pada dasarnya peraturan khusus mengenai izin jalan untuk mengangkut penumpang dengan mobil pribadi tidak diatur dalam ketentuan Undang-Undang, akan tetapi mobil pribadi tersebut tidak dimaksudkan ke dalam perizinan mengangkut penumpang dalam hal izin trayek pengawasan dari Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ). Dalam Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan hanya mengatur perusahaan mengenai mobil angkutan umum yang sudah mendapatkan izin ketentuan dalam hal mengangkut penumpang. Jadi, mobil pribadi atau mobil yang berplat hitam sangat menyalahi penyalahgunaan mobil angkutan penumpang yang resmi dijalankan, selain itu mobil pribadi tersebut dalam hal mengangkut penumpang juga tidak memenuhi persyaratan ketentuan yang telah diterapkan dalam Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, maka dari itu mobil pribadi yang dijadikan sebagai sarana angkutan umum tidak diperbolehkan dalam hal mengangkut penumpang dikarenakan tidak termasuk dalam trayek angkutan umum terkecuali mobil peruntukannya dan harus mengikuti ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dan akan dijadikan sebagai Taksi misalnya yang telah mendapatkan izin mengangkut penumpang dan mendapatkan pengawasan dari pihak yang berwenang dan mengubah plat menjadi plat kuning.

Maka dari itu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 telah memberikan sanksi yang tegas kepada kendaraan pribadi yang digunakan sebagai angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek yang tercantum dalam Pasal 304 yang mengatur bahwa setiap orang yang mengemudikan Kendaraan angkutan orang dengan tujuan tertentu yang menaikkan atau menurunkan Penumpang lain di sepanjang perjalanan atau menggunakan Kendaraan angkutan tidak sesuai dengan angkutan untuk keperluan lain dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan atau denda paling banyak Rp.250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah).

B. Hambatan Bagi Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Angkutan Umum Yang Tidak Memiliki Izin Trayek Di Kota Pekanbaru

Dari hasil penelitian yang penulis lakukan terdapat beberapa hambatan atau kendala yang dialami oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru dalam melakukan pengawasan terhadap Angkutan Umum yang tidak memiliki Izin Trayek di Kota Pekanbaru, yang terhimpun dalam wawancara penulis dengan Kepala Bidang Angkutan Jalan pada Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru diantaranya seperti :

1. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan faktor kendala yang sangat penting dalam pelaksanaan suatu kegiatan. Meski perintah-perintah pelaksanaan kegiatan telah diteruskan dengan cermat, jelas dan konsisten, namun jika dalam prosesnya terjadi kekurangan sumber daya manusia yang diperlukan, maka pelaksanaan program dalam kegiatan tersebut akan cenderung kurang efektif. Sumber daya manusia merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengawasan angkutan umum yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, maksudnya dilihat dari tingkat kemampuan, pengetahuan dan keahlian yang dimiliki dalam melaksanakan pekerjaan baik secara prosedur, sistem, proses, dan teknis dalam organisasi. Dalam hal ini petugas dituntut untuk memiliki kemampuan, pengetahuan dan keahlian yang cukup untuk dapat melaksanakan pekerjaan. Bukan hanya pengalaman SDM yang diperlukan, namun kemampuan, pengetahuan dan keahlian yang dimiliki SDM juga modal awal dalam membantu pelaksanaan tugasnya. Faktor sumber daya manusia yang dimiliki oleh Dinas Perhubungan dapat dilihat melalui :

- a. Jumlah personil atau petugas dalam melakukan pekerjaan.
- b. Kesigapan dan kecakapan serta tanggung jawab petugas dalam melakukan pekerjaan.

Semakin menjamurnya keberadaan angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek di Kota Pekanbaru, membuat Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru kewalahan dalam melakukan pengawasan terhadap keberadaan angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek ini. Para supir angkutan umum ini sangat lihai dalam melakukan aksinya. Sehingga pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru belum optimal. Maka dari itu diperlukan kemampuan aparat penegak hukum untuk menindak setiap pelaku pelanggaran lalu lintas yaitu para supir-supir angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek, agar dikemudian hari mereka tidak lagi melakukan aksinya dan kedepannya angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek ini keberadaannya dapat diminimalisir di Kota Pekanbaru.

2. Kurangnya informasi dan komunikasi kepada masyarakat

Hambatan yang kedua ini adalah mengenai kurangnya informasi dan komunikasi kepada masyarakat, terkait mobil pribadi yang dijadikan sebagai angkutan umum. Padahal menurut Undang-undang dan Peraturan Pemerintah mengenai lalu lintas dan angkutan jalan raya (UULLAJ) hal tersebut sangatlah dilarang.

Menurut Pasal 173 Undang-Undang Lalu Lintas Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Angkutan Jalan di Kota Pekanbaru yang menyatakan bahwa setiap Perusahaan angkutan umum yang menyelenggarakan angkutan orang dan/atau barang wajib memiliki izin penyelenggaraan angkutan orang dalam trayek. Begitu juga dalam Pasal 28 ayat (1) dan (2) Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 yang menyatakan

- (1) Untuk melakukan usaha angkutan wajib memiliki izin usaha angkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 huruf a.
- (2) Izin usaha angkutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat digunakan untuk mengusahakan : a. angkutan orang dalam trayek; b. angkutan orang tidak dalam trayek.

Dari penjelasan kedua peraturan perundangan tersebut sangat jelas mengatur bahwa dalam usaha pengangkutan orang wajib memiliki izin operasi jasa angkutan yang dikeluarkan oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru. Namun banyak masyarakat tidak tau menau tentang peraturan tersebut, karena berdasarkan informasi yang penulis dari lapangan, masyarakat sebenarnya mengetahui hal tersebut namun, masyarakat enggang mengurus izin operasi jasa angkutan tersebut, karena tidak mempunyai perusahaan atau badan penyelenggara jasa angkutan, sehingga ditempuhlah jalan pintas demi mendapatkan keuntungan yang ekonomis dari hasil jasa angkutan secara pribadi yang digunakan oleh masyarakat atau pengguna jasa tersebut.

3. Kurangnya sosialisai terhadap Peraturan yang sudah ada

Keberadaan mobil pribadi yang digunakan sebagai angkutan umum yang beroperasi di jalan raya oleh pemilik/ pengusaha angkutan tersebut, bisa jadi oleh karena kurang genjarnya sosialisasi terhadap Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009 serta Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Seharusnya Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru melakukan sosialisasi tersebut kepada masyarakat dengan cara melakukan komunikasi dan informasi mengenai ketentuan-ketentuan angkutan umum berdasarkan UULLAJ dan akibat kurang gencarnya sosialisasi tersebut oleh pihak Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, maka banyak pemilik/ pengusaha yang menjalankan mobil pribadi berplat hitam sebagai angkutan umum. Menurut Kepala Seksi Angkutan Jalan Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru bahwa hal tersebut bisa saja terjadi mereka belum mengerti dan memahami mengenai ketentuan dan persyaratan angkutan umum resmi beserta tindak pidana bagi yang melanggarnya menurut UULLAJ. Sehingga pemilik/ pengusaha mobil angkutan umum plat hitam dengan bersikap masa bodoh

tetap mengoperasikan angkutannya.¹⁰⁸ Hal senada juga disampaikan oleh Kepala Bidang Angkutan Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru bahwa alasan dari pemilik atau pengusaha mobil angkutan umum belum mendengar sosialisasi UULLAJ mengenai angkutan umum, disamping itu bagi pemilik/ pengusaha untuk mengurus perizinan angkutan umum resmi merasa prosedur perizinan berbelit-belit atau tidak mengerti harus kemana mereka mengurusnya.¹⁰⁹

Karena itu perlu bagi pihak Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru untuk mensosialisasikan Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009 serta Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mengenai angkutan umum kepada pemilik/ pengusaha yang menjalankan mobil pribadi sebagai angkutan umum untuk menghentikan kegiatannya. Disamping itu mengurus perizinan angkutan umum yang sah menurut Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009 serta Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kepada pihak Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru. Dalam sosialisasi Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009 serta Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mengenai angkutan umum pihak Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru dapat bekerja sama dan melakukan koordinasi dengan pihak kepolisian untuk mensosialisasikan kepada pemilik/ pengusaha angkutan. Dengan adanya sosialisasi Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009 serta Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang gencar dan terus menerus mengenai angkutan umum oleh aparat yang berwenang dibidang angkutan jalan

¹⁰⁸ Hasil wawancara penulis pada tanggal 16 Maret 2018 dengan Bapak Septia Gusman, S.ST selaku Kepala Seksi Angkutan Jalan pada Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, diruang kerja.

¹⁰⁹ Hasil wawancara penulis pada tanggal 20 Maret 2018 dengan Bapak Sunarko, ATD. MT selaku Kepala Bidang Angkutan Jalan pada Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, diruang kerja.

kepada pemilik/ pengusaha angkutan agar menjadi paham dan mengerti serta mematuhi dan melaksanakannya.

Dari penjelasan diatas, maka menurut hemat penulis para pemilik kendaraan tidak akan bisa mencari alasan-asalan lagi mengenai pelanggaran angkutan tersebut, karena sudah dianggap paham dan mengerti mengenai ketentuan Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009 serta Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mengenai angkutan umum yang resmi beserta prosedur perijinannya.

Sementara itu berdasarkan keterangan dari Kasat Lantas Polresta Kota Pekanbaru yang menyatakan bahwa kemampuan aparat penegak hukum khususnya Satuan Polisi Lalu Lintas Kota Pekanbaru dalam melaksanakan tugas untuk menanggulangi dan mencegah mobil pribadi yang dijadikan sebagai angkutan umum, dibutuhkan aparat penegak hukum yang berwenang dibidang angkutan jalan. Aparat yang berwenang melakukan penyidikan dalam hal ini adalah pihak kepolisian dan DLLAJR pada Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, dimana keduanya diberi tugas sebagai penyidik tindak pidana di bidang lalu lintas dan angkutan jalan oleh negara.

Beliau juga menambahkan bahwa hal tersebut sudah diatur dalam Pasal 262 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang pada intinya mengatur bahwa Penyidik Pegawai Negeri Sipil juga berwenang untuk :

- a. Melakukan pemeriksaan atas pelanggaran persyaratan teknis dan laik jalan Kendaraan Bermotor yang pembuktiannya memerlukan keahlian dan peralatan khusus,
- b. Melakukan pemeriksaan atas pelanggaran perizinan angkutan orang dan/atau barang dengan Kendaraan Bermotor Umum,

- c. Melakukan pemeriksaan atas pelanggaran muatan dan/atau dimensi Kendaraan Bermotor di tempat penimbangan yang dipasang secara tetap,
- d. Melarang atau menunda pengoperasian Kendaraan Bermotor yang tidak memenuhi persyaratan teknis dan laik jalan.
- e. Meminta keterangan dari Pengemudi, pemilik Kendaraan Bermotor, atau Perusahaan Angkutan Umum atas pelanggaran persyaratan teknis dan laik jalan, pengujian Kendaraan Bermotor, dan perizinan;
- f. Melakukan penyitaan surat tanda lulus uji dan/atau surat izin penyelenggaraan angkutan umum atas pelanggaran dengan membuat dan menandatangani berita acara pemeriksaan.¹¹⁰

Aparat tersebut adalah pihak Kepolisian untuk menindak tegas pelanggaran tersebut karena tidak sesuai dengan Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009 serta Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Tetapi pelanggaran tersebut tetap berlangsung bahkan semakin banyak saja setiap tahun, seolah-olah pihak Kepolisian tidak berdaya untuk mengatasinya.¹¹¹

Ditegaskan kembali oleh Kopol Rinaldo Aser, bahwa masih banyaknya pelanggaran tersebut ini merupakan bukti bahwa kemampuan aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugas masih kurang. Keterbatasan jumlah personel yang berwenang dalam pengawasan dan penindakan terhadap angkutan umum tidak resmi plat hitam menjadi kendala. Jumlah personel yang terbatas tidak maksimal untuk memberantas angkutan tersebut secara keseluruhan. Penegakan hukum yang tidak tegas dan tidak konsisten juga turut mengurangi kemampuan aparat penegak hukum yang berwenang dibidang angkutan jalan dalam melaksanakan tugas, seperti razia operasi terhadap angkutan umum tersebut hanya dilakukan

¹¹⁰ Hasil wawancara penulis dengan Bapak Kopol Rinaldo Aser, SH. S.IK, selaku Kasat Lantas Polresta Pekanbaru, pada tanggal 19 Maret 2018 Diruang Kerja.

¹¹¹ Hasil wawancara penulis dengan Bapak Kopol Rinaldo Aser, SH. S.IK, selaku Kasat Lantas Polresta Pekanbaru, pada tanggal 19 Maret 2018 Diruang Kerja.

pada waktu-waktu tertentu saja oleh aparat. Dimana tidak semua mobil pribadi plat hitam digunakan untuk digunakan sebagai angkutan umum yang beroperasi terjaring razia oleh aparat. Walaupun angkutan tersebut terjaring razia operasi, sebagian dari mereka yang tertangkap sudah kembali beroperasi.¹¹²

Berdasarkan penjelasan diatas menurut hemat penulis seharusnya aparat yang berwenang lebih banyak membentuk pos pengawasan di setiap titik wilayah yang sering dilalui oleh angkutan umum plat hitam tersebut, disamping itu juga aparat yang berwenang seharusnya menyebarkan intel dalam mengawasi dan menindak angkutan umum tersebut pada tiap-tiap jalur yang sering dilalui olehnya. Selain itu oknum aparat memberikan toleransi kepada angkutan tersebut dengan menarik pungutan-pungutan liar (pungli) di tempat tertentu sehingga mengurangi kemampuan aparat yang berwenang dalam melaksanakan tugas penegakan hukum. Pungli termasuk perbuatan yang memperkaya diri sendiri tanpa hak atau tidak halal, yang dapat diklasifikasikan sebagai korupsi. Apabila masalah pungli ini tidak ditangani secara struktural dan bersistem, dikhawatirkan akan terus berlanjut, sehingga menjadi beban masyarakat dan akhirnya membudaya yang sulit diberantas.

Kemampuan aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugas menindak pelanggaran tersebut harus benar-benar dimaksimalkan dan ditingkatkan lagi. Dituntut lebih pintar, profesional, serta tangguh dalam melaksanakan tugasnya¹¹³ memberantas dan menertibkan angkutan umum plat hitam. Karena itu perlu adanya pembinaan mental dan keahlian tiap individu personel aparat secara kontinyu dalam meningkatkan profesionalismenya.

4. Faktor partisipasi masyarakat

Faktor kurangnya partisipasi masyarakat juga merupakan faktor yang sangat penting untuk menentukan berhasil atau tidak pelaksanaan suatu kegiatan. Maksud dari partisipasi

¹¹² Hasil wawancara penulis dengan Bapak Kopol Rinaldo Aser, SH. S.IK, selaku Kasat Lantas Polresta Pekanbaru, pada tanggal 19 Maret 2018 Diruang Kerja.

¹¹³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2008, hal. 17

masyarakat disini ialah keikutsertaan, kepedulian dan serta kesadaran masyarakat dalam pengawasan Angkutan umum yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru. Partisipasi masyarakat dalam pengawasan Angkutan Umum disini dapat berupa pengaduan atau pelaporan akan pelanggaran yang dilakukan Angkutan Umum tersebut.

Disamping hambatan yang dialami oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, maka sudah dilakukan beberapa upaya hukum yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru terhadap penggunaan keberadaan kendaraan (mobil) pribadi sebagai angkutan umum di Kota Pekanbaru. Adapun upaya yang dilakukan diantaranya :

a. Upaya Hukum Preventif.

Pada perlindungan hukum preventif ini subjek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitive. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa, perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.¹¹⁴ Upaya hukum preventif yang dimaksud disini adalah upaya yang dilakukan oleh aparat-aparat penegak hukum khususnya Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru dalam penegakan atas penyimpangan yang terjadi kendaraan pribadi yang tidak memiliki ijin sebagai angkutan umum di Kota Pekanbaru seperti tidak dilengkapi dengan perijinan meliputi ijin usaha, trayek dan operasi angkutan umum, kemudian mobil pribadi yang digunakan sebagai angkutan umum tidak memiliki asuransi terhadap penumpangnya. Berdasarkan hal tersebut upaya-upaya preventif yang dilakukan oleh aparat-aparat penegak hukum khususnya Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru yakni melakukan penyuluhan terhadap angkutan umum

¹¹⁴ Soegijanta Tjokranegara, *Hukum Pengangkutan Barang dan Penumpang*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012, hal. 72

yang tidak resmi tentang syarat-syarat sebagai angkutan umum sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, memberikan pelatihan penegakan hukum bagi aparat-aparat penegak hukum khususnya pada Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru, membuat dan menerbitkan buku-buku pedoman tentang angkutan umum. Hal lain yang harus dilakukan Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru adalah seperti pembuatan baliho mengenai pemberitahuan pelarangan penggunaan mobil pribadi sebagai angkutan umum dan agar upaya penertiban dapat berjalan secara efektif maka Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru dapat melakukan tindakan penjagaan ditempat berkumpulnya mobil pribadi sebagai angkutan umum dan apabila hal tersebut belum efektif dapat pula dilakukan teguran secara lisan terhadap supir-supir yang belum mematuhi aturan atau memenuhi syarat-syarat menjadi angkutan resmi menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

b. Upaya Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.¹¹⁵ Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan

¹¹⁵ Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada Universitas Press, Yogyakarta, 2002, hal. 19

dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dapat menjadi tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.¹¹⁶ Contoh kasus yang dapat dilihat disini, ada banyak jasa travel di Kota Pekanbaru yang belum mengantongi izin trayek resmi sehingga sudah sering dilakukan razia travel gelap yang mengangkut penumpang yang beroperasi pada saat itu. Sebagian travel gelap tersebut ada yang ditilang dan sebagian lagi ditahan dikarenakan tidak memiliki surat-surat lengkap dan izin trayek untuk mengangkut penumpang, travel gelap yang ditilang dikenakan denda rata-rata berkisar antara Rp. 100.000,- (Seratus Ribu Rupiah) sampai dengan Rp. 300.000,- (Tiga Ratus Ribu Rupiah) sesuai dengan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan.

Dari kasus diatas dapat disimpulkan bahwa masih banyak travel-travel gelap yang tidak resmi dan tidak memiliki izin trayek bebas berkeliaran di Kota Pekanbaru untuk mengangkut penumpang dari Kota Pekanbaru ke beberapa luar daerah seperti Sumbar, Bengkalis, Kuansing, Tembilah, Rengat, Duri, Dumai dan masih banyak lagi.

Praktek pengangkutan penumpang yang dilakukan oleh travel gelap atau liar yang tidak memiliki izin trayek sangat meresahkan angkutan resmi berplat kuning yang memiliki izin trayek karena penumpang lebih memilih menggunakan jasa travel gelap yang tarifnya cenderung lebih murah dibandingkan travel resmi. Karena hal itu juga daerah khususnya Pemerintah Kota Pekanbaru dirugikan sebab travel gelap tidak memberikan retribusi izin trayek kepada daerah Kota Pekanbaru. Selain itu dapat kita lihat jika terjadi kecelakaan hak penumpang disini untuk mendapatkan asuransi tidak terpenuhi dikarenakan travel gelap tidak melindungi atau menyertakan penumpangnya dalam asuransi kecelakaan serta dapat bertindak sewenang-wenang dalam hal tarif penumpang dan tata cara pengangkutan penumpang.

¹¹⁶ AZ. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hal. 38

Berdasarkan sanksi yang diberikan terhadap travel-travel gelap yang terjaring razia yang hanya dikenakan denda tilang Rp. 100.000,- (Seratus Ribu Rupiah) sampai dengan Rp. 300.000,- (Tiga Ratus Ribu Rupiah) dianggap kurang memberikan efek jera terhadap para supir taksi gelap karena nominal denda tersebut belum memenuhi syarat menurut Pasal 308 yang berbunyi dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (dua) bulan atau denda paling banyak Rp. 500.000,- (Lima Ratus Ribu Rupiah) dan juga tidak ada parameter atau ukuran yang menentukan besaran hukuman pidana dan denda yang diberikan terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh supir travel-travel gelap.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan dari hasil penelitian dan pembahasan yang penulis lakukan, maka dapat penulis tarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Peran Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru dalam melakukan pengawasan terhadap angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek di Kota Pekanbaru belum berjalan secara optimal, hal tersebut dilihat dari kurang ketatnya pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru terhadap kendaraan yang tidak memiliki izin trayek dan mengakibatkan banyaknya kendaraan (mobil) pribadi yang digunakan sebagai angkutan umum/travel gelap di Kota Pekanbaru.
2. Hambatan bagi Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru dalam melakukan pengawasan terhadap angkutan umum yang tidak memiliki izin trayek di Kota Pekanbaru seperti : Sumber daya manusia yang dapat dilihat dari tingkat kemampuan, pengetahuan dan keahlian yang dimiliki oleh personil Dinas Perhubungan dalam melaksanakan pekerjaan baik secara prosedur, sistem, proses, dan teknis dalam organisasi, selain itu kurangnya informasi dan komunikasi khususnya mengenai angkutan umum, ditambah lagi kurangnya sosialisai terhadap Peraturan yang sudah ada dan terakhir adalah kurangnya faktor partisipasi dari masyarakat terkait keikutsertaan, kepedulian dan serta kesadaran masyarakat dalam pengawasan Angkutan umum yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru.

B. Saran

Berdasarkan hasil pembahasan diatas maka diperlukan beberapa pemikiran sebagai saran diantaranya:

1. Selain itu pemilik/ pengusaha angkutan dihimbau untuk segera mengurus perizinan angkutan umum serta memenuhi ketentuan-ketentuan angkutan umum menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Ini dimaksudkan agar mereka tidak terlibat masalah dikemudian hari, lalu masyarakat diharapkan tidak menggunakan jasa angkutan tersebut, karena angkutan itu tidak mempunyai tanggung jawab dan jaminan asuransi serta ganti kerugian apabila terjadi musibah.
2. Sebaiknya Pemerintah bersama aparat penegak hukum yang berwenang di bidang lalu lintas dan angkutan jalan yaitu pihak Kepolisian dan Dinas Perhubungan Kota Pekanbaru harus secara kontinyu melakukan pengawasan dan razia operasi terhadap angkutan umum plat hitam dalam rangka penertiban angkutan umum.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Abbas Salim, *Manajemen Transportasi*, Grafindo Persada, Jakarta. Sistem Transportasi, 1997, Gunadarma. Jakarta, 2002
- Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996
- Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, cet.ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2010
- Andi Malarangeng, dkk, *Otonomi Daerah Demokrasi dan Civil Society*, Media Grafika, Jakarta, 2000
- A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kansius, Yogyakarta, 1990
- Ateng Syarifudin, *Pengurusan Perizinan*, Pusat Pendidikan dan pelatihan ST Alosius, Bandung, 1992
- Bachsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005
- Bazar Harahap, *Hak Asasi Manusia dan Hukumnya*, Cetaka II, Perhimpunan Cendikiawan Indenpenden Republik Indonesia, Jakarta, 2007
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia, (Edisi Revisi)*, Bumi Aksara, Jakarta, 2011
- Hariono, dkk, *Mengembangkan Negara Hukum Yang Bermartabat*, Setara Press, Malang, 2003
- Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004
- I Dewa Gede Atmaja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum : Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konskwen*, Universitas Udayana, Jakarta, 2004
- Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994

- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1998
- Maman Ukas, *Manajemen Konsep, Prinsip, dan Aplikasi Pengawasan*, Agnini, Bandung, 2002
- Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998,
- Nanang Fattah, *Manajemen Pendidikan*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2001
- Philipus M. Hadjon, *Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Djumali, Surabaya, 2005
- , *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001
- , *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- , *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, 1998
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2010
- Kartini Kartono, *Pemimpin dan Kepemimpinan*, Jakarta: PT. Rajawali Grafindo Persada, 2011
- Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Yogyakarta, 2007
- Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah Universitas Indonesia, Yogyakarta, Jakarta, 1998
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2006
- SF. Marbun, Dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UI Press, Yogyakarta, 2001
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 2006
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pres, Jakarta, 2010

Sondang P. Siagian, *Kepemimpinan Organisasi & Perilaku Administrasi*, Jakarta: Penerbit Gunung Agung, 2002

Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990

Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Universitas Padjajaran, Bandung, 2006

Victor Situmorang, *Pokok-pokok Peradilan Tata Usaha Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000

Victor M. Situmorang, dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Yogyakarta, Rineka Cipta, 2014

B. Internet

<http://www.pengertianpakar.com/2014/12/pengertian-dan-tujuan-pengawasan.html>, diakses tanggal 14 Desember 2017

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan