

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 di sebutkan bahwa tujuan di bentuknya Negara diantaranya untuk mensejahterakan rakyat dan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Pemerintah sebagai aparatur Negara yang bertugas memimpin organisasi Negara untuk mencapai tujuan Negara sebagai mana yang tertera dalam pembukaan Undang-Undang 1945 serta untuk mengkoordinasi agar tujuan Negara tercapai.

Pemerintah adalah orang yang menjalankan fungsi sebagai pelayanan masyarakat, melaksanakan pembangunan baik secara nasional maupun di daerah turut serta memberdayakan masyarakat dalam berbagai aktifitas kehidupannya sehingga tercapainya keadilan dalam kesejahteraan masyarakat pada umumnya.

Untuk memudahkan tugas-tugas pemerintah, di perlukan adanya hubungan antara pusat dan daerah dalam bentuk pelimpahan kekuasaan dan fungsi sebagai perwujudan dalam desentralisasi yang tujuan akhirnya yaitu mendekatkan pelayanan umum kepada masyarakat.

Dalam prinsip desentralisasi yang menyerahkan sebagai kekuasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Hal ini atas pertimbangan bahwa di Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki keragaman sosial dan budayanya, maka sesuai dengan asal-usul daerahnya yang lebih mengetahui kebutuhan masyarakat dan daerahnya.

Undang-Undang 1945 dalam pasal 18B ayat (1) mengenai pemerintah Daerah menyebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah bersifat khusus atau bersifat istimewa yang di atur dengan Undang-Undang.

Pemerintah daerah merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat yang menjalankan urusan pemerintahan di daerah berdasarkan hak-hak otonomi dan tugas pembantuan berdasarkan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dan di dalam Undang-Undang dasar 1945 pasal 18 ayat (1) di sebut juga, Negara Kesatuan republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah yang di atur dalam Undang-Undang.

Berdasarkan Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah yang mengatur hubungan pemerintah pusat dan daerah yang terkait dengan wewenang, keuangan, pelayanan umum serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Hal paling mendasar yang di atur dalam Undang-Undang 23 tahun 2014 adalah di arahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan keikutsertaan masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kemudian dalam Undang-Undang 23 tahun 2014 pada pasal 1 ayat (2) pemerintah daerah adalah diarahkan penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah oleh DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945, dan ayat (3) Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati dan Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah.

Sejalan dengan arus reformasi yang telah di gulirkan dengan harapan agar aparatur pemerintah dapat mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan, dengan menerapkan pelayanan publik yang baik, selain itu, di harapkan tindakan korupsi, kolusi, nepotisme, penyelewengan wewemngang serta arogansi kekuasaan dapat ditanggulangi dan diberantas. Sebab ketidak mampuan pemerintah untuk memberikan tangapan positif terhadap tuntutan dan harapan masyarakat tersebut dapat menyebabkan hilangnya legitimasi dan kepercayaan publik yang tentunya akan menghambat pelayanan publik yang baik. Hal ini dapat tercermin dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 pasal 14 yang menyatakan yang di maksud dengan urusan pemerintan dengan secara nyata ada, dalam ketentuan ini sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi yang dimiliki antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan dan pariwisata.

Dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah maka di perlukan adanya suatu organisasi yang menaungi semua kegiatan pemerintahan daerah, bertujuan untuk menjalankan roda pemerintahan di daerah tersebut.

Pemerintah merupakan perpanjangan tangan dari masyarakat, oleh sebab itu pemerintah harus memberikan pelayanan yang sebaik mungkin agar masyarakat betul-betul merasakan bahwa mereka harus mendapatkan pelayanan sesuai dengan ketentuan yang di tetapkan oleh Undang-Undang dalam sistem pemerintahan.

Adapun fungsi pemerintah menurut Djaenviri (1998: 16) pada masa sekarang ini setidaknya-tidaknya meliputi:

- a. Fungsi Pelayanan Masyarakat (Public Service Function)
- b. Fungsi pemberdayaan
- c. Fungsi Pembangunan
- d. Fungsi Pengaturan
- e. Fungsi Perlindungan

Salah satu urusan pemerintahan yang di serahkan yang di serahkan pada daerah adalah urusan perhubungan. Sejalan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, di mana semenjak berjalannya otonomi daerah kepada daerah diberikan kewenangan untuk membentuk badan atau dinas sesuai dengan kebutuhannya.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 16 tahun 2012 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja dinas perhubungan kabupaten Siak. Dinas perhubungan adalah sebuah unit kerja di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Siak yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan

pemerintahan di bidang lalu lintas angkutan jalan. Transportasi memiliki peranan yang sangat penting dan strategis dalam ikut mendorong dan sekaligus menegakan dinamika pembangunan daerah terutama keterkaitan fungsinya sebagai pelayanan masyarakat (*Public Service*), penunjang kegiatan ekonomi daerah, dan salah satu potensi pendapatan daerah. Salah satu bidang transportasi yang memerlukan perhatian lebih yakni transportasi darat karena sebagian besar aktifitas manusia berada di darat.

Dinas perhubungan terdiri dari 4 sub Dinas yaitu Sub Dinas Perhubungan Darat, Sub Dinas Perhubungan Laut, Sub Dinas Perhubungan Udara, dan Sub Dinas Pos dan telekomunikasi. Khusus pada penelitian ini tertarik meneliti Sub Dinas Perhubungan Darat karena sub dinas perhubungan Darat yang berhubungan langsung dengan menangani masalah lalu lintas jalan raya, Sub Dinas Perhubungan Darat terdiri dari seksi manajemen lalu lintas, seksi sarana dan prasarana, seksi keselamatan dan teknik sarana angkutan.

Sub Dinas Perhubungan darat mempunyai tugas menyiapkan pembinaan manajemen perhubungan darat dalam daerah Kabupaten serta memberikan bimbingan keselamatan dan penertiban, analisis daerah rawan kecelakaan dan keselamatan sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Untuk melaksanakan tugas tersebut maka Sub Dinas Perhubungan darat mempunyai fungsi :

1. Pengaturan, pengawasan dan pengendalian lalu lintas di jalan umum.

2. Perencanaan kebutuhan, pengadaan kebutuhan, pengadaan penempatan dan pemeliharaan rambu-rambu lalu lintas, marka jalan dan pemberi isyarat di jalan umum.
3. Pemberian bimbingan keselamatan dan penertiban bidang lalu lintas, analisis daerah rawan lalu lintas sesuai dengan ketentuan.
4. Pelaksanaan tugas lain yang di berikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dinas Perhubungan Kabupaten Siak adalah suatu organisasi yang memiliki visi dan misi yaitu pelayanan kepada masyarakat umum. Dinas Perhubungan merupakan organisasi publik yang bertanggung jawab atas sistem lalu lintas di kabupaten siak sehingga di tuntut untuk mempersiapkan diri dan secara terus menerus melakukan perbaikan dalam rangka mengantisipasi berbagai masalah lalu lintas yang semakin kompleks.

Khusus untuk angkutan umum lalu lintas, merupakan masalah yang sangat kompleks mengingat perkembangan perkembangan Kabupaten Siak yang pesat. Perkembangan Kabupaten Siak di lihat dari pembangunan yang di lakukan oleh pemerintah kota terutama pembangunan fisik seperti jalan, gedung, pusat perbelanjaan, dan industri. Dengan adanya perkembangan kota yang cukup pesat maka juga berpengaruh terhadap meningkatnya arus lalu lintas di jalan raya.

Kecelakaan terjadi setiap harinya yang di sebabkan dari tidak teraturnya arus lalu lintas di Kabupaten Siak. Pada tahun 2016 tercatat 350 kecelakaan yang melibatkan kendaraan roda empat yang memakan korban meninggal dunia berjumlah 87 orang, serta 263 orang mengalami luka dan cacat tubuh. Sedangkan

kecelakaan melibatkan kendaraan jenis roda dua yang memakan korban meninggal 324 orang, serta yang mengalami luka dan cacat tubuh berjumlah 376 orang, adapun rincian jumlah kecelakaan setiap bulanya selama tahun 2016 maka dapat dilihat pada table berikut ini :

**Tabel I.I Rincian jumlah kecelakaan setiap bulannya selama tahun 2016 di Kabupaten Siak**

No	Bulan	Jumlah kecelakaan Kendaraan roda 4	Jumlah kecelakaan kendaraan roda 2
1	Januari	24	48
2	Februari	32	64
3	Maret	21	42
4	April	18	36
5	Mei	29	58
6	Juni	33	66
7	Juli	24	48
8	Agustus	20	40
9	September	32	64
10	Oktober	36	72
11	November	39	78
12	Desember	42	84
<b>Total</b>		<b>350</b>	<b>700</b>

*Sumber Data : Dinas Perhubungan Kabupaten Siak*

Penanganan masalah kelancaran arus lalu lintas merupakan tanggung jawab pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan. Dalam hal ini adalah menjadi tanggung jawab Dinas Perhubungan, khususnya bidang lalu lintas agar lalu lintas yang memiliki tugas mengatur lalu lintas dapat berjalan dengan lancar. Sub dinas perhubungan darat ini dapat bertugas langsung dalam menangani kesemrawutan lalu lintas setiap hari terjadi, menangani kecelakaan yang terjadi di jalan raya, melakukan razia kendaraan di jalan raya dan mengatur perparkiran

kendaraan yang dapat menyebabkan kemacetan dan dengan demikian mengharapkan jumlah korban yang meninggal dan luka-luka dapat di kurangi.

Kemudian pihan Dinas Perhubungan juga di harapkan agar bisa membangun kerja sama dengan melakukan pengawasan, pengendalian, serta melakukan razia gabungan untuk menertibkan para pengguna jalan yang tidak mentaati peraturan yang telah di tetapkan, kemudian membangun kerja sama denagan Dinas Pekerjaan Umum seperti memberikan rekomendasi jalan yang mengalami kerusakan agar segera di lakukan perbaiki guna menjamin kenyamanan dan keselamatan para pengguna jalan, dan pihak di anggap perlu di lakukan kerja sama adalah Dinas Tata taman Dan Kota di mana ruang kota Siak harus di sesuaikan dengan kondisi geografis nya, agar raut wajah kota siak bisa dengan senyum menyambut setiap pengguna jalan yang melalui kota ini.

Jika kita lihat pasal 13 dengan fungsi dan kewenangan yang dimiliki Sub Dinas Perhubungan Darat seharusnya bisa menciptakan penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan yang aman, selamat, tertib, dan lancar, namun kenyataan nya bertolak belakang dari apa yang seharusnya bisa di nikmati oleh masyarakat, mereka di hadapkan pada suatu keadaan yang kurang nyaman dan bahkan mengancam keselamatan mereka pada saat mengendarai kendaraan, hal ini di sebabkan oleh kurangnya kesadaran yang di miliki alat kelengkapan sebagai pengendara, seperti tidak memiliki Surat Izin Mengemudi. Ternyata hal yang sedemikian rupa apabila di biarkan dn tidak di tangani dengan baik akan menimbulkan permasalahan yang serius, karna ini adalah menyangkut masalah kehidupan masyarakat (kemaslahatan orang banyak), tentunya dalam hal inidak

terlepas dari peranan yang seharusnya di mainkan oleh Bidang Perhubungan Darat, mengapa hal ini sedemikian rupa tersebut bisa terjadi, tentunya timbul pertanyaan di benak setiap orang apakah para pegawai Bidang Perhubungan Darat tidak melaksanakan tugas yang seharusnya mereka jalankan dengan baik, oleh karena itu untuk menjawab komentar miring tersebut aparatur Sub Dinas Perhubungan Darat Kabupaten Siak harus melakukan tindakan Refrensif (nyata), yaitu dengan meningkatkan pengaturan, Pengawasan, dan pengendalian Lalu Lintas di Kota Siak.

Berdasarkan hasil pengamatan yang di lakukan masih terdapat sejumlah titik kemacetan di wilayah Kabupaten Siak, ternyata pada jam sibuk, hal demikian dapat terjadi karna masih minimnya ketersediaan perlengkapan jalan (rambu-rambu lalu lintas) yang berfungsi sebagai petunjuk atau perintah bagi pengguna jalan, kemudian di sebabkan oleh kebudayaan masyarakat Kabupaten Siak dalam berkendara, mereka tidak memikirkan keselamatan orang lain dan mereka mementingkan keselamatan sendiri dan akibatnya kenyamanan orang lain sedikit terganggu, dan yang terakhir para petugas dari bidang Bidang Perhubungan Darat tidak menjalankan sebagian tugas dan fungsi yang mereka miliki.

Berdasarkan beberapa contoh kawasan ini, maka dapat di pahami jika sering terjadi kesembrautan dan kecelakaan lalu lintas. Disinilah peranan Dinas Perhubungan, khususnya bidang lalu lintas agar dapat mengevaluasi kinerjanya serta bisa memberikan solusi untuk menciptakan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan. Saat ini di Kabupaten Siak merupakan kota dengan jumlah

penduduk yang cukup padat, sehingga dengan sendirinya juga berpengaruh terhadap kepadatan arus lalu lintas.

Sub Dinas Perhubungan Darat khususnya kurang melaksanakan tugasnya dengan baik dalam mengatur lalu linyas, seharusnya jika rambu lalu lintas tidak menyala maka aparat Sub Dinas Perhubungan Darat Darat harus memperbaikinya, dan apabila pada ruas jalan yang teridentifikasi banyak dilalui orang atau tingkat kesibukannya lebih tinggi, maka dalam hal ini Seksi Sarana Dan Prasarana harus melakukan pemasangan marka jalan atau rambu-rambu yang lain sesuai dengan kebutuhan wilayah tersebut.

Apabila hal di atas tidak dilaksanakan maka tidak sesuai dengan salah satu sasaran Dinas Perhubungan, yaitu terwujudnya sistem manajemen transportasi lalu lintas yang baik sehingga dapat tercapai kelancaran arus lalu lintas. Dinas Perhubungan Kabupaten Siak juga telah menggunakan beberapa titik sensor jarak jauh yang di sebut *Automatic Traffic Computerize Signal (ATCS)*. Hal tersebut merupakan prestasi kerja yang baik dari Dinas Perhubungan karena telah berhasil menciptakan komputerasi dengan sistem CCTV yang bertujuan untuk memudahkan petugas Dinas Perhubungan Darat dalam memantau setiap daerah rawan macet sehingga kemacetan dapat di tanggulangi.

Fenomena yang terjadi dalam peranan Bidang Perhubungan Darat dalam menangani tertib berlalu lintas di Kabupaten Siak yaitu:

1. Minimnya sarana dan prasarana yang berhubungan langsung dengan bagian perlengkapan jalan berupa lambang, huruf, angka, kalimat, atau perpaduan

yang berfungsi sebagai peringatan, larangan, perintah, atau petunjuk yang bisa di gunakan oleh pengguna jalan di Kabupaten Siak.

2. Kurangnya alat pemberi isyarat pada setiap daerah rawan kecelakaan, seperti ruas jalan yang berlobang, penurunan yang curam dan tikungan yang tajam.
3. Penyebab sembrautan dalam tertib berlalu lintas di Kabupaten Siak yang paling vital adalah masalah pemberian izin dan kurangnya pengawasan yang di lakukan terhadap izin usaha pengangkutan dan penyelenggaraan pengangkutan orang, barang dan atau barang tertentu, seperti masalah perizinan yang di berikan kepada Izin Usaha Angkutan Pariwisata dan Angkutan Barang serta angkutan sewa.

Untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal dalam penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan, maka perlu di selenggarakan secara berkesinambungan dan terus di tingkatkan agar lebih luas daya jangkauan dan merata pelayanan kepada masyarakat dengan memperhatikan sebesar-besarnya kepentingan umum dan kemampuan masyarakat. Oleh karena itu, peran Dinas Perhubungan sangat penting sekali dalam melakukan Manajemen Lalu Lintas terutama menyiapkan perencanaan dan pengaturan lalu lintas di Kabupaten Siak, karna secara geografis Bidang Perhubungan Darat telah mengetahui dan memahami seluk beluk jalan yang ada sehingga bisa melakukan perencanaan, pengadaan, pemasangan, pengaturan dan pemeliharaan fasilitas perlengkapan jalan dalam rangka mewujudkan, mendukung, pemeliharaan pengamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas yang lebih baik sehingga di harapkan mampu menghadapi berbagai permasalahan, yang berhubungan dengan

lalu lintas akibat dari perkembangan kota yang semakin pesat. Namun demikian, untuk menilai suatu kinerja organisasi publik yang memiliki volume kegiatan tinggi seperti halnya Dinas Perhubungan Bidang lalu lintas Kabupaten Siak. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi penghambat dan bagaimana cara mengatasi hambatan untuk meningkatkan kinerja Dinas Perhubungan Bidang Lalu Lintas Kabupaten Siak seiring dengan perkembangan zaman dan tuntutan lingkungan guna mencapai hasil yang maksimal. Berdasarkan paparan dalam dalam latar belakang di atas, maka penelitian ini mengambil judul dalam penulisan penelitian ini, adalah **“PELAKSANAAN FUNGSI DINAS PERHUBUNGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN SIAK DALAM MELAYANI TERTIB BERLALU LINTAS DI KABUPATEN SIAK”**

## **B. Perumusan masalah**

Pelayanan yang baik merupakan isu sentral dalam pengelolaan administrasi publik dan paradigma pemerintahan dewasa ini. Tuntutan agar di terapkannya Pelayanan Publik yang berkualitas, seiring dengan meningkatnya pengetahuan dan pendidikan masyarakat dan adanya pengaruh globalisasi. Sehingga dalam rangka terselenggaranya pelayanan publik yang baik di perlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas dan nyata, sehingga penyelenggaraan pelayanan masyarakat dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab.

Untuk itu orientasi pelayanan instansi pemerintah harus di ubah, karena konsekuensi dari orientasi pelayanan yang konvensional adalah masyarakat

sebagai pelanggan yang mestinya menjadi inti dan orientasi pelayanan menjadi terabaikan. Sehingga masyarakat mendapatkan pelayanan yang tidak memuaskan dan sering di buat kecewa. Dalam hal seperti ini, pegawai pemerintah masih memiliki logika pelayanan yang tidak sesuai aturan. Apakah hal ini memang terjadi pada Dinas Perhubungan Kabupaten Siak.

Di mana fenomena pelayanan pegawai tersebut tercermin dari adanya pendapat yang mengatakan bahwa “Kalau masih bisa di persulit, mengapa harus di permudah?” atau “Kalau masih bisa di perlambat, mengapa harus dipercepat?” apakah memang fungsi pelayanan yang baik belum tersosialisasi pada dinas perhubungan kabupaten siak (Khusus pada bagian Perhubungan Darat) dalam pelayanan atau apakah pemerintah belum siap menjalankan pelayanan yang baik dalam pelayanan? Apakah pelayanan yang baik akan terwujud dari segi fisik saja? Untuk menjawab pertanyaan di atas perlu di rumuskan permasalahan pokok penelitian, sebagaimana pemaparan di atas maka rumusan masalah yang akan di teliti adalah :

1. Bagaimana pelayanan Sub Dinas Perhubungan Darat dalam melayani tertib lalu lintas di Kabupaten siak?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi penghambat Sub Dinas Perhubungan Darat dalam melayani tertib lalu lintas di Kabupaten Siak?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk :

- a. Untuk mengetahui Sub Dinas Perhubungan Darat dalam melayani tertib lalu lintas di Kabupaten Siak.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat Sub Dinas Perhubungan Darat dalam melayani tertib lalu lintas di Kabupaten Siak.

## **2. Kegunaan Penelitian**

- a. Bagi peneliti, dapat menambah pengetahuan dan wawasan tentang pelayanan yang di berikan oleh kantor Dinas Perhubungan Pemerintah Daerah Kabupaten Siak (Sub Dinas Perhubungan Darat).
- b. Bagi dinas perhubungan Pemerintah Daerah Kabupaten Siak (khusus pada bagian Sub Dinas Perhubungan Darat). Ini dapat sebagai salah satu bahan masukan dalam melaksanakan peningkatan kualitas pelayanan.
- c. Bagi mahasiswa dan kalangan akademis, penelitian ini diharapkan dapat di gunakan untuk menambah bahan referensi yang telah ada, sebagi sumbangan pemikiran untuk penelitian selanjutnya dan meningkatkan kemampuan dalam menganalisis suatu permasalahan.