

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Transportasi merupakan sarana yang sangat penting dan strategis dalam memperlancar roda perekonomian, memperkuat persatuan dan kesatuan serta mempengaruhi semua aspek kehidupan bangsa dan negara. Pentingnya transportasi tersebut tercermin pada semakin meningkatnya kebutuhan akan jasa angkutan bagi mobilitas orang serta barang dari dan seluruh pelosok tanah air, bahkan dari dan luar negeri.

Disamping itu transportasi juga berperan sebagai penunjang, pendorong dan penggerak bagi pertumbuhan daerah yang berpotensi namun belum berkembang, dalam upaya peningkatan dan pemerataan pembangunan serta hasil-hasilnya.

Peranan transportasi yang semakin vital, maka angkutan jalan harus ditata dalam satu sistem transportasi nasional yang serasi dengan tingkat kebutuhan lalu lintas dan pelayanan angkutan yang tertib, selamat, aman, nyaman, cepat, tepat, teratur, lancar dan dengan biaya yang terjangkau oleh daya beli masyarakat. Lalu lintas dan angkutan jalan yang mempunyai karakteristik dan keunggulan tersendiri perlu dikembangkan dan dimanfaatkan sehingga mampu menjangkau seluruh wilayah pelosok daratan dengan mobilitas tinggi dan mampu memadukan moda transportasi lain.

Pengembangan lalu lintas dan angkutan jalan yang ditata dalam satu kesatuan sistem, dilakukan dengan mengintegrasikan dan mendinamisasikan unsur-unsurnya yang terdiri dari jaringan transportasi jalan, kendaraan beserta pengemudinya, serta peraturan-peraturan, prosedur dan metode sedemikian rupa sehingga terwujud suatu totalitas yang utuh, berdaya guna dan berhasil guna. Untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal, maka perencanaan dan pengembangannya perlu ditata dalam satu kesatuan sistem secara tetap, serasi, seimbang, terpadu dan sinergi antara yang satu dengan lainnya.

Yogyakarta pernah memiliki predikat sebagai “kota sepeda” di masa lalu. Di dekade 60 hingga 70-an ini, moda sepeda ini sangat populer digunakan oleh masyarakat Yogyakarta, di samping moda tradisional lain seperti andhong dan gerobak (angkutan barang). Di masa sekarang pun masih terdapat banyak sisa-sisa peninggalan jaman sepeda, terbukti dengan masih banyaknya sepeda-sepeda kuno yang dirawat secara turun temurun. Karena perkembangan waktu dan semakin meluasnya progresivitas pergerakan, moda sepeda menjadi semakin ditinggalkan karena daya jelajahnya yang terbatas.

Di awal tahun 1970 hingga 1980, sejarah angkutan umum dimulai dengan munculnya *COLT KAMPUS*, yang dikelola oleh Dema (Dewan Mahasiswa) Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta. Hal ini dilatarbelakangi oleh semakin derasnya mahasiswa dari luar Yogyakarta yang menuntut ilmu di Universitas Gajah Mada, yang secara langsung akan membutuhkan sarana angkutan yang murah dan efektif. Colt Kampus ini belum diatur secara legal

oleh pemerintah, sehingga masih menggunakan plat hitam dengan moda kendaraan bermerk "Colt" dan mampu menampung hingga 10 penumpang.

Seiring dengan perkembangan Yogyakarta sebagai Kota Pelajar dan Mahasiswa, permintaan penumpang pun menjadi semakin bertambah secara signifikan. Pada awal 80-an, lahirlah sebuah koperasi angkutan umum perkotaan (KOPATA) yang dikelola dengan lebih profesional, diatur secara resmi oleh pemerintah melalui ijin trayek, menggunakan bus berukuran sedang dan berplat kuning. Lahirnya koperasi ini kemudian diikuti oleh koperasi-koperasi angkutan perkotaan lainnya, seperti Aspada, Puskopkar, dan Kobutri. Pemerintah juga berupaya membangun jalur-jalur perintis (jalur-jalur di luar kota) dengan membuat Perusahaan Umum, yakni DAMRI. Dari sisi optimalisasi jalur, konsep jalur pada masa itu belum terprogram dan tertata dengan baik, sehingga mekanisme penetapan jalur lebih banyak ditentukan oleh masing-masing koperasi. Penentuan jalur banyak mengalami disorientasi dari sisi *passenger demand*, sehingga berakibat pada inefisiensi jalur, seperti yang banyak terlihat di masa sekarang; jalur yang ada memiliki kecenderungan berputar-putar dan sering terjadi *overlap*. Jumlah armada angkutan umum perkotaan juga mengalami kenaikan yang luar biasa dan terkesan tidak terkontrol. Akibatnya dapat dirasakan pada masa kini, ketika tidak terjadi keseimbangan *supply* dan *demand*, yakni antara jumlah armada angkutan umum dengan jumlah penumpang.

Peranan angkutan jalan yang memiliki nilai penting dan strategis karena menguasai hajat hidup orang banyak maka angkutan jalan dikuasai oleh negara yang pembinaannya dilakukan oleh pemerintah dan dalam pengembangannya juga melibatkan pihak swasta.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 41 Pasal 1 Tahun 1993 perusahaan angkutan umum adalah perusahaan yang menyediakan jasa angkutan orang atau barang dengan kendaraan umum di jalan. Angkutan bus kegiatan usahanya menurut pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 yang menyebutkan kegiatan usaha angkutan orang atau barang dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Swasta Nasional, Koperasi, Perorangan warga Indonesia. Setiap angkutan umum yang beroperasi di kota Yogyakarta ataupun kota lainnya di Indonesia membutuhkan trayek dan jaringan trayek, Trayek adalah lintasan kendaraan umum untuk pelayanan jasa angkutan orang dengan mobil bus yang mempunyai asal dan tujuan perjalanan tetap, lintasan tetap dan jadwal tetap maupun tidak berjadwal. Sedangkan yang dimaksud dengan jaringan trayek adalah merupakan kumpulan dari trayek-trayek yang menjadi satu kesatuan jaringan pelayanan angkutan orang.

Menurut Frank H. Wood Ward ada 3 jenis angkutan yaitu¹ :

1. Angkutan Darat

¹ Frank Wood Ward, Manajemen Transportasi, PT. Pustaka Binawan Pressindo, M. 86 hlm 95

2. Angkutan laut

3. Angkutan Udara

Pada saat ini angkutan darat lebih memegang peranan penting dalam masyarakat karena selain murah tarifnya, dapat dijangkau pengguna jasa juga mudah digunakan.

Dua jenis angkutan darat :

1. Angkutan darat diatas jalan raya diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992
2. Angkutan diatas rel kereta api diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 1992

Angkutan kota (bus perkotaan) adalah sebagai bagian dari sistem transportasi perkotaan yang merupakan salah satu kebutuhan pokok masyarakat kota dan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan kebutuhan kota pada umumnya. Keberadaan angkutan kota sangat dibutuhkan tetapi apabila tidak ditangani dengan baik dan benar akan menjadi masalah bagi kehidupan masyarakat kota.

Permasalahan-permasalahan secara umum yang dihadapi transportasi perkotaan antara lain² :

² Muslich Zainal Asikin, *Sistem Manajemen Transportasi Kota*, Philosophy Pres Fak Filsafat UGM dengan Abhiseka, Yogyakarta hal 10.

1. Pertumbuhan kebutuhan transportasi sering tidak seimbang dengan penyedia prasarana.
2. Kualitas dan jumlah angkutan umum yang belum memadai sarana dan prasarana, jaringan jalan dan jaringan trayek, terminal, sistem pengendalian dan pelayanan angkutan umum belum berhasil ditata secara konseptual.
3. Makin jauhnya jarak perjalanan harian masyarakat.
4. Penggunaan kendaraan pribadi yang kurang efisien.
5. Di daerah perkotaan timbul kemacetan, kesemrawutan, dan pencemaran lingkungan.

Dikarenakan angkutan jalan raya merupakan hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak atau masyarakat yang bergantung pada kebutuhan angkutan jalan raya, sehingga pemerintah mempunyai peran dan tanggung jawab yang sangat besar dalam mengelola dan mengatur tentang permasalahan transportasi termasuk angkutan jalan raya, hal ini sesuai dengan Undang-undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 ayat (2) yang menyatakan

“cabang-cabang produksi penting bagi masyarakat dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”.

Kebutuhan akan adanya transportasi, pemerintah mempunyai peran sebagai pembina, sehingga berkewajiban untuk menyusun rencana dan

merumuskan kebijakan, mengendalikan, dan mengawasi perwujudan transportasi dan jaringan pelayanan.³

Yogyakarta merupakan daerah tujuan wisata, padahal sektor jasa pariwisata, tidak bisa dilepaskan dengan baik tidaknya pelayanan dan juga keindahan, sementara sarana transportasi perkembangannya untuk mendukung bisnis pariwisata belum memadai. Keberadaan angkutan bus perkotaan di kota Yogyakarta dapat menjadi cermin masyarakat Yogyakarta⁴

Tentang keberadaan angkutan umum termasuk angkutan bus perkotaan diatur pemerintah melalui Undang-undang DLLAJ Nomor 14 Tahun 1992 dan keputusan Direktorat Jenderal Perhubungan Nomor 274 / lik.105/DPRD / Tahun 1996 yang memuat tentang lalu lintas dan angkutan jalan raya. Tetapi adanya peraturan tersebut tentu saja belum mampu mengimbangi banyaknya angkutan bus perkotaan beserta masalah-masalahnya sehingga pemerintah melalui menteri perhubungan mengeluarkan keputusan yang mengatur tentang penyelenggaraan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum yaitu dengan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM. 35 Tahun 2003. Sehingga perusahaan mobil bus umum dalam peranannya yang menyangkut kebutuhan masyarakat luas harus dijalankan sesuai izin trayek yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

³ Sistem Transportasi Nasional, Dephub ; hlm 5

⁴ Bambang Pribadi, S.E., 2003, Diskusi KR “Dukungan Transportasi Pada Bisnis Dan Pariwisata”; kr.co.id

Begitu juga dengan keberadaan angkutan umum yaitu bus perkotaan di kota Yogyakarta, dalam pelaksanaannya masing-masing kelompok atau pengelola armada bus telah memiliki trayek-trayek tersendiri yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang dalam hal ini adalah kewenangan Dinas Perhubungan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2001 tentang penyelenggaraan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sedangkan angkutan perkotaan di wilayah perkotaan Yogyakarta diatur dalam Surat Keputusan Gubernur Nomor 11/KEP/2005 tentang angkutan perkotaan yang beroperasi di wilayah perkotaan Yogyakarta. Dinas Perhubungan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai peranan sebagai pelaksana pengawasan dan pengendalian terhadap penyelenggaraan angkutan bus perkotaan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, meliputi :

- a. Pemantauan operasi angkutan
- b. Evaluasi trayek dan evaluasi izin operasi
- c. Penilaian kinerja angkutan dan kinerja kendaraan
- d. Pengembangan dan perluasan trayek dan izin operasi

Izin adalah suatu instrument yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, pemerintah menggunakan izin sebagai sarana untuk mengendalikan tingkah laku para warganya. Hal ini dikarenakan pemerintah

menggunakan izin sebagai instrument untuk mempengaruhi hubungan dengan para warganya agar mau mengikuti cara yang dianjurkan oleh pemerintah guna mencapai tujuan yang konkrit. Perizinan adalah suatu alat untuk menstimulasi perilaku yang baik terhadap lingkungan atau untuk mencegah perilaku yang tidak dikehendaki. Segi normatif dari perizinan adalah bahwa hukum menentukan peraturan-peraturan mana yang dapat diterapkan bagi suatu perizinan.⁵

Konsekuensi jika izin tidak dilaksanakan sesuai dengan isinya maka pemerintah selaku aparat penegak hukum melalui kewenangan diskresi (*discretionary power*) dapat menerapkan sanksi administrasi, dan pencabutan izin, bahkan dalam hal terhadap indikasi adanya elemen-elemen tindak pidana, sanksi administrasi dapat diterapkan bersama sanksi pidana.⁶

Pengawasan terhadap proses pengangkutan diantaranya dilakukan dengan pemberian izin trayek terhadap pengelola armada angkutan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan. Salah satu instrument pengawasan negara/pemerintah terhadap kegiatan usaha trayek adalah lembaga Dinas Perhubungan.

Melihat fungsi pengangkutan yang begitu vital maka kemudian bermunculan perusahaan-perusahaan yang bergerak dibidang pengangkutan.

⁵ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta, UII Press, 2001. Hal 176.

⁶ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum dan Lingkungan Hidup di Indonesia*, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Indonesia, Jakarta, 2001, hal 499-500

PT. Jogja Trans Tugu adalah salah satu dari sekian banyak pengelola jasa angkutan di wilayah perkotaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Setiap angkutan umum yang beroperasi di satu wilayah perkotaan harus memiliki trayek dan jaringan trayek menurut Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 Pasal 1 dan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 35 Tahun 2003.

Dalam hal ini trayek sering disalah gunakan oleh para pengelola angkutan perkotaan, dimana salah satu contohnya adalah sebuah kendaraan yang sudah habis izin trayeknya tetapi masih tetap dioperasikan tanpa adanya pengurusan dan perpanjangan izin trayek, melihat situasi dan kondisi ini maka penulis mencoba meneliti tentang pemberian izin trayek dan yang menjadi obyek penelitian ini adalah PT. Jogja Tugu Trans yang mengoperasikan armada Bus Trans Jogja.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pemberian izin trayek bus Trans Jogja pada PT. Jogja Trans Tugu?
2. Faktor apa saja yang menghambat PT. Jogja Trans Tugu dalam beroperasinya armada angkutan bus trans jogja berdasarkan izin berlakunya trayek?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana proses pemerolehan izin trayek armada transportasi bus trans jogja oleh PT. Jogja Trans Tugu.
2. Untuk mengetahui faktor apa saja yang menghambat PT. Jogja Trans Tugu dalam beroperasinya armada bus trans jogja berdasarkan izin trayek.

D. Manfaat Penelitian

1. Praktis

Diharapkan dapat memberi masukan dan pedoman dalam memperoleh izin trayek bagi perusahaan angkutan umum.

2. Teoritis

Diharap dapat menambah pengetahuan dan wawasan terhadap kajian hukum atas terbitnya suatu produk hukum.