

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pertumbuhan pendudukan adalah salah satu faktor yang mempengaruhi berkembangnya suatu perkotaan. Kecenderungan meningkatnya jumlah penduduk di daerah perkotaan disebabkan adanya urbanisasi dan tingkat kelahiran yang tinggi. Semakin banyak jumlah penduduk, maka semakin banyak jenis kebutuhan yang harus dipenuhi oleh kota-kota yang sedang berkembang. Salah satu fungsi pemerintah kota adalah menciptakan pelayanan publik di perkotaan. Menurut Bab I Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Berbagai kegiatan ekonomi, sosial dan politik serta mobilitas penduduk yang tinggi akan memicu kota-kota untuk tumbuh dan semakin berkembang. Kegiatan masyarakat kota membutuhkan fasilitas sarana dan prasarana kota, yang salah satunya adalah fasilitas transportasi publik. Pelayanan dan pembangunan sektor transportasi perkotaan sangat luas aspeknya, meliputi tersedianya prasarana dan sarana transportasi yang cukup untuk melayani kegiatan transportasi perkotaan, transportasi kendaraan bermotor dan tidak bermotor, sarana angkutan umum dan sarana angkutan pribadi.

Transportasi merupakan sektor penunjang utama terhadap mobilitas penduduk perkotaan, dan sarana penunjang pengalokasian barang dan jasa yang merupakan unsur terpenting dalam penyelenggaraan kegiatan perekonomian dan pembangunan perkotaan. Selain kepentingan perekonomian sarana transportasi juga diperlukan untuk tujuan sosial seperti bekerja, sekolah, berbelanja dan lainnya. Pola pergerakan masyarakat perkotaan ini dalam melakukan kegiatannya setiap hari tidak hanya dilakukan dengan menggunakan kendaraan pribadi saja, tetapi memerlukan suatu jasa transportasi massa atau biasa disebut angkutan kota (Angkot).

Pelayanan jasa transportasi perkotaan (Angkot) harus dilaksanakan dengan efisien dan efektif. Jasa transportasi perkotaan yang efisien dan efektif harus memiliki beberapa karakteristik yakni cepat, aman, memiliki kapasitas yang memadai, bertanggung jawab, murah dengan harga yang terjangkau. Karakteristik lancar dan aman ini berarti perjalanan dilakukan secara cepat dan pelayanan transportasi dilakukan tanpa mengalami kecelakaan selama perjalanan. Salah satu karakteristik lagi yang juga penting dalam pelayanan transportasi angkutan kota adalah kenyamanan bagi pengguna jasa transportasi perkotaan. Pengguna jasa dalam hal ini bukan barang, melainkan masyarakat yang melakukan perjalanan membutuhkan suasana yang nyaman, tidak berdesak-desakan, supir angkutan mengemudi dengan baik, tidak adanya tindak kejahatan dalam angkutan.

Mengingat pentingnya pelayanan jasa transportasi menurut (Adisasmita & Adji, 2011:63) diperlukan peranan pemerintah sebagai regulator dalam mengatur, membina dan mengawasi penyelenggaraan pelayanan transportasi. Dari

pernyataan tersebut terlihat bahwa pemerintah memegang peranan penting sebagai penyelenggara layanan transportasi di perkotaan. Sistem transportasi sendiri merupakan sistem yang rumit, terdapat beberapa subsistem yang saling berkaitan satu dengan lainnya, yakni pemerintah kota sebagai pembuat aturan, pihak swasta sebagai penyedia layanan angkutan kota dan masyarakat sebagai pengguna layanan angkutan kota. Agar terselenggaranya pelayanan yang baik, maka pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Perhubungan sebagai pemegang kewenangan di bidang perhubungan khususnya mengatasi permasalahan terkait lalu lintas dan angkutan jalan. Dengan demikian Dinas Perhubungan (Dishub) memiliki kewenangan mengatur dan mengambil kebijakan tentang permasalahan angkutan kota.

Untuk terciptanya sistem transportasi publik perkotaan yang baik dibutuhkan strategi, kebijakan, perencanaan dan program pembangunan transportasi perkotaan yang komprehensif. Selain itu perlu dukungan pengaturan, pengelolaan, pengawasan yang berjalan efisien dan efektif. Kebijakan perkotaan, bukan pada substansinya tetapi kepada bagaimana cara pelaksanaannya yakni Kebijakan Transportasi yang terkonsolidasi, terkoordinasi, terintegrasi, tersinkronasi, berkesinambungan dan harmoni (Adisasmita & Adji, 2011:18).

Guna meningkatkan pelayanan transportasi perkotaan efisien dan efektif dibutuhkan pelayanan aman, nyaman dan lancar bagi para pengguna angkutan kota (Angkot). Dalam hal ini sarana angkutan atau kondisi angkutan kota yang baik merupakan faktor utama. Angkutan kota harus memberikan kenyamanan baik yang dapat dilihat dalam bentuk fisik ataupun tidak. Kondisi fisik dari mobil

angkot itu sendiri dan juga pengemudi bisa bertanggung jawab dengan memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan kerjasama antara pemerintah, pihak penyedia layanan angkutan. Berdasarkan yang tercantum dalam Undang-Undang 22 Tahun 2009 Pasal 13 butir 1 dalam penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan harus dilakukan secara terkoordinasi oleh setiap penyelenggara beserta pihak-pihak yang terkait dalam penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Agar terwujudnya suatu pelayanan transportasi publik yang aman dan nyaman dibutuhkan kerjasama dengan pihak-pihak lainnya yang terkait, karena dalam penyediaan pelayanan publik suatu organisasi tidak dapat bekerja sendiri. Secara fungsional diperlukan koordinasi antara Dinas Perhubungan dan pihak-pihak terkait pelayanan jasa transportasi angkutan kota. Koordinasi yang dimaksud ialah koordinasi yang menciptakan keserasian tujuan, sikap dan pandangan dan tindakan-tindakan di antara satuan-satuan kerja, baik di dalam lembaga maupun di antara berbagai lembaga.

Lain halnya Kebutuhan koordinasi menurut Syafie (2009:87): “Koordinasi begitu dibutuhkan oleh manajemen pemerintahan di Indonesia, koodinasi menempati peranan penting karena begitu banyak kita temui tumpang-tindihnya pekerjaan yan disebabkan tidak adanya tujuan dan kepentingan bersama. Sebagai contoh; prasarana jalan yang begitu dibutuhkan oleh masyarakat umum, berkali-kali harus dibongkar, hanya untuk keperluan pemasangan pipa air minum pada satu pekerjaan, kemudian pada kesempatan lain karena pemasangan kabel telepon, dan akhirnya belum berapa lama di bongkar pasang kembali untuk

pemasangan kabel listrik.”

Guna mendukung pelayanan publik dalam jasa transportasi agar terhindar dari tumpang tindih pekerjaan, kekacauan dan percekocokan diperlukan koordinasi yang baik. Koordinasi penyelenggaraan pelayanan transportasi (perkotaan) harus dilakukan tidak hanya secara internal dalam masing-masing lembaga penyelenggara pelayanan angkutan kota, maupun secara eksternal antar lembaga tersebut, artinya dilakukan koordinasi secara menyeluruh. Bila penyelenggaraan kegiatan pelayanan transportasi dilakukan secara terkoordinasi, maka diharapkan akan terwujudnya sistem transportasi perkotaan yang efektif dan efisien. Sistem transportasi perkotaan yang efektif dan efisien, akan berdampak terhadap kelancaran, keteraturan, dan ketertiban lalu lintas (Adisasmita & Adji, 2011: 20).

Masalah transportasi merupakan masalah yang terjadi hampir di setiap kota di Indonesia, tidak terkecuali di Kabupaten Aceh Tenggara. Permasalahan dalam konteks transportasi perkotaan yang dialami Kabupaten Aceh Tenggara saat ini adalah:

1. Rendahnya tingkat layanan angkutan umum; dalam banyak aspek tingkat pelayanan angkutan kota saat ini sangat rendah seperti: tidak tepat waktu, waktu menunggu yang lama, kondisi angkutan yang kotor, halte tidak memadai.
2. Ketidaknyamanan dalam angkutan umum; banyak tindak kriminal dalam angkutan umum seperti tindak kriminal bahkan pemerkosaan di dalam angkot membuat masyarakat merasa tidak aman dan tidak nyaman dalam

menggunakan fasilitas umum.

3. Jumlah angkutan yang tidak diimbangi dengan jumlah pengguna angkutan umum di Kabupaten Aceh Tenggara, membuat pengemudi menyerobot jalur trayek lain untuk mengejar setoran.

Melihat dari kondisi pelayanan transportasi angkutan kota di Kabupaten Aceh Tenggara yang mengalami banyak permasalahan, perlu disadari akan pentingnya peningkatan pelayanan transportasi publik secara aman dan nyaman bagi pengguna angkutan kota di perkotaan khususnya Kabupaten Aceh Tenggara secara efisien dan efektif. Untuk meningkatkan pelayanan tersebut perlu adanya kerjasama antara pihak-pihak terkait dalam hal ini Dinas Perhubungan Kabupaten Aceh Tenggara sebagai suatu organisasi pemerintah yang bertugas melaksanakan kewenangan desentralisasi dibidang lalu lintas dan angkutan jalan di Kabupaten Aceh Tenggara. Permasalahan yang ada saat ini ialah kurangnya koordinasi dan pengawasan Dishub terhadap trayek-trayek angkot yang melintas di Kabupaten Aceh Tenggara.

Dinas Perhubungan Kabupaten Aceh Tenggara dan DPC Organda Kabupaten Aceh Tenggara adalah mitra kerja dalam penyediaan pelayanan jasa angkutan kota di Kota Kabupaten Aceh Tenggara. DPC Organda merupakan pihak swasta yang memfasilitasi seluruh pengusaha atau angkutan yang ada di Kabupaten Aceh Tenggara, Organda sebagai wadah dan Pembina seluruh pengusaha angkutan kota di Kabupaten Aceh Tenggara.

Ini Berarti bahwa hubungan antara Dinas Perhubungan sebagai pengambil kebijakan dan Organda selaku wadah bagi para pengusaha angkutan kota saling

terkait, dan saling membutuhkan satu sama lainnya. Peran Dinas Perhubungan selaku pembuat kebijakan dalam penyelenggaraan pelayanan bidang perhubungan khususnya angkutan kota selalu menginginkan memberikan pelayanan yang baik untuk masyarakat Kabupaten Aceh Tenggara, salah satunya ialah Program Pelaksanaan KPP dan Seragam bagi supir angkutan di Kabupaten Aceh Tenggara dan program penataan trayek guna menanggapi permasalahan trayek yang saat ini sedang terjadi. Keadaan yang saat ini dialami jasa angkutan kota yang mulai ditinggalkan penggunaannya karena maraknya tindak kriminalitas dan kurangnya kenyamanan dalam menggunakan angkutan kota.

Sehubungan dengan penyelenggaraan pelayanan transportasi khususnya angkutan kota, maka koordinasi diperlukan untuk memadukan berbagai kepentingan dan kegiatan yang saling berkaitan dalam rangka mencapai tujuan bersama. Koordinasi diperlukan mulai dari proses perumusan kebijakan perencanaan, implementasi sampai evaluasi. Dengan adanya program-program tersebut diharapkan hubungan kerja serta koordinasi dapat terjalin dengan baik sebagaimana dilakukan guna menciptakan kenyamanan dan keamanan bagi pengguna angkutan umum di Kabupaten Aceh Tenggara.

1.2. Perumusan Masalah

Perumusan masalah merupakan hal yang sangat penting dilakukan agar pelaksanaan penelitian dapat terarah dengan terfokus. Masalah adalah merupakan hambatan yang harus dipecahkan untuk mencapai suatu tujuan yang dimaksudkan.

Berdasarkan uraian di atas, maka perumusan masalah adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan koordinasi Dinas Perhubungan dalam penyediaan jasa transportasi angkutan di Kabupaten Aceh Tenggara?
2. Apakah hambatan dalam pelaksanaan koordinasi Dinas Perhubungan dalam penyediaan jasa transportasi angkutan di Kabupaten Aceh Tenggara?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan koordinasi Dinas Perhubungan dalam penyediaan jasa transportasi angkutan di Kabupaten Aceh Tenggara.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam pelaksanaan koordinasi Dinas Perhubungan dalam penyediaan jasa transportasi angkutan di Kabupaten Aceh Tenggara.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Diharapkan dapat memberikan masukan bagi Dinas Perhubungan Kabupaten Aceh Tenggara dalam pelaksanaan koordinasi jasa transportasi.
2. Menambah dan meningkatkan ilmu pengetahuan penulis dalam menekuni program Magister Administrasi Publik di Universitas Medan Area.
3. Sebagai sumbangan pemikiran bagi peneliti selanjutnya, dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan di masa yang akan datang.

1.5. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran ialah kerangka yang mengantarkan suatu penelitian dalam menarik suatu hipotesis terhadap permasalahan yang diajukan.

Untuk memahami kedudukan dan peran yang strategis dari pemerintah sebagai *public actor*, terkait dengan kebijakan publik maka diperlukan pemahaman bahwa untuk mengaktualisasinya diperlukan suatu kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan rakyat. Wahab (2001: 371 – 372) mengatakan: bahwa kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, upaya dan tindakan dimaksud bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

Demikian pula berkaitan dengan kata kebijakan ada yang mengatakan: (Suharto, 2005: 492-499) bahwa kata kebijakan berasal dari terjemahan kata *policy*, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi actor dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat. Meski demikian kata kebijakan yang berasal dari *policy* dianggap merupakan konsep yang relatif (Wibawa, 2004: 8):

Dari berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho,

2002; 1-7).

Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan publik, jadi kebijakan publik ini dapat kita artikan suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun kita harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik; apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Sementara itu pakar kebijakan publik mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan (Nugroho, 2003: 2-4).

Proses kebijakan baru dimulai ketika para pelaku kebijakan mulai sadar bahwa adanya situasi permasalahan, yaitu situasi yang dirasakan adanya kesulitan

atau kekecewaan dalam perumusan kebutuhan, nilai dan kesempatan(Ackoff dalam Dunn, 2000:121). Dunn (2000-21) berpendapat bahwa metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia: definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi, dan evaluasi. Dalam analisis kebijakan prosedur-prosedur tersebut memperoleh nama-nama khusus, yakni:

1. Perumusan Masalah

Perumusan masalah (definisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan

2. Peramalan

Peramalan (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan.

3. Rekomendasi

Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah.

4. Pemantauan

Pemantauan (deskripsi), menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.

5. Evaluasi

Evaluasi, yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah.

Dalam analisis kebijakan publik paling tidak meliputi tujuh langkah dasar.

Ke tujuh langkah tersebut adalah:

1. Formulasi Masalah Kebijakan

Untuk dapat mengkaji sesuatu masalah publik diperlukan teori, informasi dan metodologi yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi. Sehingga identifikasi masalah akan tepat dan akurat, selanjutnya dikembangkan menjadi policy question yang diangkat dari policy issues tertentu.

Teori dan metode yang diperlukan dalam tahapan ini adalah metode penelitian termasuk evaluation research, metode kuantitatif, dan teori-teori yang relevan dengan substansi persoalan yang dihadapi, serta informasi mengenai permasalahan yang sedang dilakukan studi.

2. Formulasi Tujuan

Suatu kebijakan selalu mempunyai tujuan untuk memecahkan masalah publik. Analisis kebijakan harus dapat merumuskan tujuan-tujuan tersebut secara jelas, realistis dan terukur. Jelas, maksudnya mudah dipahami, realistis maksudnya sesuai dengan nilai-nilai filsafat dan terukur maksudnya sejauh mungkin bisa diperhitungkan secara nyata, atau dapat diuraikan menurut ukuran atau satuan-satuan tertentu.

3. Penentuan Kriteria

Analisis memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif-alternatif. Hal-hal yang sifatnya pragmatis memang diperlukan seperti ekonomi (efisiensi, dan sebagainya) politik (konsensus antar stakeholders, dan sebagainya), administratif (kemungkinan efektivitas, dan

sebagainya) namun tidak kalah penting juga hal-hal yang menyangkut nilai-nilai abstrak yang fundamental seperti etika dan falsafah (*equity, equality*, dan sebagainya)

4. Penyusunan Model

Model adalah abstraksi dari dunia nyata, dapat pula didefinisikan sebagai gambaran sederhana dari realitas permasalahan yang kompleks sifatnya. Model dapat dituangkan dalam berbagai bentuk yang dapat digolongkan sebagai berikut: Skematik model (contoh: flow chart), fisik model (contoh: miniatur), game model (contoh: latihan pemadam kebakaran), simbolik model (contoh: rumus matematik). Manfaat model dalam analisis kebijakan publik adalah mempermudah deskripsi persoalan secara struktural, membantu dalam melakukan prediksi akibat-akibat yang timbul dari ada atau tidaknya perubahan-perubahan dalam faktor penyebab.

5. Pengembangan Alternatif

Alternatif adalah sejumlah alat atau cara-cara yang dapat dipergunakan untuk mencapai, langsung ataupun tak langsung sejumlah tujuan yang telah ditentukan.

Alternatif-alternatif kebijakan dapat muncul dalam pikiran seseorang karena beberapa hal: (1) Berdasarkan pengamatan terhadap kebijakan yang telah ada. (2) Dengan melakukan semacam analogi dari suatu kebijakan dalam sesuatu bidang dan dicoba menerapkannya dalam bidang yang tengah dikaji, (3) merupakan hasil pengkajian dari persoalan tertentu.

6. Penilaian Alternatif

Alternatif-alternatif yang ada perlu dinilai berdasarkan kriteria sebagaimana yang dimaksud pada langkah ketiga. Tujuan penilaian adalah mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan fisibilitas tiap alternatif dalam pencapaian tujuan, sehingga diperoleh kesimpulan mengenai alternatif mana yang paling layak, efektif dan efisien. Perlu juga menjadi perhatian bahwa, mungkin suatu alternatif secara ekonomis menguntungkan, secara administrasi bisa dilaksanakan tetapi bertentangan dengan nilai-nilai sosial atau bahkan mempunyai dampak negatif kepada lingkungan. Maka untuk gejala seperti ini perlu penilaian etika dan falsafah atau pertimbangan lainnya yang mungkin diperlukan untuk bisa menilai secara lebih obyektif.

7. Rekomendasi kebijakan

Penilaian atas alternatif-alternatif akan memberikan gambaran tentang sebuah pilihan alternatif yang tepat untuk mencapai tujuan-kebijakan publik. Tugas analisis kebijakan publik pada langkah terakhir ini adalah merumuskan rekomendasi mengenai alternatif yang diperhitungkan dapat mencapai tujuan secara optimum. Rekomendasi dapat satu atau beberapa alternatif, dengan argumentasi yang lengkap dari berbagai faktor penilaian tersebut. Dalam rekomendasi ini sebaiknya dikemukakan strategi pelaksanaan dari alternatif kebijakan yang yang disodorkan kepada pembuat kebijakan publik.