

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu-lintas dan Angkutan jalan yang menyatakan bahwa lalu-lintas dan angkutan jalan sebagai bagian dari sistem transportasi nasional harus dikembangkan potensi dan perannya untuk mewujudkan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran berlalu-lintas dan angkutan jalan dalam rangka mendukung pembangunan ekonomi dan pengembangan wilayah. Mengingat penting dan strategisnya peranan lalu-lintas dan angkutan jalan yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka lalu-lintas dan angkutan jalan dikuasai oleh negara yang pembinaannya dilakukan oleh pemerintah.

Transportasi memegang peranan penting dan strategis dalam mendukung terlaksananya berbagai kegiatan, diantaranya adalah kegiatan pelayanan, perekonomian, pariwisata, dan lain sebagainya. Peranan transportasi dalam kehidupan sehari-hari dapat dilihat dari pergerakan masing-masing orang menuju tempat yang mereka inginkan pada waktu tertentu dan demikian seterusnya. Peran transportasi yang cukup besar perlu ditunjang dengan adanya peningkatan kualitas pelayanan yang memadahi. Menyadari peranan transportasi, maka lalu-lintas dan angkutan jalan harus ditata rapi dalam suatu sistem transportasi secara terpadu dan mampu mewujudkan tersedianya jasa transportasi yang serasi dengan tingkat kebutuhan lalu-lintas dan pelayanan angkutan umum yang tertib, selamat, aman,

nyaman, cepat, tepat, teratur, dan lancar dengan biaya yang terjangkau oleh masyarakat.

Penyelenggaraan lalu-lintas angkutan jalan perlu diselenggarakan secara berkesinambungan dan terus ditingkatkan agar lebih luas jangkauan dan pelayanannya kepada masyarakat dengan memperhatikan besarnya kepentingan umum dan kemampuan masyarakat, koordinasi antar wewenang pusat dan daerah, serta antar instansi, sektor, dan antar unsur yang terkait. Berbagai peraturan dan kebijakan telah dibuat oleh banyak daerah sebagai alat tolak ukur dan berpotensi untuk dapat mengelola berbagai pendapatan dari beberapa sektor. Untuk menyelenggarakan kebijakan pemerintah tersebut, daerah berhak mengenakan pungutan terhadap masyarakat dalam berbagai bentuk pungutan yang resmi sebagai pemasukan serta pendapatan tetap daerah. Dalam rangka mendorong dan meningkatkan pendapatan asli daerah, maka setiap daerah dituntut untuk dapat berkreasi dan kreatif untuk mampu mengelola berbagai sumber pendapatan, dan salah satu sumber atau sektor tersebut adalah dari sektor jasa transportasi angkutan umum. Jasa angkutan umum merupakan wadah dalam mengurangi tingkat kemacetan lalu lintas, keinginan konsumen sebagai penumpang merupakan hal utama yang harus diperhatikan oleh jasa transportasi angkutan umum. Kepuasan penumpang dapat tercapai apabila kualitas pelayanan yang diberikan dapat dipenuhi oleh penyedia jasa transportasi baik milik pemerintah maupun milik swasta.

Sementara itu Eksistensi angkutan umum di Ponorogo ini semakin hari semakin berkurang karena bertambahnya jumlah kendaraan pribadi. Masyarakat

sekarang lebih senang menggunakan kendaraan pribadi daripada angkutan umum. Kurangnya minat masyarakat terhadap jasa angkutan umum sekarang membuat angkutan umum tidak begitu menarik. Hal ini membuat Pemerintah Ponorogo harus memperbaiki layanan angkutan umum agar dapat menarik kembali minat masyarakat terhadap angkutan umum. Di Ponorogo, salah satu penyedia jasa angkutan umum dari Pemerintah adalah Perum Damri. Hingga saat ini, Damri memiliki jaringan pelayanan tersebar hampir diseluruh wilayah Republik Indonesia. Dalam kegiatan usahanya Damri menyelenggarakan pelayanan angkutan kota, angkutan antar kota dalam provinsi, angkutan kota antar provinsi, angkutan pariwisata, dan lain-lain. Tentu saja Damri adalah alat Transportasi yang paling di Andalkan oleh Masyarakat. Disamping lebih cepat, Damri adalah Transportasi yang murah, yang bisa dijangkau oleh semua lapisan Masyarakat dan Mahasiswa.

Sebenarnya Damri merupakan salah satu angkutan umum yang banyak peminatnya, tapi dalam pelaksanaannya banyak sekali permasalahan yang harus diperbaharui baik dalam kualitas pelayanan, keamanan, dan kenyamanan masyarakat/penumpang, dan dengan bertambahnya jumlah Kendaraan Pribadi di Ponorogo dari tahun ke tahun juga menjadi faktor menurunnya minat masyarakat menggunakan jasa Angkutan Umum milik Pemerintah tersebut. Dalam Permasalahan tersebut, Pemerintah melalui Dinas Perhubungan dalam hal ini sebenarnya sudah memberikan izin terhadap Perum Damri untuk meluncurkan Trayek atau Jalur Tetap.

Kemudian yang terbaru atau belum lama ini pada bulan Februari tahun 2016 melalui perizinan Dinas Perhubungan, Perum Damri Ponorogo kembali membuka trayek atau jalur perintis baru yaitu Ponorogo-Ngebel PP. Keinginan masyarakat yang ingin berwisata ke telaga Ngebel, banyaknya anak sekolah dan tingginya angka kecelakaan yang sering terjadi di jalur Ponorogo-Ngebel menjadi alasan dibukanya jalur perintis tersebut. Secara teknis rute yang dilewati tersebut yaitu dari terminal Seloaji Ponorogo-Perempatan Pabrik Es Tambakbayan-Perempatan Pasar Songgolangit-Batorokatong-Pasar Pon-Jenangan-Ngebel (PP). Bersamaan dibukanya jalur Ponorogo-Ngebel Damri juga telah membuka jalur Ponorogo-Sampung dengan rute : terminal Seloaji Ponorogo-Mlilir-Danyang-Sukorejo-Ngambaan-Sampung-Pohijo. Khusus trayek perintis Ponorogo-Ngebel ini dilayani sebanyak kurang lebih 4 Armada Bus Damri ukuran sedang dengan kapasitas 26 tempat duduk dengan pembagian 2 buah Bus berangkat dari Ponorogo dan 2 buah Bus lainnya berangkat dari Ngebel dan dengan tarif Rp.10.000,- untuk umum, sementara untuk anak sekolah bisa bayar kurang dari tarif tersebut. Jadwal Pemberangkatan Bus Perintis tersebut ialah dari Ponorogo dan dari Ngebel Pukul : 06.00 WIB, dengan harapan dapat membawa anak sekolah.

Trayek ini dibuka sebagai bentuk respon Pemerintah dalam upaya meningkatkan pelayanan Jasa Transportasi Angkutan Umum melalui Perum Damri Ponorogo. Dalam hal ini diharap Dimana kedepanya bus tersebut bisa membuat transportasi masyarakat beralih dari kendaraan pribadi ke jasa angkutan umum, sehingga mampu mengatasi tingkat penggunaan kendaraan pribadi yang

berlebihan, mengurangi angka kecelakaan di jalan raya, dan dapat juga mengurangi konsumsi bahan bakar minyak atau BBM. Dipilihnya Damri karena dianggap telah memenuhi kualifikasi yaitu telah memiliki armada, trayek dan juga pangkalan di Ponorogo. Hal utama yang harus diprioritaskan oleh transportasi angkutan umum adalah kepuasan penumpang, agar masyarakat mulai beralih menggunakan angkutan umum.

Sesuai kajian Dinas Perhubungan Ponorogo, rencana sebelumnya ada lima jalur yang dinilai butuh angkutan umum untuk membantu transportasi warga. Di antaranya trayek perintis Ponorogo-Ngebel, Ponorogo-Sampung, Ponorogo-Pacitan, Ponorogo-Sooko-Bendungan-Pagerwojo-Tulungagung, dan Ponorogo-Sumoroto-Bungkal. Dari kelima trayek perintis tersebut yang sudah terealisasi atau yang sudah dijalankan oleh Perum Damri Ponorogo baru dua trayek saja yaitu Ponorogo-Ngebel dan Ponorogo-Sampung. Namun Sampai sekarang dari dibukanya Trayek Perintis yang sudah ada tersebut masih belum terlalu menarik minat masyarakat untuk menggunakan jasa transportasi angkutan umum. Dari permasalahan diatas, maka penulis ingin mengetahui tindakan atau kebijakan dari Pemerintah selanjutnya untuk bekerjasama dengan Perum Damri Ponorogo dalam upaya meningkatkan pelayanan jasa transportasi angkutan umum. Pemerintah disini melalui Dinas Perhubungan dituntut untuk memberikan fasilitas sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh penyedia jasa transportasi angkutan umum seperti Perum Damri ini. Dengan solusi-solusi tersebut diharapkan dapat menarik kembali minat masyarakat untuk menggunakan transportasi masal/jasa angkutan umum di Ponorogo ini lagi.

Dalam hal ini menarik untuk diteliti sudah sejauh mana tindakan Dinas Perhubungan dan Perum Damri Ponorogo selaku penyedia jasa transportasi angkutan umum mewujudkan program yang telah direncanakan, bagaimana dampak dari kebijakan Dinas Perhubungan terhadap pengelolaan trayek perintis Perum Damri Ponorogo dan kendala apa saja yang dialami kedua pihak dalam upayanya meningkatkan pelayanan transportasi angkutan umum. Berdasarkan hal yang telah diuraikan diatas, maka penulis termotivasi untuk melakukan penelitian tentang “UPAYA PERUM DAMRI DALAM MENINGKATKAN PELAYANAN TRANSPORTASI ANGKUTAN UMUM PERINTIS DI KABUPATEN PONOROGO.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka pertanyaan yang muncul dalam penelitian ini disusun sebagai berikut :

1. Bagaimana dampak kebijakan tentang kajian perintis angkutan umum dari Dinas Perhubungan terhadap Perum Damri Ponorogo dalam upaya meningkatkan pelayanan transportasi angkutan umum ?
2. Bagaimana upaya Perum Damri Ponorogo dalam meningkatkan pelayanan transportasi angkutan umum ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dibuat, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dampak kebijakan apa saja yang dibuat oleh Dinas Perhubungan terhadap Perum Damri Ponorogo dalam meningkatkan pelayanan transportasi angkutan umum perintis.
2. Untuk mengetahui upaya Perum Damri Ponorogo dalam meningkatkan pelayanan transportasi angkutan umum.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini sebagai salah satu bahan perbandingan dari studi lebih lanjut dalam peningkatan dan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Ilmu Pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan peran Pemerintah dalam upaya meningkatkan pelayanan transportasi angkutan umum.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Sebagai syarat untuk menyelesaikan mata kuliah skripsi di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Ponorogo, serta dapat menambah wawasan dan pengetahuan.

b. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi salah satu masukan dan pertimbangan sebagai bahan evaluasi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Ponorogo, diutamakan untuk memberikan

masuk kepada Dinas Perhubungan dan Perum Damri Ponorogo dalam melaksanakan tugas-tugas Pemerintahan demi untuk mengatur Pelayanan transportasi Angkutan Umum yang Berkualitas.

c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan ruang kesadaran bagi masyarakat akan pentingnya menggunakan transportasi angkutan umum dan lebih menghargai akan keberadaannya. Serta lebih berperan aktif untuk memberikan dan mengawal kebijakan-kebijakan dari Pemerintah.

E. Penegasan Istilah

Dalam penelitian ini akan dijelaskan pengertian atau istilah-istilah yang digunakan Agar tidak terjadi kekeliruan dan perbedaan pemahaman pembaca dalam memahami istilah penting yang dipakai dalam penelitian ini, diantaranya adalah sebagai berikut :

1) Upaya

Menurut Poerwadarminta (1991:574), upaya adalah usaha untuk menyampaikan maksud, akal dan ikhtisar. Upaya merupakan segala sesuatu yang bersifat mengusahakan terhadap sesuatu hal supaya dapat lebih berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan maksud, tujuan dan fungsi serta manfaat suatu hal tersebut dilaksanakan. Upaya tersebut harus dilaksanakan secara serius dan mempunyai kemauan yang tinggi untuk mewujudkannya. Tanpa usaha atau kegiatan maka apa yang telah diupayakan tidak akan terwujud.

2) Dampak

Dampak adalah pengaruh kuat yang mendatangkan akibat, baik negatif maupun positif. Dampak secara sederhana bisa diartikan sebagai pengaruh atau akibat. Dalam setiap keputusan yang diambil oleh seseorang biasanya mempunyai dampak tersendiri, baik itu dampak positif maupun dampak negatif.

3) Kebijakan

kebijakan merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak untuk mengatasi permasalahan serta untuk mencapai tujuan tertentu dari sekumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok. Kebijakan berupa aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku.

4) Dinas Perhubungan

Dinas Perhubungan Kabupaten Ponorogo dibentuk berdasarkan peraturan Bupati Kabupaten Ponorogo Nomor 56 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Kabupaten Ponorogo. Dinas Perhubungan selaku unit pelaksana teknis Pemerintah daerah yang memiliki kewenangan dan bertanggung jawab terhadap Pemerintahan Kabupaten Ponorogo selaku pemangku kebijakan-kebijakan internal dalam kota termasuk seluruh kebutuhan lalu lintas dan

penyelenggaraannya di Kabupaten Ponorogo. (Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 62 Tahun 2008).

Berdasarkan Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 62 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Perhubungan Kabupaten Ponorogo, Dinas Perhubungan mempunyai tugas membantu Bupati dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan di bidang perhubungan, komunikasi, dan informatika.

5) Perum Damri

Perum Damri adalah Perusahaan Umum yang berbadan hukum dengan tugas utama menyelenggarakan angkutan penumpang dan barang di atas jalan dengan menggunakan kendaraan bermotor. Damri adalah singkatan dari Djawatan Angkoetan Motor Repoeblik Indonesia (ER, EYD: Jawatan Angkutan Motor Republik Indonesia) yang dibentuk berdasarkan Maklumat Kementerian Perhubungan RI No.01/DAMRI/46 tanggal 25 November 1946 dengan tugas utama menyelenggarakan angkutan penumpang dan barang di atas jalan dengan menggunakan kendaraan bermotor. Dalam perkembangan selanjutnya sebagai Perusahaan Umum (Perum), nama Damri tetap diabadikan sebagai brand mark dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang hingga saat ini masih tetap konsisten menjalankan tugasnya sebagai salah satu penyelenggara jasa angkutan penumpang dan barang dengan menggunakan bus dan truk. Hingga saat ini, Damri memiliki jaringan pelayanan tersebar hampir diseluruh wilayah Republik Indonesia. Dalam kegiatan usahanya Damri menyelenggarakan pelayanan angkutan kota, angkutan antar kota dalam provinsi, angkutan kota antar provinsi,

angkutan khusus bandar udara, angkutan pariwisata, angkutan logistik, angkutan keperintisan dan angkutan lintas batas negara.

6) Pelayanan

Pelayanan adalah suatu bentuk kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di pusat, di daerah, BUMN, dan BUMD dalam bentuk barang maupun jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku (KEPMENPAN No. 81 tahun 1993).

7) Transportasi

Transportasi adalah perpindahan manusia atau barang dari satu tempat ke tempat yang lainnya dalam waktu tertentu dengan menggunakan sebuah kendaraan yang digerakan oleh manusia, hewan maupun mesin. Transportasi digunakan untuk memudahkan manusia dalam melakukan aktivitas sehari-hari. Transportasi sendiri dibagi 3 yaitu, transportasi darat, laut, dan udara.

8) Angkutan Umum

Angkutan adalah sarana untuk memindahkan orang atau barang dari suatu tempat ke tempat lain. Tujuannya membantu orang atau kelompok orang menjangkau berbagai tempat yang dikehendaki, atau mengirimkan barang dari tempat asalnya ketempat tujuannya. Prosesnya dapat dilakukan menggunakan sarana angkutan berupa kendaraan atau tanpa kendaraan (diangkut oleh orang). Angkutan umum merupakan salah satu media transportasi yang digunakan masyarakat secara bersama-sama dengan membayar tarif atau sewa. Angkutan umum merupakan lawan kata dari kendaraan pribadi. Yang termasuk dalam

pengertian angkutan umum penumpang adalah angkutan kota (bus, minibus, dsb), kereta api, angkutan air dan angkutan udara.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 1993 tentang Angkutan Jalan dijelaskan angkutan adalah pemindahan orang dan atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan. Sedangkan kendaraan umum adalah setiap kendaraan bermotor yang disediakan untuk dipergunakan oleh umum dengan dipungut bayaran. Pengangkutan orang dengan kendaraan umum dilakukan dengan menggunakan mobil bus atau mobil penumpang dilayani dengan trayek tetap atau teratur dan tidak dalam trayek. Tujuan utama keberadaan angkutan umum penumpang adalah menyelenggarakan pelayanan angkutan yang baik dan layak bagi masyarakat yaitu yang aman, cepat, murah dan nyaman.

10. Trayek

Trayek adalah lintasan kendaraan untuk pelayanan jasa angkutan orang dengan mobil bus, yang mempunyai asal dan tujuan perjalanan tetap, lintasan tetap dan jadwal tetap maupun tidak terjadwal.

11. Perintis

Perintis adalah usaha pertama atau permulaan, pembukaan jalan ke daerah-daerah yang terpencil.

F. Landasan Teori

Salah satu unsur terpenting dalam penelitian yang memiliki peran sangat besar dalam pelaksanaan penelitian adalah teori. Karena teori dengan unsur ilmiah inilah yang akan mencoba menerangkan fenomena-fenomena sosial yang menjadi pusat perhatian peneliti. Teori yang sangat diperlukan untuk memberikan

gambaran dan penjelasan secara teoritis terhadap judul penelitian yang dilakukan peneliti perlu didukung oleh bukti-bukti teoritis berdasarkan pendapat beberapa ilmuwan atau pakar terhadap variabel-variabel yang diteliti. Teori adalah seperangkat atau sistem-sistem pertanyaan yang saling kompleks. Definisi teori yang serupa pendapat tersebut adalah seperti yang dikemukakan oleh Nelson Polsby, dimana menurutnya teori ilmiah merupakan kerangka kerja generalisasi-generalisasi secara deduktif yang berasal dari penjelasan-penjelasan atau prediksi terhadap tipe-tipe dari peristiwa-peristiwa yang di ketahui. Sedangkan menurut Koentjoningrat, teori merupakan alat yang terpenting dari suatu ilmu pengetahuan. Tanpa teori hanya ada pengetahuan tentang serangkaian fakta saja, maka tidak ada ilmu pengetahuan.

Dalam landasan teori atau kajian pustaka pada penelitian ini akan dikupas mengenai :

1) Kebijakan Publik

Istilah kebijakan (*policy*) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan (*policy makers*) istilah-istilah tersebut tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Syafiie (2006:104), mengemukakan bahwa kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Untuk itu Syafiie mendefinisikan

kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Keban (2004:55) memberikan pengertian dari sisi kebijakan publik, menurutnya bahwa : “*Public Policy* dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip atau kondisi yang diinginkan. Suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi. Sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya. Dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumus isu-isu dan metode implementasinya.

Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat *problem solving* dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (*Law*) dan Peraturan (*Regulation*), kebijakan lebih bersifat adaptif dan interpatatif, meskipun kebijakan juga mengatur apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada.

Sedangkan Anderson (1984:113), kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Selanjutnya Anderson mengklasifikasi kebijakan (*policy*) menjadi dua yaitu substantif dan prosedural. Substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan. Ini berarti, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Sementara itu Parsons (2006:15), memberikan gagasan tentang kebijakan adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Menurutnya kata *policy* mengandung makna kebijakan sebagai *rationale*, sebuah manifestasi dari penilaian pertimbangan. Artinya sebuah kebijakan adalah usaha untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Selanjutnya Nurcholis (2007:263), memberikan definisi tentang kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang di maksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal :

1. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit organisasi pelaksanaan kebijakan,
2. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Sekalipun definisi menimbulkan beberapa pertanyaan atau masalah untuk menilai berapa lama sebuah keputusan dapat bertahan atau hal apakah yang

membentuk konsistensi dan pengulangan tingkah laku yang dimaksud serta siapa yang sebenarnya melakukan jumlah pembuat kebijakan dan pematuh kebijakan tersebut, namun demikian definisi ini telah memperkenalkan beberapa komponen kebijakan publik.

Selanjutnya tentang kebijakan publik Dye (2008:1), mengemukakan : “*Public policy is what ever governments choose to do or not to do*”, konsep ini menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurutnya bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Dengan demikian kebijakan menurut Dye, adalah merupakan upaya untuk memahami :

1. Apa yang dilakukakn dan atau tidak dilakukan pemerintah.
2. Apa penyebab atau yang mempengaruhinya, dan
3. Apa dampak dari kebijakan tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Kalau konsep ini diikuti, maka dengan demikian perhatian kita dalam mempelajari kebijakan akan diarahkan pada apa yang nyata dilakukan pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan. Dari pengertian yang sudah disampaikan tersebut kebijakan dapat diartikan sebagai suatu hukum, akan tetapi tidak hanya sekedar hukm namun perlu dipahami secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik harus dilakukan, disusun dan disepakati oleh para pejabat yang berwenang dan 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.

Kebijakan publik memiliki tingkatan, Nugroho (2006:31), menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni :

1. Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar yaitu (a) UUD 1945, (b) UU/Perpu, (c) Peraturan Pemerintah, (d) Peraturan Presiden dan (e) Peraturan Daerah.
2. Kebijakan publik yang bersifat *meso* atau menengah, atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) antar Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.
3. Kebijakan publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Anderson (1974:23-24) sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut :

- a. Formulasi masalah (*problem formulation*)

Apa masalahnya, Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan, dan Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.

b. Formulasi kebijakan (*formulation*)

Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut, dan Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan

c. Penentuan kebijakan (*Adoption*)

Bagaimana alternatif ditetapkan, Persyaratan atau criteria seperti apa yang harus dipenuhi, Siapa yang akan melaksanakan kebijakan, dan Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan.

d. Implementasi (*implementation*)

Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan, Apa yang mereka kerjakan, dan Apa dampak dari isi kebijakan.

e. Evaluasi (*evaluation*)

Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur, Siapa yang mengevaluasi kebijakan, Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan, dan Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan.

Penggunaan model dalam kebijakan publik sangat penting, menurut Thoha, (2008:125) manfaat sebuah model akan tergantung pada kemampuannya untuk menyusun dan menyederhanakan kehidupan politik. Selanjutnya diuraikan oleh Thoha tentang model-model kebijakan publik yaitu yang pertama model *elite* (*Policy* sebagai preferensi *elite*), istilah *elite* menurut kamus adalah bagian yang terpilih atau tersaring. Jika diterapkan dalam kehidupan kelompok, maka *elite*

adalah bagian yang superior secara sosial dari suatu masyarakat dan jika diterapkan dalam kehidupan politik, *elite* adalah bagian atau kelompok tertentu dari suatu masyarakat yang sedang berkuasa. Kedua model kelompok (*policy* sebagai keseimbangan kelompok), teori kelompok mulai dengan suatu ungkapan bahwa interaksi di antara kelompok adalah fakta sentral dari politik dan *public policy*. Suatu kelompok berkepentingan adalah suatu kelompok yang ikut membagi sikap dengan mengajukan tuntutan-tuntutan tertentu atas kelompok lainnya dalam suatu masyarakat untuk kemantapan, pemeliharaan dan kesenangan dari suatu bentuk perilaku yang terdapat dalam sikap-sikap yang dibagikan tersebut. Ketiga model kelembagaan (*institution model*) yaitu kebijakan sebagai hasil dari lembaga, misalnya dari lembaga pemerintahan. Keempat model proses (*policy* sebagai suatu aktivitas politik) yaitu kebijakan publik dilihat dari model proses ini sebagai suatu rangkaian kegiatan-kegiatan politik mulai dari identifikasi masalah, perumusan, pengesahan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Kelima model rasionalisme (*policy* sebagai pencapaian tujuan yang efisien), suatu kebijakan yang rasional adalah dirancang secara tepat untuk memaksimalkan hasil nilai bersih. Dengan nilai bersih ini dimaksudkan bahwa semua nilai-nilai bergayutan di dalam masyarakat diketahui. Keenam model inkrementalisme (*policy* sebagai kelanjutan masa lalu) yaitu pandangan inkrementalisme di dalam kebijakan publik ialah menekankan kelanjutan dari kegiatan-kegiatan pemerintah di masa lalu dengan sedikit mengadakan perubahan. Dan yang terakhir adalah model sistem (*policy* sebagai hasil dari suatu sistem), model sistem berusaha menggambarkan kebijakan publik sebagai suatu hasil (*output*) dari suatu sistem

politik. Pada konsep sistem terkandung di dalamnya serangkaian institusi dalam masyarakat dan aktivitasnya yang mudah diidentifikasi.

2) Pelayanan Publik

Moenir (2002:186) yang mengatakan bahwa manajemen pelayanan umum adalah Manajemen proses yang kegiatannya diarahkan secara khusus pada terselenggaranya pelayanan guna memenuhi kepentingan umum/kepentingan perorangan, melalui cara-cara yang tepat dan memuaskan pihak yang dilayani. Timbulnya pelayanan dari orang lain kepada seseorang yang orang lain itu tidak ada kepentingan langsung atas sesuatu yang dilakukannya, merupakan suatu hal yang perlu dikaji sendiri dari segi kemanusiaan. Pelayanan itu timbul karena ada faktor penyebab yang bersifat ideal mendasar dan bersifat material. Faktor yang bersifat ideal mendasar ada 3 jenis yaitu:

1. adanya rasa cinta dan kasih sayang;
2. adanya keyakinan untuk saling tolong-menolong sesamanya;
3. adanya keyakinan bahwa berbuat baik kepada orang lain adalah salah satu bentuk amal saleh.

Pelayanan terhadap masyarakat disebut juga sebagai pelayanan publik atau juga pelayanan umum dimana pengertian pelayanan umum menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 adalah Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Moenir

(2002:12) pengertian pelayanan umum adalah Setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang ditujukan guna memenuhi kepentingan orang banyak. Pelayanan tidak terlepas dari faktor-faktor pendukung pelayanan umum yang penting peranannya. ada enam faktor yang dapat mendukung pelayanan umum, yaitu:

1. Faktor kesadaran, yaitu kesadaran para pejabat serta petugas yang berkecimpung dalam pelayanan umum
2. Faktor aturan, yaitu aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan
3. Faktor organisasi, yaitu organisasi yang merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan
4. Faktor pendapatan, yaitu pendapatan yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum
5. Faktor keterampilan petugas
6. Faktor sarana dalam pelaksanaan tugas pelayanan.

Dari keenam faktor itu masing-masing mempunyai peranan yang berbeda tetapi saling berpengaruh satu sama lainnya dan secara bersama-sama pula akan mewujudkan pelaksanaan pelayanan secara baik, berupa pelayanan verbal, pelayanan tulisan atau pelayanan dalam bentuk gerakan/tindakan dengan atau tanpa peralatan. Pelayanan merupakan suatu bentuk kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di pusat, di daerah, BUMN, dan BUMD dalam bentuk barang maupun jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku (KEPMENPAN No. 81

tahun 1993). Han *and* Leong, (1996) menyatakan bahwa *Service* atau layanan merupakan suatu proses. Proses ini terdiri dari banyak kegiatan yang melibatkan interaksi antara pelanggan dan penyedia jasa, Tujuan dari interaksi ini adalah untuk dapat memuaskan keinginan dan kebutuhan pelanggan sehingga pelanggan merasa puas. Pelayanan merupakan serangkaian kegiatan, karena itu pelayanan juga merupakan suatu proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat. Selain itu, Ibrahim (2008) mengutip dari Albrecht (dalam Lovelock, 1992) bahwa pelayanan dirumuskan sebagai “ *A total organizational approach that makes quality of services as perceived by the customer, the number one driving force for the operation or the business*”. Pelayanan menurut Batinggi (2005) terdiri atas empat faktor, yaitu :

1. Sistem, prosedur, metode.
2. Personal, terutama ditekankan pada perilaku apertur.
3. Sarana dan prasarana.
4. Masyarakat sebagai pelanggan.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah usaha melayani kebutuhan orang lain yang dilakukan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan.

Sedangkan istilah publik berasal dari bahas Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata *public* sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi Publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. Padanan kata yang tepat digunakan adalah praja yang sebenarnya bermakna rakyat

sehingga lahir istilah pamong praja yang berarti pemerintah yang melayani kepentingan seluruh rakyat (Lijan Poltak S, 2006:5). Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan di atas, maka publik dapat didefinisikan sebagai masyarakat luas atau umum.

Dalam pelayanan dikenal istilah pelayanan umum yang diartikan sebagai perbuatan atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah atau swasta untuk mengurus hal-hal yang diperlukan masyarakat/khalayak umum. Kualitas pelayanan yang dikemukakan Parasuraman, dkk (dalam Fitzsimmons dan Fitzsimmons, 1994; Zeithaml dan Bitner, 1996) terdapat 5 faktor yang digunakan dalam menilai kualitas jasa yaitu Bukti langsung (*tangibles*), Keandalan (*reliability*), Daya tanggap (*responsiveness*), Jaminan (*assurance*), dan Empati (*emphaty*). Dengan demikian, pelayanan yang baik dan berkualitas adalah pelayanan yang cepat, menyenangkan, tidak mengandung kesalahan, mengikuti prosedur yang telah ditetapkan. Disamping itu, pelayanan umum harus dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau. Istilah pelayanan umum di Indonesia seringkali diidentikkan dengan pelayanan publik sebagai terjemahan dari *pubic service*. Di Indonesia, konsepsi pelayanan administrasi pemerintahan seringkali digunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsepsi pelayanan perizinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik.

Menurut pasal 1 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan 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 pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sedangkan menurut AG. Subarsono seperti yang dikutip oleh Agus Dwiyanto (2005:141) pelayanan publik didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksud disini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik. Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. keputusan MENPAN Nomor 63 tahun 2003, mengenai pelayanan adalah sebagai berikut :

- a. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuanperaturan perundang-undangan.
- b. Penyelenggaraan Pelayanan publik adalah instansi Pemerintah.
- c. Instansi Pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan kerja organisasi Kementrian, Departemen, Kesekretariatan lembaga tertinggi, dan instansi Pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Daerah.
- d. Unit penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada instansi pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan publik.

- e. Pemberi pelayanan publik adalah pejabat/pegawai instansi Pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- f. Penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi Pemerintah, dan badan hukum yang menerima pelayanan dari instansi Pemerintah.

Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan di atas, maka pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara baik dan berkualitas sebagai konsekuensi dari tugas dan fungsi pelayanan yang diembannya, berdasarkan hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan dan pembangunan. Menurut Pasal 4 UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengemukakan asas-asas pelayanan publik adalah kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Menurut Ibrahim, (2008) Pelayanan publik dirasakan belum memuaskan apabila terdapat beberapa masalah, dan yang menjadi permasalahan utama pelayanan publik pada dasarnya berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan. Setelah diidentifikasi yang menjadi penyebab pelayanan belum memuaskan antara lain karena ketiadaan komitmen pimpinan, kurangnya pengetahuan dan pemahaman manajemen kualitas bagi aparat yang bertugas melayani, ketidakmampuan aparatur mengubah kultur yang mempengaruhi kualitas manajemen, belum optimalnya pendidikan dan pelatihan (Diklat) yang berkelanjutan, belum optimalnya “*Learning Organization*” dan “*Learning by the individuals*”, struktur organisasi di lingkungan birokrasi yang tidak sesuai dengan kebutuhan, kurangnya sumber daya dan dana, sistem imbalan dan penghargaan yang tidak tepat, serta sistem pemberian sanksi yang tidak konsisten. Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima layanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dilakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Menurut Pasal 21 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan komponen standar pelayanan sekurang kurangnya meliputi dasar hukum, persyaratan, Sistem-mekanisme dan prosedur, jangka waktu penyelesaian, biaya/tarif, produk pelayanan, sarana-prasarana dan fasilitas, kompetensi pelaksana, pengawasan internal, penanganan pengaduan, saran dan masukan, jumlah pelaksanaan, jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan, jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk

komitmen untuk memberikan rasa aman/bebas dari bahaya dan resiko keraguan, dan evaluasi kinerja pelaksana.

Dalam perkembangan dunia jasa dewasa ini dikenal istilah pelayanan prima (*service excellence*). Istilah pelayanan prima, yang artinya adalah kepedulian kepada pelanggan dengan memberikan layanan terbaik untuk memfasilitasi kemudahan pemenuhan kebutuhan dari mewujudkan kepuasannya, agar mereka selalu royal kepada perusahaan. Definisi dari ebook tahun 2003 yang berjudul pelayanan prima oleh Retno Prasetyorini, SE secara harfiah berarti pelayanan yang sangat baik atau pelayanan yang terbaik. Pelayanan prima adalah faktor kunci dalam keberhasilan perusahaan. Jika bisnis tumbuh, berkembang dan tetap dapat bertahan dalam persaingan maka keuntungan dan pendapatan juga harus meningkat. Pelayanan prima berarti memelihara dan mempertahankan pelanggan dan menambah pelanggan baru.

Untuk mencapai suatu pelayanan yang prima pihak perusahaan haruslah memiliki Keterampilan tertentu, diantaranya berpenampilan baik dan rapi, bersikap ramah, memperlihatkan gairah kerja dan sikap selalu siap untuk melayani, tenang dalam bekerja, tidak tinggi hati karena merasa dibutuhkan, menguasai pekerjaannya baik tugas yang berkaitan pada bagian atau departemennya maupun bagian lainnya, mampu berkomunikasi dengan baik, mampu mengerti dan memahami bahasa isyarat (*gesture*) pelanggan serta memiliki kemampuan menangani keluhan pelanggan secara profesional. Manfaat Pelayanan Prima adalah meningkatkan hubungan klien dan pelayanan publik, mempromosikan inovasi dan kreativitas dalam memberikan pelayanan,

menghargai karyawan yang memberikan pelayanan prima, tingkat kepercayaan dalam pelayanan publik lebih tinggi, dan pelayanan prima yang diberikan dapat selalu dikenang atau dipikirkan oleh para pelanggan.

3) Transportasi

Transportasi adalah perpindahan manusia atau barang dari satu tempat ke tempat yang lainnya dalam waktu tertentu dengan menggunakan sebuah kendaraan yang digerakan oleh manusia, hewan maupun mesin. Transportasi digunakan untuk memudahkan manusia dalam melakukan aktivitas sehari-hari. Transportasi sendiri dibagi 3 yaitu, transportasi darat, laut, dan udara (Kamus Besar Bahasa Indonesia). Transportasi sebagai dasar untuk pembangunan ekonomi dan perkembangan masyarakat serta pertumbuhan industrialisasi. Dengan adanya transportasi menyebabkan adanya spesialisasi atau pembagian pekerjaan menurut keahlian sesuai dengan budaya, adat-istiadat, dan budaya suatu bangsa atau daerah. Pertumbuhan ekonomi suatu negara atau bangsa tergantung pada tersedianya pengangkutan dalam negara atau bangsa yang bersangkutan. Dalam transportasi kita melihat dua kategori yaitu Pemindahan bahan-bahan dan hasil-hasil produksi dengan menggunakan alat angkut, dan Mengangkut penumpang dari suatu tempat ke tempat lain. Dengan ini dapat disimpulkan bahwa definisi transportasi adalah kegiatan pemindahan barang (muatan) dan penumpang dari suatu tempat ke tempat lain. Dalam transportasi terlihat ada dua unsur yang terpenting yaitu Pemindahan atau pergerakan (*movement*) dan Secara fisik mengubah tempat dari barang (komoditi) dan penumpang ke tempat lain. Di dalam mempelajari transportasi dapat di golongkan atas dua bagian :

1. Angkutan penumpang Untuk pengangkutan penumpang digunakan mobil atau kendaraan pribadi dan alat angkut lainnya.
2. Selain mobil pribadi yang digunakan untuk mengangkut penumpang, digunakan pula kendaraan untuk angkutan umum seperti, bus, pesawat udara, kereta api, kapal laut, kapal penyeberangan dan pelayaran samudera luar negeri.

Menurut M. Nur Nasution (2004,p24p25) terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi perkembangan transportasi dimasa akan datang seperti berikut:

1. Ekonomi

Alasan ekonomi biasanya merupakan dasar dari dikembangkannya sistem transportasi, dengan tujuan utama untuk mengurangi biaya produksi dan distribusi serta untuk mencari sumber daya alam dan menjangkau pasaryang lebih luas.

2. Geografi

Alasan dikembangkannya sistem transportasi pada awalnya adalah untuk mengatasi keadaan alam setempat dan kemudian berkembang dengan upaya untuk mendekatkan sumber daya dengan pusat produksi dan pasar.

3. Politik

Alasan dikembangkannya suatu sistem transportasi secara politik adalah untuk menyatukan daerah-daerah dan mendistribusikan kemakmuran keseluruhan pelosok suatu negara tertentu.

4. Pertahanan dan Keamanan

Alasan dikembangkannya sistem transportasi dari segi pertahanan keamanan negara adalah untuk keperluan pembelaan diri dan menjamin terselenggaranya pergerakan dan akses yang cepat ke tempat-tempat strategis, misalnya daerah perbatasan negara, pusat-pusat pemerintahan, atau instalasi penting lainnya.

5. Teknologi

Adanya penemuan-penemuan teknologi baru tentu akan mendorong kemajuan di keseluruhan sistem transportasi.

6. Kompetisi

Dengan adanya persaingan, baik antar moda, maupun dalam bentuk lainnya, seperti pelayanan, material dan lain-lain, secara tidak langsung akan mendorong perkembangan sistem transportasi dalam rangka memberikan pilihan yang terbaik.

7. Urbanisasi

Dengan makin meningkatnya arus urbanisasi, maka pertumbuhan kota-kota akan semakin meningkat dan dengan sendirinya kebutuhan jaringan transportasi untuk menampung pergerakan warga kotanya pun akan semakin meningkat.

untuk mengukur tingkat keberhasilan atau kinerja dari sistem operasi transportasi ada beberapa parameter/indikator yang bisa dilihat, yaitu :

1. Faktor Tingkat Pelayanan :

- a. Kapasitas yaitu dinyatakan sebagai jumlah penumpang atau barang yang bisa dipindahkan dalam satuan waktu tertentu, misalnya orang, jam, berat

(ton/kg/dll). Dalam hal ini kapasitas ini merupakan fungsi dari kapasitas atau ukuran tempat atau sarana transportasi dan kecepatan serta mempengaruhi besarnya tenaga gerak yang dibutuhkan.

b. Aksesibilitas yaitu menyatakan tentang kemudahan orang dalam menggunakan suatu transportasi tertentu dan bisa berupa fungsi dari jarak maupun waktu. Suatu sistem transportasi sebaiknya bisa diakses dengan mudah dari berbagai tempat dan pada setiap saat untuk mendorong orang menggunakannya dengan mudah.

2. Faktor Kualitas Pelayanan :

a. Keselamatan yaitu menyangkut kemungkinan adanya kecelakaan dan terutama berkaitan erat dengan sistem pengendalian yang digunakan. Apabila suatu sistem transportasi mempunyai pengendalian yang ketat, maka biasanya mereka mempunyai tingkat keselamatan dan keamanan yang tinggi.

b. Keandalan, berhubungan dengan faktor-faktor seperti ketepatan jadwal waktu dan jaminan sampai di tempat tujuan. Suatu sistem transportasi yang andal berarti bahwa penumpang/barang yang diangkut bisa sampai ke tempat tujuan dengan tepat waktu dan tidak mengalami gangguan atau kerusakan

c. Fleksibilitas, menyangkut kemudahan yang ada di dalam mengubah segala sesuatu sebagai akibat adanya kejadian yang berubah tidak sesuai dengan skenario yang direncanakan.

d. Kenyamanan, Kenyamanan transportasi sangat berlaku untuk angkutan penumpang yang erat kaitannya dengan masalah tata letak tempat duduk,

sistem pengaturan udara di dalam kendaraan, ketersediaan fasilitas khusus seperti toilet, tempat makan, dan waktu operasi.

- e. Kecepatan, merupakan faktor yang sangat penting dan erat kaitannya dengan masalah efisiensi sistem transportasi. Pada prinsipnya pelanggan selalu menginginkan kecepatan yang tinggi dalam transportasi agar segera sampai di tempat tujuan. Namun demikian, keinginan tersebut kadang-kadang dibatasi oleh beberapa hal, misalnya kemampuan mesin atau tenaga penggerak yang digunakan, kemacetan lalu lintas dan kemampuan/kecakapan manusia dalam menggunakan alat transportasi tersebut.
- f. Dampak, Dampak transportasi sangat beragam jenisnya, mulai dari dampak lingkungan (polusi, dan kebisingan), sampai dengan dampak sosial politik yang ditimbulkan/diharapkan oleh adanya suatu operasi lalu lintas serta besarnya konsumsi energi yang dibutuhkan.

Warpani (1990), menyatakan bahwa transportasi darat terdiri dari seluruh bentuk alat transportasi yang beroperasi di darat. Transportasi darat sering dianggap identik dengan transportasi jalan raya, dan angkutan jalan. Jalan raya adalah jalur-jalur tanah di atas permukaan bumi yang dibuat oleh manusia dengan bentuk, ukuran-ukuran dan jenis konstruksinya sehingga dapat digunakan untuk menyalurkan lalu lintas orang, hewan dan kendaraan yang mengangkut barang dari suatu tempat ke tempat lainnya dengan mudah dan cepat. Sedangkan angkutan jalan adalah kendaraan yang diperbolehkan untuk menggunakan jalan, menurut “Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi”, disebutkan :

- a) Sepeda Motor, adalah kendaraan bermotor beroda 2 (dua), atau 3 (tiga) tanpa rumah-rumah baik dengan atau tanpa kereta samping.
- b) Mobil Penumpang, adalah setiap kendaraan bermotor yang dilengkapi sebanyak-banyaknya 8 (delapan) tempat duduk tidak termasuk tempat duduk pengemudi, baik dengan maupun tanpa perlengkapan pengangkutan bagasi.
- c) Mobil Bus, adalah setiap kendaraan bermotor yang dilengkapi lebih dari 8 (delapan) tempat duduk tidak termasuk tempat duduk pengemudi, baik dengan maupun tanpa perlengkapan pengangkutan bagasi.
- d) Mobil Barang, adalah setiap kendaraan bermotor selain dari yang termasuk dalam sepeda motor, mobil penumpang, dan mobil bus.

G. Definisi Operasional

Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi : “ Definisi operasional adalah suatu petunjuk tentang bagaimana suatu *variable* dapat diukur”, yang dimaksud dengan Definisi operasional adalah penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur variabel. Dengan kata lain adalah semacam petunjuk pelaksanaan sebagaimana caranya mengukur suatu variabel.

Definisi operasional merupakan perincian mengenai kegiatan penelitian dalam mengukur ataupun yang dipandang sebagai indikator-indikator suatu variabel dari pengertian atau dengan kalimat lain definisi operasional adalah urain secara rinci tentang bagaimana variabel-variabel akan diukur atau apa indikator-indikatornya.

Definisi operasional dalam penelitian ini dapat dijelaskan antara lain sebagai berikut :

1. Dalam pengelolaan transportasi angkutan umum dijelaskan bahwa bagaimana informasi tentang masalah-masalah kebijakan mendapat perhatian para pembuat keputusan-keputusan kebijakan dikumpulkan dan di proses.
2. Bagaimana rekomendasi-rekomendasi atau alternatif-alternatif untuk mengatasi suatu masalah tertentu dibuat dan dikembangkan.
3. Oleh siapa dan bagaimana kebijakan atau peraturan-peraturan umum diterapkan.
4. Bagaimana pelaksanaan kebijakan, keberhasilan atau kegagalan itu dinilai.

Berdasarkan Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 62 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Perhubungan Kabupaten Ponorogo, Dinas Perhubungan mempunyai tugas membantu Bupati dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan di bidang perhubungan, komunikasi, dan informatika. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Dinas Perhubungan menyelenggarakan fungsi :

- a. Perumusan kebijakan teknis pelaksanaan dibidang perhubungan.
- b. Pelaksanaan pembinaan operasional dibidang perhubungan.
- c. Pengendalian dan pengawasan teknis dibidang perhubungan.
- d. Pemberian bimbingan teknis dibidang perhubungan.
- e. Pemberian ijin dan pelaksanaan pelayanan umum.
- f. Pelaksanaan Rumah Tangga dan Tata Usaha Dinas Perhubungan.

Dalam proses penelitian tentang pelayanan jasa transportasi angkutan umum ini objek penelitian berlokasi di Perum Damri Ponorogo. berdasarkan Maklumat

Kementerian Perhubungan RI No.01/DAMRI/46 tanggal 25 November 1946 Damri memiliki tugas utama menyelenggarakan angkutan penumpang dan barang di atas jalan dengan menggunakan kendaraan bermotor. Dalam perkembangan selanjutnya sebagai Perusahaan Umum (Perum), nama Damri tetap diabadikan sebagai brand mark dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dipilihnya Damri karena dianggap telah memenuhi kualifikasi yaitu telah memiliki armada, trayek dan juga pangkalan di kabupaten Ponorogo.

H. Metodologi Penelitian

1) Jenis Penelitian

Metodologi penelitian sangatlah penting dalam penelitian ilmiah supaya hasil penelitiannya bisa tersusun dengan benar. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Dikutip dari buku Noor Juliansyah menyatakan bahwa penelitian kualitatif sebagai suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata atau laporan terinci dari pandangan responden dan melakukan studi pada situasi yang alami dengan jenis penelitian deskriptif dan dengan kata lain peneliti berusaha mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa, kejadian yang terjadi saat sekarang. Penelitian Kualitatif dicatat dengan menggunakan uraian kata-kata dalam suatu kalimat tertentu dan tidak menggunakan gradasi atau tingkat angka.

Sumber dari penelitian ini adalah kata-kata, tindakan, dan selebihnya adalah dokumen-dokumen yang terkait dengan tema penelitian dan data dari penelitian adalah berbagai sumber yang sesuai dengan tema penelitian. Maka

dalam penelitian ini peneliti berusaha menyajikan deskripsi tentang bagaimana kebijakan atau upaya yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan dan pengelolaan Perum Damri Ponorogo dalam meningkatkan pelayanan transportasi angkutan umum.

2) Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Perhubungan, dan Perum Damri kabupaten Ponorogo. Peneliti memilih lokasi tersebut dengan alasan bahwa kebijakan tentang lalu-lintas, transportasi, dan perizinan operasi angkutan umum dibuat atau disetujui oleh Dinas Perhubungan, sedangkan Perum Damri adalah selaku pengelola atau penyedia jasa transportasi angkutan umum.

3) Informan Penelitian

Informan dalam Penelitian Kualitatif adalah orang yang memberikan informasi atau keterangan terhadap hal yang diteliti (Fatchan, 2011:68). Informan ditentukan atas keterlibatan yang bersangkutan terhadap situasi atau kondisi sosial yang akan dikaji dalam sebuah penelitian Dan yang menjadi sumber data atau informan dalam penelitian terkait kebijakan Dinas Perhubungan dan pengelolaan Perum Damri Ponorogo dalam upaya meningkatkan pelayanan transportasi angkutan umum di sini adalah Bpk. Agoeng Prijanto Hadi, S.SOS selaku Kasubag umum dan Kepegawaian Dinas Perhubungan, Bpk. Moch. Bachroedi selaku General Manager Damri, Bpk. Wr. Dwijanarko (Manager Keuangan SDM & Adm umum Damri), Bpk. Edi Cahyono (Manager usaha & Teknik Damri), Bpk. Sucipto (*crew* Perum Damri

Ponorogo), dan calon penumpang angkutan umum Damri Bpk. Iwan Taufan dan Ibu Nova Safitri.

4) Teknik Pengumpulan Data

Data adalah segala keterangan atau informasi mengenai semua hal yang berkaitan dengan tujuan penelitian (Idrus,2009:61). Teknik Pengumpulan Data dalam penelitian ini adalah :

1. Wawancara

Wawancara adalah proses percakapan dengan maksud untuk mengontruksikan mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, motivasi yang dilakukan oleh peneliti (pewawancara) dengan yang diwawancarai (Bungin,2003:108). Dan wawancara ini dilakukan dengan cara memberikan sejumlah pertanyaan yang berhubungan dengan kebijakan, peran, fungsi Dinas Perhubungan dan Perum Damri dalam Meningkatkan Pelayanan transportasi angkutan umum di Kabupaten Ponorogo.

2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah metode pengumpulan data dengan melihat dan menganalisis dokumen-dokumen yang ada. Dokumentasi merupakan semua kegiatan yang berkaitan dengan penyimpanan foto, pengumpulan, pengolahan, dan penyimpanan informasi tentang penelitian terkait yang berhubungan dengan Dinas Perhubungan dan Perum Damri kabupaten Ponorogo.

3. Observasi

Observasi sebagai teknik pengumpulan data mempunyai ciri yang spesifik bila dibandingkan dengan teknik yang lain, yakni observasi tidak terbatas pada orang, tetapi juga obyek-obyek alam yang lain. Sutrisno Hadi (1986) mengemukakan bahwa, observasi merupakan suatu proses yang kompleks, suatu proses yang tersusun dari berbagai proses biologis dan psikologis. Dua diantaranya yang terpenting adalah proses-proses pengamatan dan ingatan. Teknik pengumpulan data melalui observasi dilakukan dengan pengamatan secara langsung di lapangan atau di lokasi penelitian yaitu di Kantor Dinas Perhubungan dan Perum Damri Kabupaten Ponorogo, dimana data-data yang didapatkan akan dijadikan sebagai bahan tambahan yang diperlukan dalam pembahasan penelitian ini.

5) Analisa Data

Analisis adalah proses mencari dan menyusun temuan penelitian secara sistematis hasil wawancara, Dokumentasi, dan data di lapangan. Hasil dari peneliti tersebut dapat ditafsirkan lebih dalam dan hasil penelitian tersebut dapat dipahami (Bungin,2003:194). Menurut Milles dan Herberman (1992) langkah-langkah yang dapat ditempuh sebagai berikut :

1. Penyusunan Data

Kegiatan penelitian untuk mengumpulkan data menggunakan teknik pengumpulan data sebagaimana diungkap sebelumnya yaitu dengan melakukan observasi, wawancara, dan dokumentasi untuk memperoleh data yang dibutuhkan.

2. Reduksi Data

Dalam tahap ini penulis melakukan pemilihan, dan pemusatan perhatian untuk menyederhanakan, abstraksi, dan transformasi data kasar yang diperoleh.

3. Penyajian data

Peneliti menggambarkan sebuah deskripsi informasi tersusun untuk menarik kesimpulan dan pengambilan tindakan display data atau penyajian data. Yang lazim digunakan pada langkah ini adalah bentuk teks cerita atau naratif.

4. Kesimpulan

Peneliti dapat menarik kesimpulan dan melakukan verifikasi dengan memberi makna setiap gejala yang diperoleh dari lapangan.

