

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kinerja dapat diartikan sebagai pencapaian kerja yang dihasilkan oleh individu, kelompok, maupun organisasi dalam menjalankan tugas serta tanggung jawabnya untuk mewujudkan tujuan yang telah direncanakan. Kinerja tidak hanya dilihat dari jumlah output yang dihasilkan, tetapi juga mempertimbangkan mutu pekerjaan, ketepatan waktu pelaksanaan, serta efisiensi dalam pemanfaatan sumber daya.

Rivai (2005) mengemukakan bahwa kinerja merupakan manifestasi nyata dari tindakan individu sebagai cerminan hasil kerja yang sesuai dengan peran yang digunakan dalam suatu organisasi. Oleh karena itu, kinerja menjadi indikator utama dalam menilai efektivitas dan efisiensi pelaksanaan suatu kegiatan, baik di lingkungan pemerintahan maupun sektor swasta.

Mengenai Pemanfaatan jalan yang merupakan bagian penting dari implementasi kebijakan infrastruktur yang bertujuan untuk menunjang mobilitas masyarakat, memperlancar distribusi barang dan jasa, serta meningkatkan konektivitas antarwilayah. Dalam konteks kebijakan publik, pemanfaatan jalan tidak hanya dilihat dari aspek fisik penggunaannya, tetapi juga mencakup efektivitas dan efisiensi dalam mendukung pembangunan wilayah secara menyeluruh.

Pemanfaatan jalan yang optimal merupakan cerminan keberhasilan pengelolaan infrastruktur publik, yang dalam konteks daerah menjadi tanggung jawab pemerintah melalui perangkat teknis yang berwenang. Di Provinsi Jawa Barat, tanggung jawab tersebut dilaksanakan oleh Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang Provinsi Jawa Barat.

Salah satu bentuk pemanfaatan jalan yang berkembang di wilayah perkotaan maupun pinggiran adalah pemasangan reklame di sepanjang ruas jalan. Reklame merupakan media informasi dan promosi yang dipasang di ruang terbuka dengan tujuan menarik perhatian publik, dan secara ekonomi dapat memberikan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah melalui pajak dan

retribusi. Namun, pemanfaatan ruas jalan untuk kepentingan reklame tidak jarang menimbulkan permasalahan, terutama apabila pemasangannya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Jalan, telah ditegaskan bahwa ruang manfaat jalan harus digunakan sesuai fungsi utamanya, yaitu untuk mendukung kelancaran transportasi dan keselamatan pengguna jalan. Pemasangan reklame yang melanggar aturan dapat mengganggu visibilitas pengendara, membahayakan keselamatan lalu lintas, serta merusak tatanan estetika kota. Oleh karena itu, penataan dan pengawasan terhadap pemanfaatan ruas jalan untuk reklame perlu menjadi perhatian serius dalam kerangka kebijakan pemanfaatan jalan yang berkelanjutan dan berorientasi pada kepentingan publik.

Akan tetapi kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pemanfaatan jalan di beberapa wilayah Jawa Barat masih menghadapi berbagai permasalahan. Kondisi fisik jalan yang rusak, maraknya pelanggaran terhadap ruang manfaat jalan, kemacetan akibat overkapasitas lalu lintas, hingga penggunaan jalan yang tidak sesuai dengan fungsinya merupakan tantangan nyata yang belum sepenuhnya terselesaikan. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Jalan telah menetapkan ketentuan mengenai ruang manfaat jalan, namun implementasinya di berbagai lokasi belum optimal dan seringkali terkendala oleh lemahnya pengawasan, keterbatasan anggaran, serta kurangnya koordinasi antarinstansi terkait.

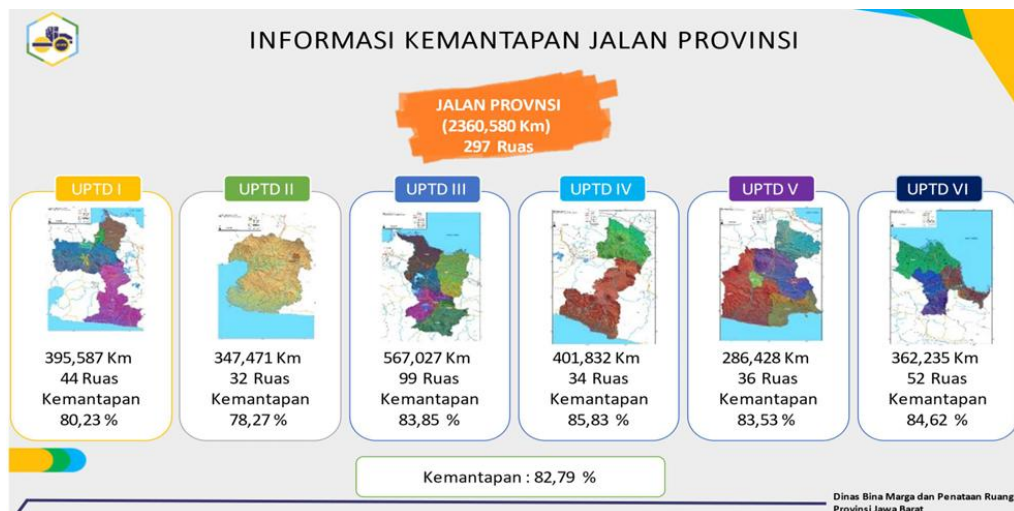
Pada lingkup Pemerintah Daerah, seperti Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang Provinsi Jawa Barat, pemanfaatan jalan menjadi indikator keberhasilan pengelolaan infrastruktur yang berkaitan langsung dengan pelayanan publik dan pertumbuhan ekonomi daerah. Oleh karena itu, penelitian mengenai pemanfaatan jalan penting dilakukan guna mengevaluasi sejauh mana kebijakan dan program yang telah diterapkan mampu menjawab kebutuhan masyarakat serta mendukung pembangunan berkelanjutan.

Pemanfaatan jalan merupakan proses pelaksanaan kebijakan yang bertujuan

untuk mengatur dan mengawasi penggunaan ruang jalan agar tetap sesuai dengan fungsinya sebagai prasarana transportasi publik. Dalam konteks ini, implementasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2009 menjadi instrumen hukum yang mengatur pembagian ruang jalan, larangan pemanfaatan yang mengganggu kelancaran lalu lintas, serta mekanisme pengawasan oleh instansi teknis.

Pelaksanaan peraturan ini menjadi tanggung jawab Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang Provinsi Jawa Barat sebagai organisasi perangkat daerah yang berwenang dalam urusan pemerintahan di bidang jalan. Segala bentuk perizinan terkait penggunaan ruang milik jalan dan ruang manfaat jalan, termasuk pengesahan izin pemanfaatannya, dilakukan melalui unit kerja teknis di lingkungan dinas tersebut. Pemberian izin tersebut harus memenuhi sejumlah persyaratan tertentu yang telah ditetapkan, guna memastikan bahwa pemanfaatan ruang jalan tidak mengganggu fungsi utama jalan sebagai sarana transportasi publik yang aman, tertib, dan berkelanjutan.

Didalam Rencana Strategis (Renstra) Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang Provinsi Jawa Barat disusun oleh Kepala Dinas sebagai pelaksanaan dari amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2008 mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Berdasarkan ketentuan tersebut, setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) diwajibkan menyusun dokumen perencanaan lima tahunan berupa Rencana Strategis OPD, yang disusun selaras dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Renstra ini merupakan dokumen perencanaan yang memuat langkah-langkah strategis dan kegiatan pokok yang harus dilaksanakan, serta mengikat seluruh struktur di lingkungan Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang.



Gambar 1.1 Informasi Kemantapan Jalan Provinsi

Sumber : Renstra Dinas Bina Marga Dan Penataan Ruang 2024-2026

Gambar 1.1 menunjukkan bahwa berdasarkan Berdasarkan data dari Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang Provinsi Jawa Barat, jalan provinsi saat ini memiliki total panjang mencapai 2.360,580 kilometer yang terbagi ke dalam 297 ruas jalan. Pengelolaan jalan ini dilakukan melalui enam wilayah kerja atau Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD). Secara rinci, UPTD I menangani sepanjang 395,587 km dengan 44 ruas jalan, memiliki tingkat kemantapan sebesar 80,23%. UPTD II mengelola 347,471 km dengan 32 ruas, dengan tingkat kemantapan 78,27%. UPTD III merupakan wilayah dengan ruas jalan terbanyak, yaitu 99 ruas sepanjang 567,027 km, dengan tingkat kemantapan mencapai 83,85%. Selanjutnya, UPTD IV mengelola 401,832 km dengan 34 ruas dan tingkat kemantapan sebesar 85,83%. UPTD V menangani 286,428 km dengan 36 ruas, dengan kemantapan jalan sebesar 83,53%.

Sementara itu, UPTD VI mengelola 362,235 km dengan 52 ruas jalan, dengan tingkat kemantapan mencapai 84,62%. Secara keseluruhan, tingkat kemantapan jalan provinsi di Jawa Barat rata-rata mencapai 82,79%, yang menunjukkan bahwa sebagian besar jaringan jalan provinsi berada dalam kondisi mantap atau layak untuk digunakan. Namun demikian, masih terdapat tantangan dalam menjaga dan meningkatkan kualitas jalan, mengingat tingginya intensitas pemanfaatan jalan oleh masyarakat, termasuk untuk

kepentingan non-transportasi seperti pemasangan reklame yang dapat memengaruhi fungsi dan kenyamanan ruas jalan.

Selain aspek regulasi, kondisi eksisting infrastruktur jalan di Provinsi Jawa Barat juga menjadi tantangan besar dalam pengelolaan dan pemanfaatan ruang jalan. Peningkatan jumlah penduduk berdampak pada meningkatnya mobilitas orang dan barang, sehingga menuntut ketersediaan infrastruktur jalan yang andal dan memadai.

Kemudian dari sistem jaringan jalan di wilayah ini belum sepenuhnya mampu mendukung aktivitas masyarakat secara optimal, terutama di kawasan dengan akses horizontal seperti Jawa Barat bagian selatan maupun akses vertikal antarwilayah yang belum maksimal.

Peneliti Mendeskripsikan dasar-dasar yang menyebabkan implementasi kebijakan belum optimal, hal ini diduga karena belum dilaksanakannya 6 indikator implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn. ada enam aspek utama yang mempengaruhi keberhasilan kinerja implementasi, yaitu Standar dan sasaran kebijakan, Sumber daya, Komunikasi Antar Organisasi dan penguatan aktivitas, Karakteristik Agen Pelaksana, Kondisi Sosial dan Politik, dan terakhir Disposisi Implementor.

Dari indikator Standar dan Sasaran kebijakan mengenai keberhasilan program bergantung pada target kemantapan jalan sesuai Perda nomor 3 tahun 2009 tentang pemanfaatan jalan. Selanjutnya, Sumber Daya, pelaksanaan program memerlukan dukungan Sumber Daya yang cukup, baik dari segi anggaran maupun Sumber Daya Manusia, Akan tetapi sumber daya manusia pada Dinas Bina Marga ini belum cukup optimal karena adanya keterbatasan dari pemerintah sehingga perlunya tenaga kerja yang kompeten agar tujuan pengelolaan dan pemanfaatan jalan serta jembatan dapat tercapai secara maksimal.

terakhir dari Kondisi sosial, ekonomi dan politik, keberhasilan implementasi kebijakan ini juga memerlukan dukungan dari masyarakat. Partisipasi aktif masyarakat dalam menjaga, memanfaatkan, dan mengawasi infrastruktur jalan serta jembatan menjadi faktor pendukung yang signifikan.

Namun, tingkat kesadaran masyarakat terkait pemanfaatan infrastruktur secara tepat masih perlu ditingkatkan, mengingat masih ditemui perilaku yang dapat merusak atau mengganggu fungsi jalan dan jembatan. Di sisi lain, stabilitas politik dan kondisi ekonomi daerah juga mempengaruhi kelancaran pelaksanaan program, karena kedua aspek tersebut berdampak pada prioritas kebijakan dan ketersediaan anggaran.

Dengan demikian dari keenam aspek utama penting untuk mengukur keberhasilan implementasi Kebijakan pemanfaatan jalan untuk memastikan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan jalan serta jembatan dapat berjalan dengan optimal.

Berdasarkan permasalahan di lapangan, maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul **“IMPLEMENTASI KINERJA PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN JALAN DAN JEMBATAN PADA DINAS BINA MARGA PENATAAN RUANG PROVINSI JAWA BARAT”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan Latar Belakang yang telah dijelaskan oleh Peneliti Diatas Maka Dapat diidentifikasi permasalahan antara lain :

1. Masih banyak terjadi pelanggaran dalam pemanfaatan ruang manfaat jalan, seperti pemasangan reklame tanpa izin atau yang mengganggu keselamatan lalu lintas.
2. Rendahnya efektivitas pengawasan terhadap pemanfaatan jalan oleh instansi terkait, yang berdampak pada fungsi jalan sebagai prasarana transportasi publik.
3. Keterbatasan sumber daya manusia, informasi, dan fasilitas pada Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang dalam melaksanakan pengawasan dan penegakan aturan.
4. Kondisi infrastruktur jalan yang belum optimal serta data teknis yang belum lengkap juga menjadi kendala dalam penataan pemanfaatan jalan.
5. Belum optimalnya implementasi Perda No. 3 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Jalan, baik dari aspek sosialisasi maupun penerapan sanksi.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang Yang telah Dijelaskan oleh peneliti diatas, Maka dapat diidentifikasi pemasalahan antara lain:

1. Bagaimana kejelasan standar dan sasaran kebijakan pemanfaatan jalan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2009?
2. Bagaimana sumber daya yang tersedia, baik sumber daya manusia maupun non-manusia (informasi, anggaran, sarana dan prasarana), sudah memadai sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2009?
3. Bagaimana efektivitas komunikasi dan koordinasi antar organisasi, khususnya antara Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang dengan instansi terkait lainnya, sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2009,?
4. Bagaimana karakteristik agen pelaksana (dalam hal ini pegawai/staf teknis Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang), serta sejauh mana dukungan atau resistensi dari kelompok kepentingan, opini publik, dan elite politik terhadap implementasi kebijakan tersebut?
5. Bagaimana pengaruh kondisi sosial, ekonomi, dan politik di Provinsi Jawa Barat terhadap Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2009,
6. Bagaimana disposisi para implementor, meliputi respons, pemahaman, dan preferensi nilai yang mereka miliki sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2009?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan Masalah yang telah dijelaskan diatas, Maka Studi Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui dan menganalisis antara lain :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kejelasan standar dan sasaran kebijakan pemanfaatan jalan yang diterapkan oleh Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang Provinsi Jawa Barat, serta dampaknya terhadap pelaksanaan kebijakan di lapangan.

2. Untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi kecukupan sumber daya, baik sumber daya manusia, anggaran, informasi, maupun sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang dalam mendukung implementasi kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2009
3. Untuk menilai efektivitas komunikasi dan koordinasi antar organisasi yang terlibat dalam pelaksanaan Kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2009
4. Untuk mengkaji karakteristik agen pelaksana kebijakan dalam mendukung atau menghambat proses implementasi kebijakan.
5. Untuk memahami pengaruh kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang berkembang di Provinsi Jawa Barat terhadap kelancaran dan keberhasilan pelaksanaan kebijakan pemanfaatan jalan.
6. Untuk mengevaluasi disposisi para implementor, yang mencakup pemahaman, respon, serta nilai-nilai yang mereka miliki terhadap kebijakan, dan bagaimana hal tersebut memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan pemanfaatan jalan.

D. Kegunaan Hasil Penelitian

Peneliti berharap penelitian ini selain dapat berguna bagi peneliti sendiri, juga dapat berguna bagi pihak-pihak lain. Manfaat yang peneliti harapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi Instansi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang berguna bagi instansi/lembaga.
2. Bagi Universitas. Hasil penelitian dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi penyusun skripsi dalam bidang yang sama maupun pihak yang membutuhkan.
3. Bagi Peneliti. Penelitian ini diharapkan dapat membantu peneliti dalam memahami dan menerapkan ilmu yang telah dipelajari, khususnya dalam bidang administrasi publik, untuk menilai bagaimana pelaksanaan kinerja pemanfaatan jalan di instansi yang diteliti.

E. Kerangka Pemikiran

Terkait dengan kerangka pemikiran, peneliti menyusun skema kerangka penelitian dengan tujuan untuk mempermudah dalam mengidentifikasi permasalahan yang ada dalam penelitian ini, serta untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan yang mungkin muncul dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi masalah tersebut.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini berperan sebagai dasar kajian teoritis untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya. Teori tersebut memberikan arahan bagi peneliti dalam memahami dan menganalisis Implementasi Kebijakan Pemanfaatan pada bidang jalan dan jembatan di Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang Provinsi Jawa Barat. Oleh karena itu, untuk membahas permasalahan serta mencari solusi yang tepat, diperlukan pemahaman teori yang kuat terkait Pengelolaan dan Pemanfaatan Jalan secara umum sebagai pijakan utama.

Implementasi Kebijakan merupakan tahapan yang sangat strategis dalam proses kebijakan Publik. Tahapan Implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran ditetapkan terlebih dahulu. Dengan demikian tahap implementasi kebijakan terjadi setelah Undang-Undang ditetapkan dan adanya anggaran untuk membiayai pelaksanaan kebijakan tersebut.

Dalam pandangan Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Wahab (2014:65), implementasi diartikan sebagai serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh individu, otoritas, atau lembaga pemerintahan, untuk merealisasikan tujuan sebagaimana ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Namun, dalam praktiknya, pelaksana kebijakan di lingkungan pemerintahan kerap dihadapkan pada berbagai peraturan dan instruksi yang bersifat kaku, sehingga menimbulkan ambiguitas dalam menentukan tindakan yang tepat untuk dilakukan maupun dihindari.

Implementasi model yang dikemukakan oleh Model Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (2005) menjadi acuan yang harus diterapkan oleh perangkat pemerintahan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2009 mengenai Pengelolaan dan Pemanfaatan Jalan. Penerapan indikator ini

telah ditegaskan bahwa ruang manfaat jalan harus digunakan sesuai fungsi utamanya

Dalam penelitian ini, untuk mengetahui apakah Implementasi kebijakan ini dapat dikategorikan Optimal atau belum Optimal, penulis menggunakan alat analisis terhadap Model Implementasi Kebijakan. Alat uji ini berfungsi untuk menilai Kebijakan Kinerja dalam Pemanfaatan Jalan dan Jembatan. Sementara itu, menurut Teori Model Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (2005) Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik, terdapat sejumlah instrumen yang menjelaskan bahwa ada 6 Indikator yang mempengaruhi Kebijakan implementasi Kinerja:

1. Standar dan Sasaran Kebijakan

harus jelas dan terukur, sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang dapat menyebabkan terjadinya konflik diantara para agen implementasi.

2. Sumber Daya

Kebijakan perlu didukung oleh sumber daya, baik itu sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

3. Komunikasi Antar Organisasi dan Penguatan aktivitas

Dalam berbagai kasus, implementasi sebuah program terkadang perlu didukung dan dikoordinasikan dengan instansi lain agar tercapai keberhasilan yang diinginkan.

4. Karakteristik agen pelaksana

Sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. Termasuk didalamnya karakteristik para partisipan yakni mendukung atau menolak, kemudian juga bagaimana sifat opini publik yang ada dilingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

5. kondisi sosial, ekonomi, dan politik

Kondisi Sosial, ekonomi dan politik mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

6. Disposisi implementor

Disposisi implementor mencakup tiga hal penting, yaitu:

- a. Respons implementor terhadap kebijakan,
- b. yang akan mempengaruhi kemaunnya untuk melaksanakan kebijakan;
- c. Kognisi,
- d. Yaitu pemahamannya terhadap kebijakan;
- e. Intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Berikut kerangka pemikiran untuk digunakan dalam penelitian:

Gambar 1.2 Kerangka Berpikir



Sumber: Diolah oleh Peneliti (2025)