

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Alat transportasi lain yang tidak mungkin dipisahkan dari sistem transportasi kita adalah transportasi umum. Sistem transportasi akan dipengaruhi langsung oleh transportasi umum. Jika sistem transportasi tidak memadai, maka akan mengganggu sistem kawasan secara keseluruhan, menurunkan kualitas hidup kawasan tersebut. Beberapa orang bisa melakukannya, sementara yang lain tidak dalam kehidupan sosial dengan orang-orang dari berbagai tingkat sosial ekonomi.

Ada yang memiliki power dan ada yang tidak memiliki power dalam kehidupan sosial dengan orang-orang dari berbagai tingkat sosial ekonomi. Penggunaan kendaraan sendiri sangat jarang dalam aktivitas sehari-hari masyarakat dari kalangan ekonomi menengah ke bawah, yang lebih memilih menggunakan angkutan umum. Akibatnya, transportasi umum memainkan peran penting dalam dinamika kehidupan masyarakat, memungkinkan mereka untuk melakukan tugas sehari-hari. Kehadiran angkutan umum selain untuk mengakomodir dinamika pergerakan masyarakat juga dinilai dapat meningkatkan kualitas dan kualitas pembangunan suatu wilayah. Pengguna (use), pengusaha (operator), dan pemerintah (regulator) semuanya terlibat dalam penyelenggaraan sistem pelayanan angkutan umum.

Setiap pihak memiliki kepentingannya masing-masing, ketika prosedur yang diterapkan mampu menangani individu yang bertindak sesuai dengan peran, tanggung jawab, dan haknya semua pihak tersebut dengan fungsi, hak dan kewajiban yang diatur dalam peraturan atau perundang-undangan (enforcement).

Operator (pengusaha) fokus menjalankan sistem transportasi umum dan membuat keputusan sehari-hari pada aspek layanan tertentu termasuk penjadwalan, penghitungan plafon, operasi, dan perawatan armada. Pengguna adalah individu yang mengambil keputusan perjalanan dalam suatu sistem transportasi umum, yang dipengaruhi oleh besarnya pengeluaran yang harus mereka keluarkan untuk melakukan perjalanan (cost) serta biaya tambahan (intangibles) yang tidak diukur dalam nilai moneter, seperti waktu tunggu/jarak dan lama perjalanan. Regulasi (pemerintah) merupakan pihak yang bertanggung jawab atas keterlibatan pengguna dengan administrator. Regulator inilah yang mengkaji reformasi

dalam hal prosedur operasional dan ekonomi keuangan. Kebijakan regulasi ini menjadi tolak ukur tingkat pelayanan penyediaan angkutan umum yang diberikan. Regulasi (pemerintah) juga mempunyai tanggung jawab untuk menjaga keseimbangan pelayanan angkutan umum, serta mencegah persaingan yang tidak sehat terhadap operator dalam menjalankan sistem pelayanan angkutan umum.

Kabupaten Kuningan merupakan salah satu Kabupaten di Propinsi Jawa Barat yang termasuk didalam wilayah IV Ciayumajakuning (Cirebon, Indramayu, Majalengka, dan Kuningan), Kabupaten Kuningan dari tahun ke tahun terus berkembang sebagai Kota penyangga transportasi wilayah Cirebon dan wilayah Ciamis terdapat tol Palimanan-Ciperna- Kanci yang saat ini sedang pembangunan Tol Getaci (Gede Bage-Tasikmalaya-Cilacap) . Berdasarkan data BPS tahun 2021 laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kuningan tahun 2021 terpacu mencapai 3,56 %. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) tahun 2021 mencapai 26,92 triliun rupiah atau naik 1,3 triliun dari tahun sebelumnya.

Kabupaten Kuningan mempunyai luas wilayah seluas 1.1949,09km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk 1.180.391 orang. Jumlah kepadatan Lalu Lintas di Kabupaten Kuningan setiap tahunnya mengalami peningkatan, hal ini dipengaruhi dari peningkatan jumlah kepemilikan kendaraan pribadi baik roda 2 maupun roda 4. Berdasarkan hasil survei LHR ( Lalu Lintas Harian) yang diperoleh dari Dinas Perhubungan kabupaten Kuningan dapat dialokasikan sebagai berikut:



Tabel 1.1

Hasil Survey LHR (Lalu Lintas Harian)

| NO | Lokasi Survey | Tgl survey  | Jumlah Kendaraan /hari |        | Total 2 orang |
|----|---------------|-------------|------------------------|--------|---------------|
|    |               |             | masuk                  | keluar |               |
| 1  | 2             | 3           | 4                      | 5      | 6             |
| 1  | Tugu Ikan     | 15 / 4 / 23 | 8.068                  | 5.389  | 13.457        |
| 2  | Luragung      | 15 / 4 / 23 | 8.228                  | 8.910  | 17.138        |
| 3  | Kadugede      | 15 / 4 / 23 | 2.452                  | 2.616  | 5.068         |
| 4  | Cidahu        | 15 / 4 / 23 | 8.834                  | 10.057 | 18.891        |

Sumber : Dinas Perhubungan Kabupaten Kuningan

Dengan melihat jumlah volume lalu lintas seperti yang diuraikan diatas, volume lalu lintas di Kabupaten Kuningan cukup tinggi kepadatan lalu lintasnya. Mengamati problem angkutan darat di Kabupaten Kuningan merupakan pekerjaan yang tidak mudah. Terjadinya kemacetan lalu lintas di dalam Kota Kuningan atau di Cilimus (terdapat objek wisata Linggarjati) pada saat pelaksanaan angkutan lebaran Idul Fitri maupun menjelang pergantian tahun baik. Disamping itu masih ada permasalahan- permasalahan lain turut memperparah kemacetan seperti banyaknya pedagang kaki lima yang menggunakan badan jalan, kurang disiplin sebagai pemakai jalan, terbatasnya Sarana prasarana transportasi dan belum tertatanya sistem manajemen transportasi regional.

Dalam upaya menangani problem angkutan darat di Kabupaten Kuningan dengan melakukan penataan angkutan umum dan pembangunan Jalan Lingkar Timur, Jalan Lingkar Selatan dan Jalan Lingkar Barat, atau melakukan pelebaran Jalan, saat ini pemerintah Kabupaten Kuningan telah menyelesaikan pembangunan jalan Lingkar Timur yaitu :

1. Simpang Sampora-Garatengah (Jalan Lingkar Timur) (awal tugu ikan) dengan panjang jalan 6,565 km.
2. Simpang Garatengah-Ancaran (jalan Lingkar Timur )-( akhir tugu Sajati ) dengan Panjang jalan 7,208 km.

.Sedangkan Jalan Lingkar Selatan dan Jalan Lingkar Barat masih dalam proses pembangunan yaitu :

1. Simpang Kertawangunan-Simpang Windu Janten (Jalan Lingkar Timur-Selatan) dengan panjang Jalan 9,505 km
2. Simpang Darma Simpangn Linggarjati (Lingkar Barat 16,099 km)

Dengan pembangunan Jalan Lingkar ini dalam upaya mengurangi kemacetan Lalu Lintas baik di dalam kota maupun di jalan raya Cilimus atau ruas Jalan lainnya. Sedangkan untuk penataan angkutan umum Dinas perhubungan Kabupaten Kuningan, senantiasa memberikan pembinaan kepada para pengusaha-angkutan umum pada saat para pengusaha mengajukan rekomendasi perpanjangan izin trayek baik angkutan Antar Kota Dalam Propinsi (AKAP) maupun pada saat pengusaha angkutan umum melakukan uji kendaraan setiap 6 (enam ) bulan sekali.

Di samping itu Dinas Perhubungan melakukan kegiatan Sosialisasi kepada pengusaha angkutan setiap tahun melalui sumber APBD.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Dari permasalahan yang telah disampaikan pada latar belakang masalah, maka dapat diidentifikasi permasalahannya masih adanya penyimpangan izin operasi bus pariwisata digunakan sebagai bus reguler di Kabupaten Kuningan.

## 1.3 Rumusan Masalah

- 1) Dimensi efektivitas : Apakah hasil pelayanan angkutan umum yang diinginkan telah tercapai ?
- 2) Dimensi kecukupan : Seberapa jauh hasil pelayanan angkutan umum yang telah tercapai dapat memecahkan masalah ?
- 3) Dimensi efisiensi : Seberapa banyak pelayanan angkutan umum yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan ?
- 4) Dimensi pemerataan : Apakah manfaat pengoperasian bus pariwisata merata pada kelompok pengusaha bus yang berbeda jenis pelayanannya ( bus reguler ) ?
- 5) Dimensi Responsivitas : Apakah hasil kebijakan pelayanan angkutan umum memuaskan keputusan preferensi atau nilai pengusaha bus tertentu ?
- 6) Dimensi ketepatan : Apakah hasil ( tujuan pelayanan angkutan umum yang diinginkan benar- benar berguna atau bernilai ?

## 1.4 Tujuan Penelitian

1. Dimensi efektivitas : Untuk mengetahui hasil pelayanan angkutan umum yang diinginkan telah tercapai ?
2. Dimensi kecukupan : Untuk mengetahui seberapa jauh hasil pelayanan angkutan umum yang telah tercapai dapat memecahkan masalah ?
3. Dimensi efisiensi : Untuk mengetahui seberapa banyak pelayanan angkutan umum yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan ?
4. Dimensi pemerataan : Untuk mengetahui manfaat pengoperasian bus pariwisata merata pada kelompok pengusaha bus yang berbeda jenis pelayanannya ( bus regular ) ?

5. Dimensi Responsivitas : untuk mengetahui hasil kebijakan pelayanan angkutan umum memuaskan keputusan preferensi atau nilai pengusaha bus tertentu ?
6. Dimensi ketepatan : Untuk mengetahui hasil ( tujuan ) pelayanan angkutan umum yang diinginkan benar- benar berguna atau bernilai ?

## 1.5 Manfaat Hasil Penelitian

### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi kemajuan ilmu administrasi publik, khususnya instansi pemerintah dalam hal kebijakan pemerintah terhadap penyimpangan izin operasional bus pariwisata.

### 2. Manfaat Praktis

Kajian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pemerintah sebagai sumber ide dan informasi, khususnya dalam mengimplementasikan undang-undang pemerintah tentang izin pengoperasian bus pariwisata.

### 3. Manfaat Akademik

Penelitian ini dilakukan demi terlaksananya Tri Dharma Perguruan Tinggi di UIN Bandung. Penelitian ini diharapkan dapat berguna, khususnya program Studi Administrasi Publik sebagai bahan kepustakaan penelitian yang berhubungan dengan Evaluasi kebijakan pemerintah terhadap adanya penyimpangan izin operasi Bus Pariwisata.

## 1.6 Kerangka Pemikiran

Dalam mengamati keberhasilan pelaksanaan kebijakan, peneliti menggunakan teori evaluasi kebijakan karena rangkaian terakhir dari kebijakan publik adalah evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan dapat meliputi penilaian atau pemberian nilai atas kebijakan itu sendiri. Selain itu, evaluasi kebijakan juga dapat menilai latar belakang dan tujuan diambilnya suatu kebijakan, bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan, dan bagaimana hasil dari kebijakan tersebut lalu perbandingannya dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Sugiyono (2015, hal 91) “Kerangka berpikir yang baik akan menjelaskan secara teoritis pertautan antar variabel yang akan diteliti”

Menurut Dalmar (2016, hal. 184) “Kerangka berpikir atau kerangka pemikiran adalah dasar pemikiran dari penelitian yang disintesis dari fakta-fakta, observasi, dan telaah kepustakaan”.

Berdasarkan pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kerangka pemikiran adalah menjelaskan secara garis besar mengenai penelitian yang akan dilakukan.

Peneliti mengambil tema Evaluasi Kebijakan Pemerintah terhadap izin operasi Bus Pariwisata di Kabupaten Kuningan. Untuk melakukan penelitian, kita perlu melihat kembali penelitian yang telah kita lakukan selama ini. Peneliti menggunakan hasil dua penelitian sebelumnya yang dilakukan penulis dalam rangka menilai implementasi kebijakan publik. Latar belakang peneliti mengangkat permasalahan ini adalah pelaksanaan kebijakan angkutan umum di Kabupaten Kuningan adalah sarana angkutan darat secara massal berbasis jalan raya yang bertujuan untuk menciptakan system angkutan darat yang bersifat efektif dan efisien juga mengarahkan masyarakat untuk menggunakan system angkutan darat yang berkualitas.

Berbagai problem muncul di dalam pelaksanaan kebijakan angkutan umum seperti benturan kepentingan dengan travel gelap (angkutan orang yang tidak dilengkapi izin trayek / izin operasi) dan persaingan yang tidak sehat antara pengusaha angkutan umum, khususnya pengusaha bus dalam pelayanan terhadap penumpang sesuai tujuan.