

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Yogyakarta sebagai salah satu kota besar di Indonesia juga tidak lepas dari berbagai permasalahannya, daerah yang tumbuh dengan ikon kotanya sebagai kota pelajar, kota wisata dan budaya memberi dampak pada pesatnya pembangunan yang terjadi di Yogyakarta, dari tahun ke tahun tercatat pertumbuhan penduduk di kota Yogyakarta semakin meningkat. Hasil dari data Badan Pusat Statistik (BPS) Yogyakarta, jumlah penduduk dari tahun ketahun semakin meningkat. Setiap tahunnya penduduk di Yogyakarta ini semakin meningkat. Meningkatnya jumlah penduduk ini di pengaruhi oleh beberapa hal yang antara lain :

1. Keberadaan sarana pendidikan.
2. Kultur dan budaya masyarakat yang unik dan ramah.
3. Kondisi wilayah yang nyaman.
4. Suasana wilayah yang kondusif untuk berbagai kegiatan.
5. Keberadaan daerah tujuan wisata.
6. Ketersediaan berbagai sarana dan prasarana yang memadai.

Beberapa faktor pengaruh di atas merupakan alasan-alasan yang biasanya menjadi sebab mengapa orang ingin menetap dan memilih berdomisili di Yogyakarta, alasan itulah yang kemudian mendorong

populasi ini serta merta mendorong munculnya permasalahan-permasalahan di kota, mulai dari masalah sosial, ekonomi, lingkungan, keruangan dan permasalahan lainnya, di antara kompleksitas masalah yang terjadi di wilayah perkotaan khususnya Yogyakarta, salah satunya adalah permasalahan transportasi.

Pertumbuhan penduduk akan berbanding lurus dengan kebutuhan sarana transportasi. Transportasi merupakan salah satu bagian yang memiliki peranan penting dalam menjalankan roda kehidupan, terutama dalam kegiatan untuk memindahkan orang maupun barang dari satu tempat ke tempat lain. Transportasi mempunyai fungsi utama untuk menghubungkan manusia dengan tata guna lahan karena transportasi memiliki dua macam utilitas, yaitu utilitas ruang dan utilitas waktu. Transportasi adalah masalah umum yang sering terjadi pada kota-kota besar di Indonesia.

Di tengah pertumbuhan kendaraan pribadi yang semakin tak terkendali, hadirnya bus Trans Jogja sebagai alat transportasi modern di Yogyakarta merupakan suatu terobosan untuk menjawab pertanyaan mengenai transportasi publik yang aman dan nyaman di Yogyakarta. Trans Jogja adalah sebuah system transportasi bus cepat, murah, dan ber-AC di seputar Kota Yogyakarta. Trans Jogja merupakan salah satu bagian dari program penerapan *Bus Rapid Transit* (BRT) yang dicanangkan Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika (Dishubkominfo) DIY. Sistem

Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kondisi dan kinerja transportasi umum perkotaan yang semakin parah juga menjadi salah satu faktor yang melandasi diluncurkannya Trans Jogja.

Rancangan kebijakan angkutan umum bus trans jogja mengalami berbagai macam kendala persoalan. Hal yang paling menonjol menjadi bahan perdebatan ditingkatan dewan adalah perlu atau tidaknya peraturan daerah yang khusus mengatur mengenai trans jogja. Untuk mempermudah penyelesaian ditingkat birokrasi dan lapangan dibentuk sebuah panitia khusus untuk mengatasi kendala yang ada. Melalui proses yang panjang maka lahirlah produk hukum yang menjadi landasan pelaksanaan Peroperasian Bus Trans Jogja ini. *Pertama*, Peraturan Daerah No. 1 tahun 2008 tentang Perda Pengangkutan Orang Dengan Angkutan Umum di Jalan di Wilayah Provinsi DIY merupakan revisi dari Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2001 tentang penyelenggaraan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum. *Kedua*, Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 5 Tahun 2008 tentang tarif angkutan bus perkotaan Trans Jogja di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pemerintah pusat sangat mendukung terealisasinya proyek angkutan umum Bus Patas Trans Jogja hal ini terbukti dengan bantuan yang di janjikan akan diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah kota Yogyakarta yaitu berupa pemberian bantuan armada bus berjumlah 20 buah armada melalui Direktur Bina Sistem Transportasi Perkotaan

Bantuan dari pemerintah pusat diharapkan dapat membantu meringankan beban pemerintah daerah dan kota Yogyakarta dalam proses mewujudkan Proyek bus Patas Trans Jogja pada bulan Maret awal tahun 2008.¹

Kebijakan pemerintah tentang bus trans jogja perlu memperhatikan aspek-aspek yang menjadi tolak ukur keberhasilan kebijakan yang dilaksanakan, Aspek-aspek tersebut meliputi aspek ekonomi, soaial, politik, budaya, dan ilmu teknologi. Pembangunan Bus Patas Trans Jogja ini difokuskan pada daerah-daerah rawan kemacetan terutama pada saat memasuki jam-jam sibuk diwilayah kota Yogyakarta dan sekitarnya mencapai beberapa ruas jalan didaerah pusat kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman. seperti :

- Jl. Kaliurang – Ring road utara
- Jl. Magelang – Ring road utara
- Jl. Magelang – Pingit
- Tugu
- Jl. C. simanjuntak – Jl. Sudirman
- Gramedia – Cik Di Tiro
- Galeria Mall
- Jl. Gejayan – Jl. Solo
- Condong Catur
- Janti dan Maguwo
- Jl. Bantul – Ring road Selatan

- Jl. Godean – Ring road Barat
- Jl. Malioboro – Ring road Barat²

Catatan : rata-rata kemacetan yang timbul antara 3-15 menit.

Trans Jogja disediakan oleh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) pada sekitar akhir tahun 2007 dengan harapan dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penanggulangan kemacetan dan menjadi solusi bagi para pengguna jalan untuk lebih mengefisienkan waktu perjalanan. Nyatanya, kemampuan Trans Jogja yang diharapkan dapat diandalkan untuk mempersingkat waktu tempuh dan menghindari kemacetan bagi penggunanya sekarang hanya digunakan sebagai “bus pariwisata”.

Sementara itu, jangka waktu penumpang saat harus menunggu bus cukup lama yang dikarenakan masalah keterbatasan armada, sedangkan untuk keperluan yang sifatnya cukup mendesak seperti berangkat sekolah, berangkat kuliah, maupun bekerja, efisien waktu akan lebih diutamakan sehingga para penumpang yang banyak melakukan aktifitas rutin malah cenderung untuk menggunakan kendaraan pribadi sedangkan Trans Jogja sendiri lebih banyak digunakan oleh para wisatawan asing maupun domestik yang notabene lebih memiliki waktu luang. Oleh karena itu, tujuan dari adanya Trans Jogja untuk mengurangi tingkat kemacetan lalu lintas di daerah kota Jogja dengan mengurangi angka ketergantungan pemakaian kendaraan pribadi tidak sepenuhnya tercapai

² Siar Demokrasi, Jurnal Forum LSM DIY. *Op. cit.* hal : 11-12

Selain itu, keadaan kota Jogja sendiri yang akhir-akhir ini kurang kondusif juga membawa pengaruh pada peningkatan kemacetan di beberapa jalan utama, sebagai contoh yaitu saat terjadinya banjir lahar dingin dari erupsi Gunung Merapi membuat kali code yang melintasi jalanan utama menuju pusat perbelanjaan Malioboro menjadi ramai dikunjungi para pengendara yang dengan sengaja memarkir kendaraanya dipinggiran jalan untuk sejenak melihat aliran air kali code yang meluap, jalur dari Trans Jogja yang seharusnya dibuat khusus bagi armada bus Trans Jogja juga tidak berfungsi dikarenakan kurang adanya pembatasan jalan untuk Trans Jogja dengan kendaraan lainya dan mungkin juga karena tingkat kemacetan kota Jogja yang sudah terlalu semerawut menyebabkan para pengguna jalan kurang sadar dan kurang bisa bersabar dalam berlalu lintas sehingga mereka saling berebut jalan yang diantaranya juga berebut dengan jalur jalan Trans Jogja, tempat parkir kendaraan yang terkadang malah berada di badan jalan juga menjadi salah satu faktor tersendiri penyebab kemacetan.

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

Permasalahan-permasalahan secara umum yang dihadapi transportasi di Daerah Istimewa Yogyakarta antara lain :³

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

Dikarenakan angkutan jalan raya merupakan hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak atau masyarakat yang bergantung pada kebutuhan angkutan jalan raya, sehingga pemerintah mempunyai peran dan tanggung jawab yang sangat besar dalam mengelola dan mengatur tentang permasalahan transportasi termasuk angkutan jalan raya, hal ini sesuai dengan Undang-undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 ayat (2) yang menyatakan “cabang-cabang produksi penting bagi masyarakat dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Kebutuhan akan adanya transportasi, pemerintah mempunyai peran sebagai pembina, sehingga berkewajiban untuk menyusun rencana dan merumuskan

³ Muslich Zainal Asikin, *Sistem Manajemen Transportasi Kota*, Philosophy Pres Fak Filsafat UGM dengan Abhisaka, Yogyakarta hal 10

kebijakan, mengendalikan, dan mengawasi perwujudan transportasi dan jaringan pelayanan.⁴

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang seberapa efektif dan efisienkah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tentang transportasi Bus Trans Jogja yang beroperasi di DIY dalam judul "*Evaluasi Kebijakan Transportasi Bus Trans Jogja Di Kota Yogyakarta*"

Melihat situasi dan kondisi ini maka penulis mencoba mengevaluasi tentang seberapa efektif dan efisienkah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tentang transportasi Bus Trans Jogja yang beroperasi di DIY dan yang menjadi obyek penelitian ini adalah Dinas Perhubungan serta pada dinas-dinas terkait yang ada di Kota Yogyakarta.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas maka perumusan masalah yang menjadi pokok pembahasan pada penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Evaluasi Kebijakan Transportasi Bus Trans Jogja di Kota Yogyakarta ?
2. Apa saja faktor pendukung dan faktor penghambat keberhasilan kebijakan Trans Jogja ini ?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengevaluasi kebijakan transportasi bus trans jogja di kota Yogyakarta, permasalahan yang terjadi dan bagaimana cara mengatasi masalah tersebut.
2. Mengetahui apa saja faktor pendukung dan faktor penghambat keberhasilan kebijakan Trans Jogja.

E. MANFAAT PENELITIAN

Dari sisi keilmuan diharapkan memperkaya literatur yang mengkaji masalah kebijakan, khususnya kebijakan yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat banyak (publik) dan permasalahan kota khususnya menyangkut masalah transportasi.

Secara praktis dapat memberikan masukan kepada pihak pemerintah sebagai pengambil kebijakan mengenai kebijakan bus trans jogja, apakah arah hasil kebijakan sudah sesuai dengan tujuan dan harapan yang telah direncanakan.

Memberikan sumbangan ilmu pengetahuan khususnya bagi peneliti secara pribadi dan jurusan ilmu pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

F. KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang digunakan didalam

ilmiah. Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi mendefinisikan teori sebagai berikut :

*“teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena social secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep”.*⁵

Sedangkan menurut Koentjoroningrat mendefinisikan teori sebagai berikut:

*“teori merupakan pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti disatu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat”.*⁶

Dari kedua teori tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa teori adalah sekumpulan dalil yang berkaitan secara urut berdasarkan atas hubungan sebab akibat diantara variable, merupakan sarana pokok yang mengatakan hubungan sistematis antara fenomena social maupun alami yang hendak diteliti, sedangkan teori-teori yang digunakan tersebut sebagai dasar atau pijakan dalam penelitian yang penulis lakukan.

Definisi-definisi mengenai teori apabila kita hubungkan dengan kerangka dasar teori yang penulis gunakan yaitu mengenai hal evaluasi kebijakan bus trans Jogja. Maka lahirlah kerangka dasar teori dibawah ini :

⁵ Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *“Metode Penelitian Sosial”*. LP3ES. Jakarta. 1983. hal 37

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah kehidupan bersama masyarakat atau siapaun yang menjadi objek publik, untuk itulah yang namanya kebijakan publik artinya hukum yang mengatur publik. Mengatur artinya untuk kepentingan Negara. Dengan demikian, tidak mengherankan jika dimasa lalu kebijakan publik kita hanya ada kebijakan hukum publik yang isinya memeperjuangkan kepentingan Negara dan pemerintahan dari kepentingan publik. Disini kita memasuki pemahaman tentang isu kebijakan, jadi suatu kebijakan publik pertama-tama berisi kepentingan publik bukan kepentingan Negara, pemerintah penguasa apalagi elit politik jadi sepanjang mempunyai nilai untuk meningkatkan kehidupan publik *that is public policy*.⁷

Lebih lanjut dalam bukunya Riant Nugroho D memperkenalkan beberapa nilai pokok bagi kebijakan publik agar dapat dikategorikan sebagai kebijakan publik diantaranya⁸ :

- a. Kebijakan tersebut bersifat cerdas, dalam arti memecahkan masalah pada inti permasalahannya.
- b. Kebijakan tersebut bersifat kebijakan dalam arti tidak menghasilkan masalah.
- c. Kebijakan publik tersebut memberikan harapan pada seluruh warga Negara bahwa mereka dapat memasuki hari esok dari ari ini.

⁷ Riant nugroho d. 2007. *Analisis Kebijakan*. Elex media komputindo, Jakarta. Hal. 218-219

⁸ Ibid, Hal. 219-220

- d. Kebijakan publik adalah kebijakan untuk kepentingan publik dan kepentingan Negara, pemerintahan, atau birokrasi saja.
- e. Kebijakan publik harus mampu memotivasi semua pihak yang terkait untuk melaksanakan kebijakan publik harus mendorong terbangunnya efisiensi dan efektivitas kehidupan bersama.

Ketidak efektifan dari sebuah kebijakan, sebenarnya dapat diantisipasi oleh analisis kebijakan dengan melihat tahap-tahap dari kebijakan itu sendiri. Dimana tahap-tahap kebijakan menurut Budi Winarno adalah sebagai berikut:⁹

- a. Tahap Penyusunan Agenda

Para Pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelum masalah-masalah ini berkompetensi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda dalam waktu yang lama.

- b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk dalam agenda kebijakan kemudian di bahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari alternative yang ada. Sama halnya

dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan permasalahan. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternative kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternative pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Penilaian Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah

mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

2. Evaluasi Kebijakan

Tahap terakhir dari sebuah kebijakan adalah evaluasi kebijakan. Secara minimum, tujuan evaluasi kebijakan adalah agar kita mengetahui apa yang ingin dicapai dari suatu kebijakan tentang tujuan dan kebijakan, bagaimana kita melakukannya atau pengaruh, dan jika ada apakah kita akan mencapai tujuan dan dampak atau akibat dan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.¹⁰

Namun demikian, evaluasi tentang dampak kebijakan pada dasarnya hanya merupakan salah satu saja dari apa yang bisa dilakukan seorang evaluator dalam melakukan evaluasi kebijakan. Setidaknya ada tiga hal yang dapat dilakukan oleh seorang evaluator didalam melakukan evaluasi kebijakan publik. Ketiga hal tersebut adalah :¹¹

- 1) Evaluasi kebijakan mungkin menjelaskan keluaran-keluaran kebijakan, seperti misalnya pekerjaan, uang, material yang diproduksi dan pelayanan yang disediakan.
- 2) Evaluasi kebijakan barangkali mengenai kemampuan kebijakan dalam memperbaiki masalah-masalah social, misalnya seperti usaha untuk

mengurangi kemacetan lalu lintas atau mengurangi tingkat kriminalitas.

- 3) Evaluasi kebijakan barangkali menyangkut konsekuensi-konsekuensi kebijakan dalam bentuk *policy feedback*, termasuk didalamnya adalah reaksi dari tindakan –tindakan pemerintah atau pernyataan dalam system pembuatan kebijakan atau dalam beberapa pembuatan kebijakan.

Sedangkan evaluasi atau yang kemudian disebut dengan penilaian dampak, definisinya menurut Rossi dan Freeman sebagai berikut :

*“Penilaian atas dampak adalah untuk memperkirakan apakah intervensi menghasilkan efek yang diharapkan atau tidak. Perkiraan seperti ini tidak menghasilkan jawaban yang pasti tapi hanya beberapa jawaban yang masuk akal, tujuan dasar dari penilaian dampak intervensi yang tidak dicampuri oleh pengaruh dari proses dan kejadian yang lain mungkin juga mempengaruhi perilaku atau kondisi yang menjadi sasaran suatu program yang akan dievaluasi itu”.*¹²

Evaluasi mempunyai sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Yang pertama, evaluasi member informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Kedua, evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan

mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakanlainnya, termasuk rumusan masalah dan rekomendasi.¹³

Beberapa kriteria evaluasi sebagai berikut :¹⁴

- 1) Efektivitas.
- 2) Efisiensi.
- 3) Kecukupan.
- 4) Perataan.
- 5) Responsivitas.
- 6) Ketepatan.

Dampak kebijakan adalah keseluruhan efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata.¹⁵ Semua bentuk manfaat dan biaya kebijakan, baik yang langsung maupun yang akan datang, harus diukur dalam bentuk efek simbolis atau efek nyata yang ditimbulkan. Output kebijakan adalah berbagai hal yang dilakukan pemerintah.¹⁶

3. Transportasi

a. Pengertian Transportasi

Ada beberapa definisi tentang transportasi oleh Marlok, transportasi berarti :

¹³ William N. Dunn .1998. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. Hal 609-611

¹⁴ Ibid. hal 610

¹⁵ Dye Thomas R.1981. *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall Inc, Englewood Cliffs, N.J

¹⁶ Anderson, James E. 1984. *Public Policy Making*, CBS College Publishing.

“memindahkan atau mengangkut sesuatu dari satu tempat ketempat yang lain”¹⁷

Menurut Bowersox, definisi transportasi adalah :

perpindahan barang atau penumpang dari suatu lokasi ke lokasi lain, dengan produk yang digerakkan atau dipindahkan ke lokasi yang membutuhkan atau menginginkan”¹⁸

Sementara menurut Papacostas, transportasi didefinisikan sebagai berikut :

“suatu sistem yang terdiri dari dari fasilitas tertentubeserta arus dan system control yang memungkinkan orang atau barang dapat berpindah dari suatu tempat ketempat yang lain secara efisien dalam setiap waktu untuk mendukung aktivitas manusia.”¹⁹

Secara umum dapat disimpulkan, bahwa transportasi adalah suatu kegiatan untuk memindahkan sesuatu dari suatu tempat ketempat lain, baik dengan ataupun tanpa sarana.

Sedangkan pengertian kebijakan bus trans jogja diatur dalam Revisi Peraturan Daerah No.1 Tahun 2008 pasal 1 item no.6 menjelaskan bahwa angkutan adalah pemindahan orang atau barang dari suatu tempat ketempat lain dengan menggunakan kendaraan. Item No.7 menjelaskan bahwa item dalam trayek tetap dan teratur adalah pelayanan angkutan orang dengan menggunakan angkutan umum yang dilaksanakan dalam

¹⁷ Marlok (1981), dalam Robert J. Kodowatie, *Menejemen dan Rekayasa Infastruktur*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan I, Agustus 2003, Hal. 352

¹⁸ Bowersox (1981), dalam Robert J. Kodowatie, *Ibid.*

¹⁹ Papacostas (1987), *ibid.*

jaringan trayek dengan pengaturan dan pengoperasian yang meliputi penetapan jenis pelayanan, sifat perjalanan, kode dan rute trayek, jadwal operasi, serta penetapan terminal pemberangkatan, persinggahan dan pemberhentian. Item No.11 menjelaskan tentang angkutan perkotaan adalah angkutan suatu kawasan ke kawasan lain yang terletak dalam 2 atau lebih wilayah kota dan kabupaten yang berdekatan dan merupakan satu kesatuan ekonomi dan social dengan menggunakan mobil umum atau mobil penumpang umum yang terkait dalam trayek tetap dan teratur mempunyai sifat perjalanan ulang alik (komuter).

b. Sistem dan Sarana Transportasi

Sistem transportasi dari suatu wilayah merupakan sistem yang terdiri dari prasarana, sarana dan sistem pelayanan yang memungkinkan adanya pergerakan keseluruhan wilayah, sehingga :

1. Terakomodasinya mobilitas penduduk
2. Dimungkinkannya ada pergerakan barang
3. Dimungkinkannya akses keseluruhan wilayah.²⁰

Dalam suatu kegiatan transportasi, ada komponen-komponen yang mempengaruhinya. Komponen-komponen tersebut dapat memiliki fungsi yang berbeda sesuai dengan bentuk dan jenis komponen itu sendiri. Komponen tersebut dapat berupa prasarana dan sarana. Yang di maksud dengan prasarana disini adalah sesuatu yang dapat menjadi media

pipa, udara dan sebagainya. Sedangkan sarana adalah sesuatu berwujud kendaraan berfungsi sebagai alat yang dapat memindahkan sesuatu baik orang maupun barang untuk mencapai tujuannya. Sarana dapat berupa bus, kereta api, pesawat terbang, kapal laut, perahu dan sebagainya.²¹

Agar kegiatan transportasi berjalan baik, aman, tertib dan lancar sesuai dengan keinginan, maka perlu adanya rencana operasi atau prosedur pengaturan yang mengikat. Secara umum komponen transportasi dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Lintasan atau jalur sebagai tempat benda tadi bergerak.
2. Terminal yang merupakan simpul keluar masuk dari maupun ke sistem dan sebagai tempat pergantian moda transportasi.
3. Kendaraan yang memberikan sesuatu mobilitas terhadap benda yang diangkut untuk suatu jalur gerak tertentu dan dapat digerakkan di jalur tersebut.
4. Rencana operasi atau prosedur pengaturan yang dapat menjamin kegiatan transportasi (lalu lintas orang atau barang) bergerak secara aman, lancar dan tertib.

Transportasi dilihat dari suatu sistem teknologi, mencakup 5 komponen, yaitu kendaraan, tenaga penggerak, jalur pergerakan, terminal dan sistem pengendalian. Kelima hal tersebut dijabarkan dari kombinasi yang memberikan tingkat dan kualitas pelayanan yang diperlukan sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan.

c. Peran dan Manfaat Transportasi

Kegiatan transportasi bukan merupakan suatu tujuan, melainkan mekanisme untuk mencapai suatu tujuan. Kegiatan masyarakat bersangkutan paut dengan barang dan jasa untuk mencukupi kebutuhannya yang beraneka ragam, dan kegiatan transportasi yang membuatnya mencapai tujuan yang diinginkan.

Secara ringkas tujuan itu adalah sebagai berikut :

1. Peran Ekonomi

Sebagai sarana distribusi hasil produksi dan kegiatan ekonomi lainnya.

2. Peran Sosial

Sebagai sarana untuk menperlancar proses interaksi sosial antar masyarakat.

3. Peran Politis

Sebagai sarana menjaga persatuan dan kesatuan, membuka isolasi pelayanan dan keamanan masyarakat.

4. Peran Kewilayahan

Sebagai sarana untuk distribusi penduduk dan pengembangan wilayah.

5. Peran Persatuan dan Kesatuan Bangsa, Penghubung dan Perekat Bangsa (wawasan nusantara).

6. Industri dan Perdagangan.

Sebagai sarana pengembangan industry dan perdagangan, local,

regional regional internasional

d. Penggolongan Masalah Transportasi

Kebijakan transportasi muncul karena adanya masalah pada transportasi yang ada digolongkan sebagai berikut :

1) Tingkat aksesibilitas rendah.

Salah satu indikator tingkat aksesibilitas masyarakat terhadap angkutan umum adalah rasio antara panjang jalan yang dilayani trayek dengan total panjang jalan.

2) Tingkat pelayanan rendah

- **Waktu tunggu tinggi**

Waktu tunggu merupakan indikator pelayanan yang paling penting bagi penumpang angkutan umum baik yang menggunakan bus.

- **Lamanya waktu perjalanan**

Belum tertatanya jaringan pelayanan angkutan umum berdasarkan hirarki pelayanan merupakan salah satu factor penyebab panjangnya trayek trayek angkutan dan tumpang tindih trayek.

- **Ketidaknyamanan didalam angkutan umum**

Kenyamanan didalam angkutan umum berkaitan dengan suasana yang diterima penumpang selama didalam angkutan umum baik oleh faktor sarana angkutan, penumpang dan pengemudi angkutan umum.

3) Biaya

Rendahnya aksesibilitas dan tidak tertatanya jaringan pelayanan

1. Angkutan umum dengan baik mengakibatkan masyarakat harus

melakukan beberapa kali perpindahan angkutan umum dari titik asal sampai tujuan, mengakibatkan biaya yang harus dikeluarkan menggunakan angkutan umum menjadi lebih besar. Sedangkan biaya atau tarif angkutan Bus Trans Jogja telah diatur dalam Peraturan Gubernur Provinsi DIY No.5 Tahun 2008.

e. **Karakteristik Persoalan Transportasi**

Karakteristik persoalan transportasi cukup kompleks dan dapat dikelompokkan menjadi 4 macam, yaitu :²²

1) Multi moda

Obyek dasar dalam transportasi adalah pergerakan manusia dan barang dengan berbagai moda sehingga melibatkan banyak moda transportasi. Walaupun dipusatkan dalam suatu area tertentu, sebagai contoh terminal bus atau Bandar udara, aspek multi moda atau keterlibatan lebih dari satu moda tidak dapat dihindari dan akan selalu mengemuka. Pihak perencana mesti memperhatikan bagaimana interaksi antar pergerakan internal didalam daerah kajian (misalnya terminal atau Bandar udara) dengan pergerakan eksternalnya. Artinya, harus diperhatikan moda lainnya selain bus (untuk terminal) atau pesawat udara (untuk bandar udara).

2) Multi disiplin

Kajian transportasi akan mencakup aspek yang beragam. Mulai dari karakteristik pergerakan, karakteristik pengguna jasa sampai dengan

²² Robert J Kodoatie, *Op Cit.* hal 367-359

karakteristik prasarana dan transportasi itu sendiri. Hal ini menyebabkan banyaknya disiplin ilmu yang terlibat. Disiplin ilmu yang terlibat antara lain keteknikkan, ekonomi, geografi, sosial politik, psikologi, matematika, riset operasi, komputer dan hukum. Artinya, persoalan transportasi tidak dapat dilihat hanya dari sudut pandang ilmu saja.

3) Multi sektoral

Banyak sector lembaga dan pihak yang terkait memiliki kepentingan terhadap transportasi. Suatu kegiatan transportasi biasanya akan melibatkan beberapa lembaga pemerintahan maupun swasta yang masing-masing memiliki kepentingan yang berbeda. Untuk itu perlu adanya koordinasi dan penanganan yang baik antar instansi tersebut.

4) Multi Problem

Mengingat kajian transportasi merupakan kajian multi moda, multi disiplin, multi sektoral maka dengan demikian akan mengakibatkan multi problem. Masalah yang dihadapi akan memiliki dimensi yang cukup beragam dan luas. Mulai dari masalah yang berkaitan dengan aspek pengguna jasa, aspek rekayasa, aspek operasional, aspek ekonomi sampai dengan aspek social. Sebagai contoh dengan kasus pengoperasian Bus Trans Jogja dan pembangunan sarana dan prasarananya, maka problem yang mungkin muncul antara lain :

a) Aspek keteknikkan, misalnya : lapisan tanah yang jelek sistem

- b) Aspek ekonomi, misalnya : alokasi dana pemerintah yang terbatas, daya beli masyarakat yang rendah, dll.
- c) Aspek pertanahan, misalnya : lahan yang terbatas, kepemilikan yang kurang jelas, dll.
- d) Aspek sosial, misalnya : penumpang yang tidak disiplin, adanya pencopet/premanisme, dll.
- e) Aspek lalu lintas, misalnya : gangguan lalu lintas karena tidak memiliki jalur khusus, perilaku pengemudi yang tidak disiplin, dll.

f. Pemecahan Masalah Transportasi

Sebagai langkah awal, proses kebijakan transportasi maka pemerintah perlu memperhatikan berbagai aspek yang berpengaruh atau saling mempengaruhi dasar munculnya kebijakan tersebut. Dari memperhatikan berbagai aspek dan pokok permasalahan yang timbul maka pembuat kebijakan mampu memberikan suatu pemikiran dan hasil yang baik. Maka perlu bagi pemerintah merekomendasikan suatu usulan perbaikan komponen angkutan transportasi tersebut, yang nantinya akan dikoordinasikan dengan pihak-pihak dari instansi atau badan lain yang terkait dalam proses perbaikan komponen transportasi tersebut seperti dinas Perhubungan, Stake Holder dan sebagainya.²³

G. DEFINISI KONSEPTUAL

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dimasyarakat dimana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan.

2. Evaluasi kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan suatu kegiatan riset yang dirancangkan untuk melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan dengan mengukur efisiensi, kecukupan, responsivitas, ketetapan dalam kebijakan tentang Trans Jogja.

3. Kebijakan Transportasi

Kebijakan transportasi sebagai proses pemecahan masalah dalam alur kerangka dasar proses pengembangan strategi transportasi melewati berbagai macam pertimbangan pola pemikiran alternatif-alternatif kebijakan.

Kebijakan angkutan umum adalah sebuah solusi dalam menanggulangi masalah perkotaan yang berhubungan dengan sektor transportasi. Angkutan umum seperti bus merupakan sarana angkutan transportasi yang besar, banyak dipilih karena dapat menampung dengan kapasitas penumpang berjumlah banyak alasan dipilihnya angkutan masal

angkutan masa depan yang modern, berbasis pada pemenuhan sarana fasilitas publik yang mengacu pada jasa layanan masyarakat.

H. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur variabel. Dimana dalam penelitian ini untuk mengetahui bagaimana evaluasi kebijakan transportasi bus trans Jogja di Yogyakarta.

Dalam hal ini definisi operasional yang digunakan penulis mengacu pada sebagai berikut :

1. Sistem Transportasi Publik BRT
2. Analisis Evaluasi Kebijakan Trans Jogja
 - a. Efektivitas.
 - b. Efisiensi.
 - c. Kecukupan.
 - d. Perataan.
 - e. Responivitas.
 - f. Ketepatan
3. Faktor Pendukung Keberhasilan Kebijakan
4. Faktor penghambat Keberhasilan Kebijakan

I. METODOLOGI

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah Penelitian Deskriptif (*Descriptive Research*). Dimana dalam penelitian deskriptif data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu yang dikumpulkan kemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.²⁴

Dalam penelitian ini peneliti menilai kebijakan yang dilaksanakan untuk mengevaluasi kebijakan guna memperoleh pengetahuan yang mendalam tentang objek penelitian melalui pengkajian apa yang ada dan apa yang terlihat. Sehubungan dengan hal ini dapat disimpulkan bahwa jenis penelitian adalah “deskriptif kualitatif” yang merupakan jenis penelitian yang dianggap tepat dalam penelitian ini.

2. Lokasi Penelitian

Tempat penelitian dalam penelitian ini yaitu di Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta. Adapun alasan-alasan penulis untuk memilih Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

- a. Karena penelitian ini tentang evaluasi kebijakan pemerintah mengenai transportasi yang ada di Yogyakarta yaitu Trans Jogja.
- b. Dimungkinkan karena adanya kemudahan memperoleh data yang diperlukan sesuai dengan tema yang peneliti angkat di Dinas

²⁴ *Journal of Management and Leadership Research*, Vol. 1, No. 1, 2018, pp. 1-10.

Perhubungan serta pada dinas-dinas terkait yang ada di Kota Yogyakarta.

3. Data-data yang Dibutuhkan

Sumber data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah:

a. Data Primer

Data diperoleh melalui wawancara dengan pihak yang terkait dalam penelitian ini, pihak-pihak tersebut adalah pegawai Dinas Perhubungan Kota dan Provinsi dan pegawai DPRD Kota Yogyakarta serta stakeholder lainnya.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh pada buku-buku, internet, media massa, makalah, dan dokumen-dokumen yang terkait.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara:

a. Wawancara

Pengumpulan data dengan cara melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dalam penelitian ini. Adapun respondennya adalah pegawai Dinas Perhubungan Kota dan Provinsi dan pegawai DPRD Kota Yogyakarta serta stakeholder lainnya.

b. Studi Pustaka

Ditentukan dengan cara mencari dan mengumpulkan data dari literatur yang relevan dengan topik penelitian.

c. Dokumentasi

Adalah metode pengumpulan data yang diperoleh dengan menggunakan dokumen atau data-data yang telah lalu bersumber pada suatu instansi atau perusahaan guna mendapatkan data yang relevan dalam penelitian.

d. Observasi

Dalam observasi ini peneliti hanya sebagai pengamat yang melihat bagaimana dan apa yang terjadi dilapangan untuk mengetahui berbagai peristiwa yang terjadi dalam lalu lintas kota Yogyakarta ini.

5. Unit Analisis

Sejalan dengan pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisisnya adalah orang-orang yang menjadi anggota tim pembentukan dan pelaksana pembangunan proyek Bus Trans Jogja dan pihak-pihak terkait lainnya seperti Dinas Perhubungan Kota dan Provinsi DIY dan DPRD Kota Yogyakarta.

6. Teknik analisis data

Dalam menganalisa data penelitian inipenyusun menggunakan teknik analisa secara kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, dijabarkan dengan bentuk kata-kata atau kalimat dipisah-pisahkan menurut kategori untuk mendapatkan kesimpulan. Dengan demikian laporan penelitian ini berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah-naskah

Pada penelitian kualitatif tidak selalu mencari sebab akibat, tetapi lebih berupa memahami situasi tertentu dan mencoba mendalami gejala dengan menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai arti permasalahannya sebagaimana disajikan oleh situasinya yang terjadi secara urut dan nyata.