

**KAJIAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
TENTANG PENETAPAN JARINGAN
TRAYEK ANGKUTAN PEDESAAN
DI KABUPATEN BADUNG
PROPINSI BALI**

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2

**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi
Konsentrasi : Magister Administrasi Publik**



Diajukan oleh
I WAYAN PUDJA
D4E001049

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2002**

UPI-PUSTAK-UNOP
No. Daft: 1738/T/MRP/L1
Tgl. 02/05 03

**KAJIAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
TENTANG PENETAPAN JARINGAN
TRAYEK ANGKUTAN PEDESAAN
DI KABUPATEN BADUNG
PROPINSI BALI**

Dipersiapkan dan disusun oleh

I WAYAN PUDJA

D4E001049

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji

Pada tanggal : 31 Desember 2002.

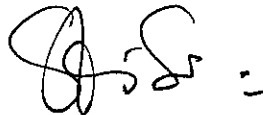
Susunan Tim Penguji

Ketua Penguji / Pembimbing I



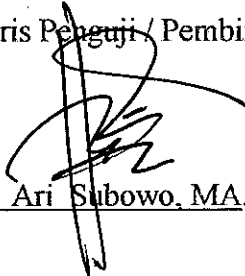
Drs. Ali Mufiz, MPA.

Anggota Dewan Penguji lain



1. Dra. Sri Suwitri, M.Si.

Sekretaris Penguji / Pembimbing II



Drs. Ari Subowo, MA.



2. Drs. Sundarso, SU.

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan

Untuk memperoleh gelar Magister Sain

Tanggal : 31 Desember 2002

Ketua Program Studi MAP

Universitas Diponegoro Semarang



Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D.

RINGKASAN

Upaya Pemerintah Kabupaten Badung untuk mempercepat proses mobilitas masyarakat dari suatu tempat ketempat lain yang kemudian diharapkan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat sampai kepedesaan, dilakukan dengan strategi pihak pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa penetapan jaringan trayek angkutan pedesaan yang tertuang dalam SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, tertanggal 18 Juni 1996. Dalam SK. Bupati tersebut telah ditetapkan sebanyak 12 (dua belas) jalur trayek angkutan pedesaan di wilayah Kabupaten Badung, dan kemudian setelah jaringan trayek ditetapkan, untuk mempercepat proses mobilitas masyarakat diperlukan adanya armada angkutan yang beroperasi pada jalur trayek tersebut. Usaha pengadaan armada angkutan pada setiap jalur trayek yang telah ditetapkan pemerintah, kemudian dilakukan sosialisasi SK. Bupati tersebut kepada masyarakat. Berdasarkan hasil penelitian lapangan menunjukkan bahwa dalam proses implementasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, pihak pemerintah melakukan sosialisasi kepada 3 (tiga) kelompok sasaran yaitu ; Pertama ; Sosialisasi diarahkan kepada masyarakat pemilik kendaraan pick-up yang setiap hari mengangkut barang-barang dagangan kepasar-pasar tradisional yang ada di Kabupaten Badung, dengan memberikan dorongan kepada mereka agar bersedia untuk melakukan kegiatan usaha angkutan pedesaan dengan dilengkapi ijin.

Kedua ; Sosialisasi diarahkan kepada pihak daeler kendaraan yaitu PT. Cahaya Surya Bali Indah yang ada di Kota Denpasar, dengan harapan pihak daeler bersedia mengembangkan usahanya pada bidang angkutan pedesaan dan sekaligus mengisi jaringan trayek angkutan pedesaan yang telah ditetapkan pemerintah.

Ketiga ; Langkah sosialisasi selanjutnya ditujukan kepada pihak Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegal Denpasar, dengan memberikan kesempatan kepada pihak Persatuan Suka Duka Sopir Terminal tersebut untuk melakukan uji coba pelayanan pada jalur trayek Mengwi-Krobokan-Legian-Kuta-Nusadua, selama satu bulan, dengan harapan nantinya kalau pihak Persatuan Suka Duka Sopir Terminal tersebut bersedia meneruskan pengisian jalur tersebut akan diberikan prioritas utama.

Dari ketiga langkah sosialisasi yang telah dilakukan pihak pemerintah ternyata pihak-pihak yang disasar untuk keperluan sosialisasi tersebut tidak ada yang sanggup untuk mengadakan armada guna pengisian jaringan trayek yang telah ditetapkan pemerintah, sehingga menyebabkan proses implementasi tidak berjalan dengan sempurna dan tujuan yang diharapkan dalam SK. Bupati Nomor : 883 tahun 1996, yaitu mempercepat proses mobilitas masyarakat dengan menggunakan sarana transportasi tidak dapat tercapai. Dari langkah-langkah sosialisasi yang telah dilakukan pihak pemerintah, nampaknya terdapat kekeliruan dalam penetapan sasaran sosialisasi, berdasarkan teori yang disampaikan oleh Grindle bahwa prestasi kerja atau hasil implementasi suatu kebijakan akan dapat dipengaruhi oleh salah satunya adalah pihak-pihak yang kepentingannya dipengaruhi oleh kebijakan itu sendiri, oleh karenanya pihak-pihak inilah yang perlu ditetapkan sebagai sasaran implementasi. Jika diperhatikan kebijakan SK. Bupati Nomor : 883 tahun 1996, dimana didalamnya telah menetapkan jaringan trayek angkutan pedesaan di Kabupaten Badung, sedangkan untuk mewujudkan

mobilitas masyarakat dengan menggunakan sarana transportasi memerlukan adanya armada atau kendaraan yang beroperasi pada jalur trayek yang telah ditetapkan tersebut, dan yang berhak untuk mengadakan armada pada setiap jalur trayek adalah para pengusaha angkutan, sedangkan pihak pengguna jasa angkutan adalah lebih banyak masyarakat yang ada pada jalur trayek yang telah ditetapkan. Berdasarkan rangkaian alur kepentingan diatas, semestinya penetapan sasaran sosialisasi diarahkan kepada pihak pengusaha angkutan dan masyarakat yang ada pada jalur trayek tersebut, karena pihak-pihak inilah yang kepentingannya dipengaruhi oleh kebijakan SK. Bupati Nomor : 883 tahun 1996, dari jumlah pengusaha angkutan yang ada di Kabupaten Badung yang tercatat sejumlah 106 (seratus enam) pengusaha sampai tahun 2000 dan masyarakat yang ada pada jalur trayek tidak pernah dilibatkan baik oleh pemerintah maupun oleh pihak organda dalam proses implementasi, sehingga mereka merasa tidak mengetahui adanya jaringan trayek dimaksud.

Kenyataan dilapangan menunjukkan bahwa terdapat dukungan yang cukup positif dari kalangan pengusaha dan masyarakat, yang merupakan elemen kunci keberhasilan proses implementasi kebijakan tersebut, karena pihak pengusaha angkutan yang ada di Kabupaten Badung memiliki potensi sebagai penyandang dana dalam usaha pengadaan armada angkutan serta legalisasinya telah dapat diakui karena telah memiliki ijin usaha di bidang angkutan. Oleh karenanya hal yang sangat menonjol terlihat pada kekeliruan dalam penetapan sasaran sosialisasi. Kalau ditelusuri secara mendalam juga ditemukan bahwa dasar penetapan jaringan trayek tersebut sangat miskin adanya yaitu tidak berdasarkan kajian potensi penumpang pada setiap ruas jalan yang akan ditetapkan sebagai jalur trayek, melainkan hanya berdasarkan pengamatan terhadap desa-desa terpencil yang ada di Kabupaten Badung, sehingga menimbulkan keraguan pihak pengusaha menginvestasi dalam pengadaan armada angkutan pada jalur trayek yang telah ditetapkan, hal ini juga merupakan salah satu penghambat proses implementasi. Dilain pihak juga ditemukan adanya suatu komitmen yang cukup kuat dikalangan pengusaha angkutan yang jumlahnya paling besar di Kabupaten Badung, dimana mereka merasa telah mendapatkan ijin usaha angkutan khusus bidang angkutan pariwisata yang dikeluarkan oleh Gubernur, sehingga mereka merasa tidak memiliki hak untuk melakukan kegiatan usaha angkutan selain angkutan pariwisata, padahal sesuai dengan Undang-Undang Nomor : 14 Tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah Nomor : 41 tahun 1993, ijin usaha angkutan pariwisata yang dikeluarkan oleh Gubernur yang diatur dalam Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor : 9 Tahun 1989, sudah tidak berlaku lagi, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor : 41 Tahun 1993, ijin usaha angkutan dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten / Kota sesuai domisili perusahaan, dan berlaku bagi seluruh bidang usaha angkutan baik bidang usaha angkutan pariwisata, angkutan barang, usaha angkutan antar kota antar propinsi, angkutan kota dalam propinsi maupun usaha angkutan pedesaan. Disamping berbagai penyebab kegagalan implementasi diatas, nampak penyebab yang paling mendasar kegagalan ini lebih disebabkan oleh kurang mampuan badan pelaksana dalam memahami permasalahan yang dihadapi secara utuh serta strategi pemecahan masalahnya, utamanya menyangkut proses implementasi kebijakan.

ABSTRAKSI

Bertitik tolak dari Judul yang diangkat dalam tulisan ini yaitu Kajian Implementasi Kebijakan Tentang Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaa di Kabupaten Badung, maka guna menjawab fenomena yang ada perlu dilakukan penelitian lapangan. Adapun tujuan dari penelitian ini, Pertama yaitu Untuk menganalisis dan mendiskripsikan proses implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Badung tentang Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaan di Wilayah Kabupaten Badung, sesuai Keputusan Bupati Kepala daerah Tingkat II Badung Nomor : 883 Tahun 1996, dan Kedua ; Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mendorong dan menghambat proses implementasi kebijakan tentang Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaan di Wilayah Kabupaten Badung, sesuai Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung Nomor : 883 Tahun 1996. Dalam pelaksanaan penelitian ini untuk menganalisis dan mendiskripsikan proses implementasi serta faktor-faktor yang mendorong dan menghambat proses implementasi, penulis menggunakan metode Deskriptif Kualitatif, hal ini dimaksudkan bahwa peneliti akan melakukan tindakan secara narasi menggali informasi yang mendalam melalui informan baik berupa kata-kata maupun tulisan serta mengamati perilaku, kemudian menggambarkan secara deskriptif serta menyimpulkan sebagai suatu kesatuan yang utuh dalam suatu anatomi informasi sehingga dapat memberikan makna yang jelas. Dari hasil penelitian yang telah dilakukan ternyata implementasi kebijakan Bupati yang berupa SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, tidak mampu mencapai tujuan yang diharapkan yaitu untuk mengantisipasi mobilitas masyarakat dengan menggunakan sarana angkutan. Kegagalan ini lebih disebabkan oleh kurang mampunya pihak Badan Pelaksana atau pemerintah dalam memahami permasalahan yang dihadapi secara utuh serta strategi pemecahannya, sehingga terjadi kekeliruan dalam penetapan sasaran yang mesti dilibatkan dalam proses implementasi, pihak pengusaha angkutan yang ada di Kabupaten Badung yang berjumlah sebanyak 106 pengusaha sampai tahun 2000, yang selaku penyandang dana serta mempunyai potensi dalam pengadaan armada angkutan untuk mengisi jalur trayek, dan juga masyarakat yang ada di daerah jalur trayek sebagai pihak calon pengguna jasa angkutan yang merupakan elemen penting justru tidak dilibatkan dalam proses implementasi. Kekeliruan dalam penetapan sasaran implementasi ini merupakan awal kegagalan proses implementasi, disamping juga ada faktor-faktor lain yang berpotensi menyebabkan kegagalan seperti tidak adanya kajian potensi penumpang pada setiap jalur trayek yang telah ditetapkan serta adanya komitmen atau kesepakatan yang kuat dikalangan pihak pengusaha angkutan yang lebih banyak bergerak dalam bidang angkutan pariwisata, yang menafsirkan ijin usaha angkutan yang mereka dapatkan dari Gubernur berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor : 9 Tahun 1989 adalah ijin angkutan khusus dibidang angkutan pariwisata, yang pada kenyataannya bahwa ijin tersebut sudah tidak berlaku lagi sejak keluarnya Undang-Undang Nomor : 14 tahun 1992, tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor : 41 tahun 1993, tentang Angkutan Jalan.

ABSTRACT

Based on the title of this writing 'The Study of Policy Implementation on the Urban Route Network Establishment at Badung regency, Bali, therefore in order to answer the existing phenomenon it is important to conduct field examination. The objectives of the study are to analyze and describe the process of government policy implementation at Badung regency regarding urban route network establishment for Badung region according to Regent decree number 883/1996 and to find out and analyze the factors that encourage and discourage it implementation process. In analyzing and describing the implementation process, and in finding the factors that encourage as well as discourage the implementation process the writer uses descriptive qualitative method. This means that the writer gather the all information, written and spoken one, and also observing the behavior and subsequently describe and conclude it comprehensively as a whole to give better understanding. The result of the research shows that the implementation of Regent Decree number 883/1996 is hardly obtain the expected aim, which is to anticipate public mobility by media transportation. This failure is due to the incapability of the implementing body or the government in facing the exact problem and in searching for the resolution strategy that causes the failure in establishing the objectives in the implementation process. Transportation providers existed in Badung regency is as much as approximately 106 providers in 2002. As the funding body that has the potency in providing transportation armada for the trip route, transportation provider and the people that live along the trip route as the vital element are not involved in the implementation process. The mistake in establishing the implementation objectives as above mentioned is the prior failure in implementation process. However, several other factors have the potential in causing the failure such as the absence of passenger's potential assessment at every established trip route and the misunderstanding among the transportation provider that committed and mostly conduct their service for tourism purpose as mentioned by Provincial Statute of Bali no 9/1989. This provincial statute provide the special license to perform tourism transportation that in fact is no longer valid since the issuance of Regulation number 14/1992 regarding traffic and road transportation and the issuance of Government decree number 41/1993 regarding road transportation.

P E R N Y A T A A N

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, 24 Desember 2002.


I WAYAN PUJJA.

KATA PENGANTAR

Puja dan puji syukur penulis panjatkan ke hadapan Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat rahmatNya penyusunan dan penulisan tugas akhir dalam bentuk tesis dapat dilaksanakan dengan baik dan tepat pada waktunya. Namun demikian mengingat masih banyaknya kekurangan yang ada pada diri penulis, maka penulis berkeyakinan bahwa akan ditemukan berbagai kelemahan atau kurang sempurnanya penulisan tugas akhir ini. Oleh karenanya, dengan kerendahan hati penulis mengharapkan kritik dan saran para pembaca, sehingga dapat membantu upaya penyempurnaan tulisan ini.

Terlepas dari segala kekurangan dan kelemahan tersebut, izinkan penulis melalui kesempatan yang sangat baik ini untuk menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat ;

1. Bapak Prof. Ir. Eko Budihardjo, M.Sc, selaku Rektor Universitas Diponegoro yang telah memberikan kesempatan mengikuti kuliah pada Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.
2. Bapak Gubernur Bali yang telah banyak membantu dan memberikan motivasi dalam pelaksanaan tugas belajar.
3. Bapak Bupati Badung, yang telah memfasilitasi serta memberikan dorongan sejak awal sampai berakhirnya tugas belajar.
4. Bapak Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Konsentrasi Magister Administrasi Publik, yang telah banyak membimbing dalam kegiatan kampus pada umumnya dan kegiatan perkuliahan khususnya.
5. Bapak Drs. Ali Mufiz, MPA, selaku Sekretaris Program Studi yang telah banyak membantu baik dalam bidang administrasi maupun bimbingan dalam bidang penyelenggaraan perkuliahan.

5. Bapak Drs. Ali Mufiz, MPA, selaku Sekretaris Program Studi yang telah banyak membantu baik dalam bidang administrasi maupun bimbingan dalam bidang penyelenggaraan perkuliahan.
6. Istri tercinta Ir. Made Ayu Suriani dan anak tersayang Pande Gede Yudha Nugraha Pudja, serta Meme, I Nyoman Jiwa Pande, S.Sos, Made Pudji, I Ketut Sewendha, Wayan Sukani serta kakak dan adik ipar tercinta yang telah banyak memberikan dorongan moril dan materiil.
7. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak memberikan bimbingan serta bantuan baik moril maupun materiil, sejak awal persiapan perkuliahan sampai berakhirnya tugas belajar.

Akhirnya atas segala kesungguhan dan usaha yang telah Bapak / Ibu lakukan baik dalam perkuliahan maupun dalam upaya penyelesaian penulisan tesis ini, sekali lagi penulis ucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya, semoga Tuhan Yang Maha Esa melimpahkan rahmatNya kepada kita semua, serta selalu memberikan bimbingan ke arah yang benar.

Semarang, Desember-2002.

Hormat kami

ttd.

penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
RINGKASAN.....	iii
ABSTRAKSI.....	iv
ABSTRACT.....	v
HALAMAN PERNYATAAN.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	viii-x
DAFTAR GAMBAR.....	xi
DAFTAR SKEMA.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi dan Rumusan Masalah.....	24
C. Tujuan Penelitian.....	25
D. Kegunaan Penelitian.....	26

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Yang Melandasi Penelitian.....	27
1. Implementasi Kebijakan Publik.....	27
2. Pengertian Tentang Sikap.....	58
3. Kebijakan Bidang Transportasi.....	61
B. Pembahasan Penelitian Yang Relevan.....	66
C. Hipotesis.....	69

BAB III METODE PENELITIAN

A. Rancangan Penelitian.....	70
B. Ruang Lingkup Penelitian.....	71
C. Lokasi Penelitian.....	72
D. Fenomena Yang Diamati.....	72
E. Jenis Dan Sumber Data.....	74
F. Instrumen Penelitian.....	76
G. Sumber Informasi.....	76
H. Teknik Pengumpulan Data.....	77
I. Teknik Analisa Data.....	78

BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
	HASIL PENELITIAN	
	A. Deskripsi Wilayah Penelitian.....	79
	B. Hasil Penelitian.....	87
	C. Diskusi.....	114
BAB. V	KESIMPULAN DAN SARAN	
	A. Kesimpulan.....	137
	B. Saran.....	139
	DAFTAR PUSTAKA.....	
	LAMPIRAN.....	

DAFTAR GAMBAR

No.		Halaman
4.1	Peta Kabupaten Badung dalam Wilayah Propinsi Bali	81
4.2	Peta Wilayah Kabupaten Badung.....	82
4.3	<i>Landmark</i> Patung Dewa Ruci.....	83

DAFTAR SKEMA

No.	Halaman
2.1. Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn.....	42
2.2. Model Variabel-Variabel Proses Implementasi Kebijakan Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier.....	45
2.3. Model Impelementasi Sebagai Proses Politik dan Administrasi, Merilee S. Grindle.....	50
2.4. Kebijakan, Sikap, Konten dan Konteks, Proses Keberhasilan Implementasi.....	52
2.5. Kebijakan, <i>Non Implementation, Unsuccesful Implementation</i> , Kegagalan Implementasi.....	54
2.6. Kerangka Pikir Kajian.....	57
2.7. Proses Tumbuhnya Sikap.....	60
4.1. Proses Implementasi SK.Bupati Nomor : 883 Tahun 1996.....	118
4.2. Proses Perumusan Sasaran Koordinasi.....	120
4.3. Proses Implementasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 Yang Ideal.....	121
4.4. Rangkuman Proses Implementasi SK.Bupati No.: 883 Tahun 1996.....	123

DAFTAR TABEL

No.		Halaman
1.1.	Pertumbuhan Penduduk Kabupaten Badung Tahun 1997-2000...	6
1.2.	Kondisi Jalan Tahun 2000.....	9
1.3.	Jumlah Pengusaha Angkutan di Kabupaten Badung Tahun 1998-2000.....	10
1.4.	Tingkat Penggunaan Kendaraan Pribadi dan Kendaraan Umum di Kabupaten Badung Tahun 1998-2000.....	11
1.5.	V/C (Volume / Kapasitas) Ratio Tingkat Pelayanan Ruas Jalan..	14
1.6.	Jumlah Kasus Pelanggaran Lalu Lintas Tahun 1998-2000.....	16
1.7.	Jumlah Kecelakaan Lalu Lintas Tahun 1998-2000.....	19
1.8.	Jaringan Trayek Sesuai SK. Bupati Badung Nomor 883 Tahun 1996.....	21
4.1.	Desa-desa Yang Dilalui Jalur Trayek Angkutan Pedesaan Dengan Jumlah Penduduk Periode Tahun 1998-2000.....	84

DAFTAR LAMPIRAN

No.	Halaman
1.	SK. Bupati Badung Nomor : 883 Tahun 1996, tentang Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaan Di Wilayah Kabupaten Badung.....
2.	Permohonan Ijin Penelitian Kepada Bupati Badung.....
3.	Permohonan Ijin Penelitian Kepada Gubernur Bali.....
4.	Pedoman Wawancara.....
5.	Blangko Ijin Usaha Angkutan Yang Dikeluarkan Oleh Bupati.....
6.	Berita Harian Nusa tentang Kegagalan Implementasi Jaringan Trayek Baru Di Kota Denpasar.....
7.	Ijin Usaha Angkutan Yang Dikeluarkan Oleh Gubernur Bali.....
8.	Daftar Jumlah Pengusaha Angkutan di Kabupaten Badung.....

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan pembangunan di berbagai sektor yang cukup pesat, dengan disertai laju pertumbuhan penduduk, pola hidup masyarakat yang modern, pertumbuhan dan peningkatan perekonomian masyarakat, mengakibatkan tingkat mobilitas orang maupun jasa dan barang meningkat pula. Tanggung jawab pemerintah untuk mendorong laju pertumbuhan pembangunan tersebut menuntut keseimbangan penyediaan prasarana dan sarana transportasi yang memadai menjadi sangat penting. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pertumbuhan penduduk dan perkembangan kota memberikan dampak langsung terhadap kebutuhan prasarana dan sarana transportasi.

Sarana transportasi dengan menggunakan jalan merupakan moda transportasi yang paling dominan dan relevan dibandingkan dengan moda transportasi lainnya. Oleh karena itu keterlambatan atau kurang cermatnya penanganan masalah transportasi, dibandingkan dengan kecepatan laju pertumbuhan penduduk dan perkembangan kota akan dapat menimbulkan berbagai masalah lalu lintas seperti kemacetan lalu lintas, kecelakaan, pelanggaran lalu lintas, polusi udara, dan akan berdampak pula terhadap masalah sosial lainnya.

UPI-PUSTAK-UNDIP

Hal ini hampir dihadapi oleh kota-kota besar di Indonesia, termasuk juga di Kabupaten Badung Propinsi Bali. Perencanaan transportasi baik berupa angkutan perkotaan maupun angkutan pedesaan yang kurang cermat dan kurang terpadu serta tanpa memperhatikan kebutuhan masyarakat ditinjau dari segi moda transportasinya, tidak akan dapat memecahkan masalah secara baik dan tepat, melainkan justru akan cenderung dapat memicu dan menimbulkan masalah baru yang lebih kompleks dan rumit.

Tamin (1997 : 20), menyebutkan bahwa ;

Perencanaan transportasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perencanaan kota atau perencanaan daerah. Rencana kota atau rencana daerah tanpa mempertimbangkan keadaan dan pola transportasi yang akan terjadi sebagai akibat rencana itu sendiri akan menghasilkan kesemerawutan lalu lintas di kemudian hari, keadaan ini akan membawa akibat berantai cukup panjang yaitu dengan meningkatnya jumlah kecelakaan lalu lintas, pelanggaran lalu lintas, menurunnya sopan santun berlalu lintas di jalan.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dipahami betapa pentingnya peranan perencanaan bidang transportasi dalam rangka menunjang pembangunan, perencanaan kota atau perencanaan daerah yang tidak mempertimbangkan perencanaan transportasi, cepat atau lambat akan menimbulkan dampak yang sangat fatal dalam masalah lalu lintas, yang pada akhirnya akan timbul kritikan terhadap kurang mampunya petugas dalam mengendalikan dan pengaturan lalu lintas yang ada, sedangkan kenyataannya kelemahan tersebut berada pada perencanaan awal.

Kemajuan dan perkembangan suatu daerah yang sebelumnya terisolasi sangat ditentukan oleh peranan transportasi yang menghubungkan daerah tersebut dengan daerah-daerah yang lebih maju, karena dengan adanya sistem transportasi yang memadai maka mobilitas orang dan barang serta jasa akan dapat berjalan lebih cepat, yang kemudian dapat mengubah nilai suatu barang serta tata kehidupan pada tempat yang baru.

Menurut Abbas Salim (2000 : 6) ;

“Suatu barang atau komoditi mempunyai nilai menurut tempat dan waktu, jika barang tersebut dipindahkan dari satu tempat ke tempat lain, dalam hal ini dengan menggunakan transportasi dapat menciptakan suatu barang / komoditi berguna menurut waktu dan tempat (*time utility and place utility*)”.

Pandangan ini memang dapat dibenarkan, sehingga dapat dikatakan bahwa transportasi merupakan urat nadi perekonomian nasional dan bahkan internasional. Menghadapi kenyataan ini pemerintah yang bertanggung jawab sebagai perencana dalam penyediaan sarana dan prasarana transportasi harus mampu membuat suatu perencanaan transportasi yang menyeluruh, bukan hanya di pusat kota melainkan mampu memberikan akses dan menyentuh kepentingan masyarakat sampai di tingkat bawah.

Menurut Warpani dalam Asikin (2001:10-11);

... kualitas pelayanan angkutan umum yang belum baik mendorong masyarakat yang mampu untuk lebih senang menggunakan kendaraan pribadi yang memiliki banyak nilai lebih dibandingkan angkutan umum., kelebihan kendaraan pribadi antara lain adalah ; sangat tinggi dalam mobilitas aktivitas, tidak ada waktu tunggu, tidak terikat pada jadwal

pelayanan, tidak terikat pada rute tertentu yang hanya berhenti pada tempat-tempat tertentu yang ditetapkan.

Berdasarkan uraian di atas, sangat beralasan jika pendapat Warpani mendapat perhatian dan dijadikan referensi yang positif bagi pihak pejabat dan pemerintah khususnya instansi yang membidangi masalah transportasi. Oleh karenanya dalam menangani masalah transportasi tidak dapat dilihat dari aspek prasarana dan sarananya saja, melainkan pertimbangan aspek yang lainnya seperti alam, sosial budaya, ekonomi dan keamanan yang juga memberikan kontribusi yang cukup penting dalam mewujudkan suatu sistem transportasi yang memadai, sedangkan aspek sosial, budaya dan ekonomi sangat dinamis berkembang dan berkembang sesuai dengan perkembangan teknologi serta sosio budaya dan ekonomi masyarakat itu sendiri. Sebagai instansi pemerintah, tindakan yang berupa kemudahan sekecil apapun yang mampu disajikan merupakan perbuatan dan tindakan yang berharga dan sangat diharapkan oleh masyarakat.

Pada umumnya masyarakat tidak pernah mau tahu tentang sistem birokrasi yang ada, tetapi mereka lebih banyak menuntut kondisi yang baik, aman, nyaman, cepat, sopan, murah, serta sesuai dengan keinginan dan kebutuhan mereka cepat terpenuhi, inilah yang sering terjadi dalam masyarakat.

Sebelum tahun 1992, Kabupaten Badung yang merupakan salah satu Kabupaten yang ada di Propinsi Bali, dengan Denpasar sebagai Ibukota merupakan pusat kegiatan ekonomi yang paling padat di Bali sehingga secara

otomatis penanganan masalah transportasi terkonsentrasi di Ibukota yaitu di Denpasar.

Dalam rangka mengantisipasi permasalahan lalu lintas di Ibukota Denpasar, berbagai kebijakan yang menyangkut bidang transportasi telah dicanangkan, namun sejak keluarnya Undang-Undang Nomor : 1 Tahun 1992, tentang Pembentukan Pemerintah Daerah Tingkat II Kota Madya Denpasar, maka sejak itu pula secara resmi terbentuk Pemerintah Kota Denpasar, sehingga terjadi pembagian wilayah, pembagian aset dan juga pembagian kewenangan antara Kabupaten Badung dengan Pemerintah Kota Denpasar, termasuk diantaranya kewenangan dalam penanganan masalah transportasi.

Urusan dalam bidang transportasi diserahkan kepada Pemerintah Kota Denpasar oleh Pemerintah Kabupaten Badung termasuk fasilitas-fasilitas terminalnya, karena memang kompetensinya berada pada wilayah hukum Pemerintah Kota Denpasar. Sedangkan beberapa bagian lagi kewenangannya beralih kepada Pemerintah Propinsi Bali, seperti kewenangan pemberian izin trayek, di mana akibat dari terbentuknya Pemerintah Kota Denpasar terjadi perubahan status wilayah trayek angkutan, yang sebelumnya status wilayahnya berada pada satu Kabupaten yaitu Kabupaten Badung, maka kemudian menjadi wilayah antara dua Kabupaten / Kota, yaitu antara Kabupaten Badung dengan Kota Denpasar. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor : 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan, merupakan

wewenang Pemerintah Propinsi, sehingga kondisi Kabupaten Badung menjadi sangat berbeda.

Upaya pemekaran wilayah kota Denpasar menimbulkan dampak yang cukup serius bagi Kabupaten Badung, diantaranya terjadi konsekuensi yang mendasar seperti hilangnya ibu kota kabupaten sebagai pusat pemerintahan, pelayanan pemerintahan terhadap masyarakat menjadi tidak terpusat, karena keberadaan kantor-kantor Dinas masih tersebar di wilayah Pemerintahan Kota Denpasar, sehingga menyebabkan beberapa kegiatan pemerintah menjadi terganggu, sedangkan pertumbuhan penduduk semakin tahun juga meningkat yang menuntut penanganan bidang transportasi menjadi sangat mendesak.

Adapun peningkatan pertumbuhan penduduk Kabupaten Badung dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut ;

Tabel : 1.1

PERTUMBUHAN PENDUDUK KABUPATEN BADUNG TH.1997 s/d. 2000.

No	Tahun	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Pertumbuhan (%)
1.	1997	145.644	145.233	290.877.	-
2.	1998	147.292	146.672	293.964.	1,06
3.	1999	152.613	151.223.	303.836.	3,36
4.	2000.	158.401.	159.663	318.064.	4,68

Sumber data : BPS. Kabupaten Badung th 2000.

Dari tampilan data yang tertuang dalam tabel 1.1 di atas, di mana jumlah penduduk Kabupaten Badung pada tahun 1997 , berjumlah sebanyak 290.877 jiwa, sedangkan pada tahun 1998 berjumlah 293.964 jiwa, maka ini berarti

terjadi pertumbuhan sejumlah 3.087 jiwa, apabila diukur dengan prosentase, maka akan terjadi peningkatan jumlah penduduk dari tahun 1997 sampai tahun 1998 sebesar 1,06 persen

Kemudian jumlah 293.964 jiwa pada tahun 1998, meningkat menjadi 303.836 jiwa pada tahun 1999, berarti terjadi pertumbuhan jumlah penduduk sebanyak 9.872 jiwa, dan kalau diukur dengan prosentase akan terjadi pertumbuhan sebanyak 3,36 persen.

Seperti tersebut di atas bahwa jumlah penduduk pada tahun 1999, berjumlah sebanyak 303.836 jiwa, dan kemudian pada tahun 2000 jumlah penduduk meningkat menjadi 318.064 jiwa, maka jumlah pertumbuhan terjadi sebanyak 14.228 jiwa, atau sama dengan 4,68 persen. Kalau prosentase pertumbuhan penduduk tersebut di rata-rata kan dari tahun 1997-1998, kemudian 1998-1999, dan dari tahun 1999- 2000, maka akan mendapatkan hasil rata-rata prosentase pertumbuhan penduduk per tahun sebesar 3,03 persen, ini menunjukkan angka pertumbuhan yang relatif tinggi kalau dibandingkan dengan pertumbuhan penduduk Kabupaten lainnya di Bali yang rata-rata hanya mencapai 1,0 persen.

Oglesby dalam Asikin (2001 : 10) lebih jauh menjelaskan bahwa ;

Ketidak- seimbangan antara pertumbuhan permintaan pelayanan angkutan yang cenderung tinggi yang tidak di imbangi oleh tingkat ketersediaan sarana transportasi yang memadai, merupakan masalah utama yang pada umumnya terjadi di negara-negara yang sedang berkembang. Sedangkan tingginya permintaan transportasi perkotaan antara lain disebabkan oleh ; penambahan populasi penduduk kota, pemekaran area perkotaan, tingkat ketersediaan transportasi bermotor, pertumbuhan pendapatan, serta

pertumbuhan kegiatan komersial dan industri. Pertumbuhan permintaan pelayanan transportasi kota yang cenderung tinggi dan ketersediaan sarana transportasi yang sangat terbatas sangat berpengaruh pada kemacetan-kemacetan lalu lintas yang terjadi dan berakibat lebih jauh pada ketidak efisienan biaya transportasi.

Kalau dicermati uraian di atas, maka dapat dimengerti bahwa hal-hal yang bisa menimbulkan masalah lalu lintas di antaranya disebabkan karena terjadinya ketidak seimbangan antara tingkat permintaan angkutan dengan tingkat ketersediaan sarana angkutan, sedangkan tingkat permintaan angkutan dipengaruhi oleh tingkat pertumbuhan penduduk, yang artinya makin tinggi tingkat pertumbuhan penduduk pada suatu daerah maka makin tinggi pula kemungkinan tingkat permintaan angkutan.

Asikin (2001 : 10), menyebutkan bahwa ;

Kecenderungan pertumbuhan pemakaian kendaraan pribadi yang sangat tinggi dan penyediaan kapasitas jalan yang sangat terbatas mengakibatkan turunnya kualitas pelayanan pada jaringan jalan yang ada, sehingga kemacetan menjadi pemandangan sehari-hari di kota-kota besar di negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia.

Addenbrooke dalam Asikin (2001 : 10) telah merekomendasikan hal ini yaitu ;

“Salah satu cara mengantisipasi keadaan tersebut dengan menata dan mengembangkan pola jaringan trayek kendaraan umum yang ada sekarang ini”.

Terkait dengan pengaruh tingkat pertumbuhan penduduk terhadap tingkat permintaan angkutan tersebut di atas, bila tidak diimbangi dengan penyediaan sarana angkutan yang memadai, maka akan mendorong masyarakat lebih cenderung menggunakan kendaraan pribadi dari pada memilih angkutan umum yang kurang dapat menjamin, baik dari segi ketepatan waktu, kenyamanan, keamanan, dan keterjangkauan tujuan dan tarip yang ditetapkan.

Untuk mendukung penyediaan sarana angkutan umum bagi masyarakat perlu dilakukan penyediaan prasarana lalu lintas yang memadai di antaranya yang paling mendasar berupa jalan.

Adapun kondisi dan panjang jalan yang ada di Kabupaten Badung seperti pada tabel 1.2 berikut ;

Tabel : 1.2

**KONDISI DAN PANJANG JALAN DI KABUPATEN BADUNG
PADA TAHUN 1998 SAMPAI TAHUN 2000.**

No.	Tahun	Pnjang Jalan	Kondisi					
			Baik	Baik dalam (%)	Sedang	Sedang dalam (%)	Rusak	Rusak dalam (%)
		(Km)	(Km)		(Km)		(Km)	
1.	1998	659,35	414,90	62,92	155,98	23,65	81,36	13,43
2.	1999	692,93	477,53	68,91	119,51	17,24	95,89	13,85
3.	2000	652,10	463,12	71,00	108,14	16,58	80,84	12,42

Sumber Data : Dinas Bina Marga dan Pengairan Kabupaten Badung 2001

Dari uraian tabel 1.2 di atas, dapat diketahui bahwa panjang jalan pada tahun 1998, adalah sepanjang 659,35 km yang terdiri dari 62,92 persen dalam keadaan baik, dan dalam kondisi sedang sebanyak 23,65 persen kemudian sisanya 13,43 persen berada dalam keadaan rusak. Kemudian untuk tahun 1999, tercatat panjang jalan sejumlah 692,93 km, yang terdiri dari 68,91 persen dalam keadaan baik, kemudian sepanjang 119,51 km dalam keadaan sedang dan sisanya sepanjang 95,89 km dalam kondisi. Untuk tahun 2000 tercatat panjang jalan adalah 652,10 km, dengan kondisi baik 71,00 persen dan yang berada dalam kondisi sedang sepanjang 108,14 km, kemudian sisanya sepanjang 80,84 km berada dalam kondisi rusak.

Sedangkan perkembangan jumlah pengusaha angkutan yang ada di Kabupaten Badung dapat dilihat pada tabel 1.3 berikut ini.

Tabel : 1.3
**JUMLAH PENGUSAHA ANGKUTAN DI KABUPATEN BADUNG
 KONDISI TAHUN 1998 SAMPAI TAHUN 2000.**

No	Tahun	Jumlah Pengusaha	Peningkatan (%)
1.	1998	81	-
2	1999	95	17
3	2000	106	11,5

Sumber Data : Dinas Perhubungan kabupaten Badung 2000

Dari uraian data pada tabel 1.3 diatas, dapat diketahui bahwa jumlah pengusaha angkutan yang terdaftar di Kabupaten Badung pada tahun 1998

tercatat sejumlah 81 pengusaha, sedangkan pada tahun 1999 berjumlah 95 pengusaha, ini berarti terjadi peningkatan sebanyak 17 persen, selanjutnya untuk tahun 2000 terjadi peningkatan sebanyak 11,5 persen maka jumlah pengusaha terdaftar sampai tahun 2000 menjadi 106 pengusaha.

Akibat dari tidak tersedianya angkutan umum tersebut, menyebabkan masyarakat cenderung menggunakan kendaraan pribadi guna keperluan kegiatan baik kegiatan sosial maupun kegiatan ekonomi serta kegiatan lainnya. Hal ini dapat dilihat pada tampilan tabel 1.4 berikut ini ;

Tabel : 1.4

**TINGKAT PENGGUNAAN KENDARAAN PRIBADI DAN KENDARAAN UMUM DI
KABUPATEN BADUNG TH 1998 - TH 2000**

No	Tahun	Jumlah Kend.Pribadi	Jumlah Kend. Umum	Jumlah Penduduk Kategori Pengguna Kendaraan	Tingkat Penggunaan Kendaraan Pribadi (dalam %)	Tingkat Penggunaan kendaraan umum (dalam %)
A	B	C	D	E	F	G
1	1998	109.117	11	220.547	50	0,004
2	1999	132.841	11	197.642	67	0,005
3	2000	134.440	11	205.305	65	0,005

Sumber Data : BPS dan Dinas Perhubungan Kabupaten Badung 2000.

Dari uraian data tersebut dalam tabel 1.4 di atas, dapat diketahui bahwa perbandingan antara penggunaan kendaraan pribadi dengan penggunaan kendaraan umum menunjukkan perbedaan yang sangat menjolok, yaitu pada

tahun 1998, terdapat jumlah kendaraan pribadi sebanyak 109.117 buah, sedangkan kendaraan umum (mobil penumpang) dalam bentuk angkutan pedesaan sebanyak 11 buah, kemudian jumlah penduduk sebagai pengguna kendaraan sebanyak 220.547 orang, kalau dilakukan perhitungan akan terdapat hasil bahwa dari 1000 orang penduduk terdapat 500 orang menggunakan kendaraan pribadi dan hanya 4 orang yang menggunakan kendaraan umum. Kemudian untuk tahun 1999, terdapat jumlah kendaraan pribadi sebanyak 132.841 buah, sedangkan kendaraan umum jumlahnya tidak berubah yaitu 11 buah, dan penduduk yang menggunakan kendaraan berjumlah 197.642 orang, dengan hasil perhitungan bahwa dari 1000 orang ternyata 670 orang sebagai pengguna kendaraan pribadi, sedangkan 5 orang sebagai pengguna kendaraan umum. Selanjutnya untuk tahun 2000 jumlah kendaraan pribadi tercatat sebanyak 134.440 buah, jumlah kendaraan umum juga tidak berubah yaitu masih tetap 11 buah, dan jumlah penduduk sebagai pengguna kendaraan adalah 205.305 orang, maka hasil perhitungannya akan tampak bahwa dari 1000 orang terdapat 650 orang sebagai pengguna kendaraan pribadi sedangkan pengguna kendaraan umum hanya 5 orang.

Memperhatikan uraian data tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa tingkat penggunaan kendaraan pribadi di Kabupaten Badung sangat tinggi kalau dibandingkan dengan tingkat penggunaan kendaraan umum.

Berdasarkan hasil *survey car occupancy* yang dilakukan oleh Dinas Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Kabupaten Badung pada tahun 1999, diperoleh data

tentang tingkat penggunaan kendaraan bermotor roda empat yaitu 80,36 persen kendaraan roda empat yang beroperasi dimuati oleh 1-2 orang saja, yang berarti penggunaan luas badan jalan persatuan orang adalah sangat rendah atau tidak efisien.

Kecenderungan penggunaan kendaraan pribadi oleh masyarakat, menyebabkan volume lalu lintas menjadi semakin padat, yang kemudian bermuara pada menurunnya tingkat pelayanan lalu lintas pada ruas-ruas jalan tertentu atau terjadi kerawanan terhadap kemacetan lalu lintas. Ini dimaksudkan adalah, jika ada 10 (sepuluh) orang masyarakat bepergian ke suatu tempat tujuan sebenarnya dapat ditampung atau diangkut dengan satu buah kendaraan umum, maka ruang yang dibutuhkan dalam berlalu lintas adalah sebesar kendaraan umum tersebut, ini jauh lebih efisien dalam penggunaan ruang lalu lintas kalau dibandingkan dengan 10 (sepuluh) orang masyarakat bepergian ke suatu tempat tujuan dengan menggunakan kendaraan pribadi masing-masing, baik dalam bentuk sepeda motor maupun kendaraan roda empat, sehingga ruang lalu lintas yang dibutuhkan sebesar sepuluh buah sepeda motor atau sepuluh buah kendaraan roda empat.

Fenomena semacam ini yang terjadi di lapangan, sehingga kemacetan lalu lintas tidak terelakkan, kondisi lalu lintas dapat dilihat pada perbandingan antara volume dengan kapasitas lalu lintas (V/C) ratio pada ruas jalan, yang terurai pada tabel 1.5 berikut ;

Tabel : 1.5

**V/C RATIO DAN KUALITAS PELAYANAN LALU LINTAS DI KAB. BADUNG
KONDISI TAHUN 1999 SAMPAI TAHUN 2000**

No	Ruas -- Jalan	Fungsi Jalan	Volume	Kapasitas	V/C Ratio	Kualitas Pelayanan
1.	Melasti	Kolektor	2.293	2.340	0,98	E
2.	Raya Kuta	Arteri	2.280	2.621	0,87	E
3.	Pantai Kuta	Kolektor	1.165	2.191	0,76	D
4.	Blambangan	Kolektor	2.048	2.768	0,74	D
5.	Bunisari	Kolektor	1.641	2.340	0,71	C
6.	Legian	Arteri	1.849	2.340	0,79	D
7.	Melasti	Kolektor	1.661	2.442	0,68	C
8.	Singosari	Kolektor	1.394	2.144	0,65	C
9.	Seminyak	Arteri	699	1.044	0,67	C
10.	By pass Ngr.Rai	Arteri	1.598	2.854	0,56	C
11.	Kediri	Kolektor	841	1.476	0,57	C
12.	Padma Jaya	Kolektor	1.616	2.939	0,55	C
13.	Patih Jelantik	Kolektor	723	1.507	0,48	C
14.	Tanjung Sari	Kolektor	507	1.127	0,45	C
15.	Kartika Plaza	Kolektor	672	1.461	0,46	C
16.	Ke Kuta	Kolektor	775	1.020	0,76	D
17.	Kemayoran	Kolektor	615	1.281	0,48	C
18.	Setia Budi	Kolektor	451	626	0,72	C
19.	Tuban	Arteri	829	1.295	0,64	C

Sumber Data : Dinas Perhubungan Kabupaten Badung 2001.

Uraian data pada tabel 1.5 di atas menunjukkan bahwa berdasarkan hasil perhitungan lalu lintas dalam mengukur tingkat pelayanan ruas jalan tertentu dipergunakan rumus perhitungan perbandingan antara volume lalu lintas dengan kapasitas lalu lintas yang disebut (V/C) ratio. Semakin kecil hasil yang muncul dalam pembagian tersebut maka semakin bagus tingkat pelayanan suatu ruas

jalan, demikian juga sebaliknya semakin besar hasil yang muncul atas pembagian tersebut maka semakin rendah kualitas pelayanan pada ruas jalan tertentu atau hasil pembagian yang berada pada tingkat angka 1 (satu) menunjukkan tingkat pelayanan suatu ruas jalan sangat buruk atau terjadi macet total. Dalam kaitan ini tingkat pelayanan lalu lintas dilambangkan dengan huruf, mulai dari huruf A sampai dengan huruf E, tingkat pelayanan lalu lintas yang berada pada titik A dan B menandakan tingkat pelayanan yang sangat baik yaitu kecepatan rata-rata berada diatas 20 kilometer setiap jam artinya kondisi lalu lintas sangat lancar, sedangkan tingkat pelayanan yang berada pada titik C, D, dan E, menandakan pelayanan lalu lintas kurang baik atau kondisi lalu lintas berada pada kecepatan rata-rata di bawah 20 kilometer setiap jam atau berada pada kondisi gerak merambat sampai macet.

Sebenarnya kondisi ini secara bertahap meningkat dan terasa sejak dekade 1990-an seiring dengan meningkatnya kunjungan wisatawan ke Bali, namun belum pernah dilakukan pengukuran dengan survey lapangan. Upaya untuk menanggulangi masalah ini Pemerintah Kabupaten Badung mengeluarkan kebijakan pada tahun 1997 yang berupa Surat Keputusan Nomor : 2248 tahun 1997, tentang Pengaturan dan Pengendalian Lalu Lintas dan Angkutan Jalan pada ruas jalan tertentu di wilayah Kecamatan Kuta Kabupaten Daerah Tingkat II Badung. Namun SK. ini belum juga mampu memecahkan masalah secara optimal, dan selanjutnya pada tahun 1999, dilakukan upaya pengukuran tingkat kemacetan lalu lintas yang terjadi dengan melaksanakan survey volume dan

kapasitas lalu lintas (v/c ratio). Kondisi semacam ini mengakibatkan menurunnya tingkat disiplin masyarakat dalam berlalu lintas dan mendorong masyarakat pengguna lalu lintas yang pada umumnya berkeinginan untuk cepat sampai di tempat tujuan dengan melanggar rambu-rambu lalu lintas yang ada.

Jumlah pelanggaran lalu lintas di Kabupaten Badung dapat dilihat pada tabel 1.6 berikut ini ;

Tabel : 1.6

**JUMLAH KASUS PELANGGARAN LALU LINTAS
DI KABUPATEN BADUNG TH.1998-TH.2000.**

No.	Uraian	1988	1999	2000	Ket.
1.	Tilang Pelanggaran	334	360	298	Kejadian
2.	Dikirim ke Pengadilan	334	360	298	Kasus
3.	Terdakwa Hadir	334	360	298	Orang
4.	Denda	11.809.000	5.279.000	10.535.000	Rupiah
5.	Perkara terselesaikan	334	360	298	Kasus

Sumber Data : Poltabes Denpasar 2000.

Uraian tabel 1.6 di atas, dimaksudkan bahwa pada tahun 1998, jumlah pelanggaran lalu lintas yang terjadi dan tertangkap petugas di wilayah hukum Kabupaten Badung adalah sejumlah 334 pelanggaran dan ditindak dengan memberikan bukti pelanggaran (tilang), dan kemudian diteruskan ke Pengadilan untuk diselesaikan secara hukum, dengan tingkat kehadiran terdakwa atau kuasanya dalam jumlah sepenuhnya hadir dan kemudian berdasarkan keputusan

hakim pengadilan dikenakan sanksi denda secara keseluruhan berjumlah Rp. 11.809.000,- (sebelas juta delapan ratus sembilan ribu rupiah). Selanjutnya untuk tahun 1999, jumlah pelanggaran lalu lintas yang terjadi dan tertangkap petugas sejumlah 360 pelanggaran, dan ditindak dengan bukti pelanggaran (tilang), yang kemudian diteruskan ke Pengadilan Negeri untuk diselesaikan secara hukum, dengan dihadiri oleh seluruh terdakwa atau kuasanya, yang kemudian berdasarkan keputusan hakim pengadilan dikenakan sanksi berupa denda secara keseluruhan berjumlah Rp. 5.279.000,- (lima juta dua ratus tujuh puluh sembilan ribu rupiah), Untuk tahun 2000 jumlah pelanggaran lalu lintas yang terjadi dan tertangkap petugas sebanyak 298 pelanggaran, dan ditindak dengan pemberian bukti pelanggaran (tilang), yang kemudian diteruskan ke Pengadilan Negeri untuk diselesaikan secara hukum, dengan dihadiri oleh seluruh terdakwa atau kuasanya, yang kemudian berdasarkan keputusan hakim pengadilan dikenakan sanksi berupa denda secara keseluruhan berjumlah Rp. 10.535.000,- (sepuluh juta lima ratus tiga puluh lima ribu rupiah).

Pelanggaran tersebut adalah terbatas pada pelanggaran-pelanggaran lalu lintas yang tertangkap tangan dan kemudian dilanjutkan dengan proses perbal untuk diselesaikan di Pengadilan, namun disisi lain masih banyak pelanggaran-pelanggaran lalu lintas yang dilakukan masyarakat akibat rendahnya tingkat disiplin dalam menggunakan fasilitas lalu lintas dan juga akibat masih rendahnya kualitas fasilitas pemantau tingkat pelanggaran seperti belum adanya peralatan elektronik canggih sebagai pemantau pelanggaran lalu lintas dengan tanpa harus

ada petugas polisi, sehingga mendorong perilaku masyarakat untuk mengambil jalan pintas meski hal tersebut melanggar aturan. Pelanggaran lalu lintas merupakan penyebab utama terjadinya kecelakaan, baik menimbulkan korban material maupun korban luka ringan dan luka berat dan bahkan korban jiwa sekalipun, akibat pelanggaran lalu lintas harus dibayar mahal oleh korban kecelakaan, apakah korban tersebut adalah pelanggar sendiri atau pihak lain yang tidak berdosa.

Adapun jumlah kecelakaan yang terjadi dan korban material, luka berat, ringan serta korban jiwa di Kabupaten Badung dapat dilihat pada tabel 1.7 berikut ini;

Tabel : 1.7
**JUMLAH KORBAN DAN KECELAKAAN LALU LINTAS
 DI KABUPATEN BADUNG TH. 1998-2000**

No	Tahun	Jumlah Kejadian Kecelakaan	Jumlah Korban				Ket.
			Kerugian Material (dl. Ribuan rp.)	Meninggal dunia	Luka berat	Luka ringan	
1.	1998	334	27.455	90	83	71	Orng.
2.	1999	360	2.625	7	3	11	Orng.
3.	2000	308	119.320	60	35	51	Orng.

Sumber data ; Poltabes Denpasar 2000.

Tabel 1.7 di atas, menunjukkan bahwa pada tahun 1998 telah terjadi sebanyak 334 kali kejadian kecelakaan lalu lintas, yang mengakibatkan kerugian materiil sebesar Rp. 27.455.000,- dan menimbulkan korban jiwa meninggal dunia

sebanyak 90 orang, dan korban luka berat sebanyak 83 orang, serta korban luka ringan sebanyak 71 orang. Sedangkan peristiwa pada tahun 1999, telah terjadi sebanyak 360 kali kecelakaan lalu lintas, dengan mengakibatkan terjadinya korban materiil sebesar Rp. 2.625.000,- dan menimbulkan korban jiwa meninggal dunia sebanyak 7 orang, dan korban luka berat sebanyak 3 orang, serta korban luka ringan sebanyak 11 orang.

Kemudian untuk tahun 2000, terjadi peristiwa kecelakaan lalu lintas sebanyak 308 kali, dengan menimbulkan korban materiil sebesar Rp.119.320.000,- dengan korban jiwa meninggal dunia sebanyak 60 orang, dan korban luka berat sebanyak 35 orang, serta korban luka ringan sebanyak 51 orang.

Data kejadian kecelakaan dan korban yang timbul akibat kecelakaan tersebut, baik korban material, korban luka berat dan korban luka ringan maupun korban jiwa menunjukkan angka yang cukup tinggi dan sangat memprihatinkan, sehingga perlu untuk mendapatkan perhatian yang serius dalam usaha penanggulangannya. Oleh karenanya untuk menanggulangi masalah ini perlu dipikirkan upaya untuk menekan penggunaan kendaraan pribadi dan mengoptimalkan pengadaan dan pengoperasian angkutan umum, sehingga kemacetan lalu lintas dapat dihindarkan dan juga mengurangi jumlah pelanggaran.

Berdasarkan dukungan prasarana lalu lintas berupa jalan yang kondisinya cukup baik serta untuk mengisi kekosongan dalam pelayanan angkutan sejak

terjadinya pemisahan wilayah dengan Pemerintah Kota Denpasar, maka Pemerintah Kabupaten Badung bermaksud untuk melakukan penataan di bidang transportasi melalui pembenahan pola pelayanan jaringan trayek dengan mengeluarkan kebijakan di bidang transportasi yaitu menetapkan jaringan trayek yang terdiri dari 12 (dua belas) jalur trayek angkutan pedesaan, melalui Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung Nomor : 883 tahun 1996, tentang Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaan Di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Badung, yang dilandasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor ; 43 Tahun 1993, pasal ; 14 juncto pasal ; 3, Keputusan Menteri Perhubungan Nomor ; 68 tahun 1993 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum. Kebijakan ini dikeluarkan dengan maksud untuk memberikan fasilitas kemudahan mendapatkan angkutan umum bagi masyarakat khususnya masyarakat Kabupaten Badung.

Adapun jaringan trayek yang di tetapkan tersebut sesuai dengan tabel 1.8 sebagai berikut ;

Tabel : 1.8

**JARINGAN TRAYEK SESUAI SK. BUPATI BADUNG NOMOR ; 883 Tahun 1996
KONDISI TAHUN 1996 SAMPAI TAHUN 2000.**

No.	Jaringan Trayek	Jumlah Armada
1.	Mengwi-Kerobokan-Legian-Kuta-Nusa Dua, PP	-
2.	Mengwi-Kerobokan-Legian-Kuta-Uluwatu,PP.	-
3.	Mengwi-Kapal-Munggu-Canggu-Kerobokan,PP.	-
4.	Mengwi-Penarungan-Abiansemai-Petang,PP.	-
5.	Mengwi-Lukluk-Darmasaba-Mambal-Petang-,PP.	-
6.	Mengwi-Baha-Ayunan-Sangeh,PP.	-
7.	Krobokan-Dalung-Kapal-Lukluk-Penarungan-Mengwi,PP.	-
8.	Sempidi-Dalung-Tuka-Canggu-Munggu,PP.	-
9	Tj.Benoa-Bualu-Sawangan-Kampial-Pecatu-Uluwatu,PP.	11
10.	Tuban-Kuta-Legian-Petitengget,PP.	-
11	Abiansemai-Blahkiuh-Taman-Bongkasa,PP.	-
12.	Abiansemai-Mambal-Sedang-Angantaka-Jagapati,PP..	-

Sumber data : Dinas Perhubungan Kabupaten Badung,2000

Dari uraian data tersebut pada tabel 1.8 di atas, terlihat bahwa dari ke dua belas jalur trayek yang telah ditetapkan berdasarkan Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung Nomor : 883 tahun 1996, sejak tahun 1996 sampai tahun 2000, hanya satu jalur trayek yang telah terisi armada angkutan pedesaan, yaitu jalur nomor 9 (trayek jurusan. Tanjung Benoa-Bualu-Sawangan-Kampial-Pecatu-Uluwatu-PP.), dengan jumlah 11 (sebelas) buah kendaraan,

namun jalur trayek yang lainnya sampai saat ini masih kosong atau belum ada armada angkutan pedesaan.

Terkait dengan upaya optimalisasi pengoperasian angkutan umum dalam rangka pengisian jaringan trayek yang telah ditetapkan berdasarkan Keputusan Bupati Badung Nomor : 883 tahun 1996, dan sesuai dengan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : 68 Tahun 1993, pasal 29 ke c, disebutkan bahwa pengusaha angkutan umum yang telah mendapatkan izin usaha angkutan sebagaimana dimaksud dalam pasal 26 ayat (1) diwajibkan melakukan kegiatan usaha angkutan selambat-lambatnya dalam waktu 6 (enam) bulan, sejak diterbitkan izin usaha angkutan. Kalau diperhatikan isi daripada pasal tersebut di atas maka dapat dipahami, secara implisit mengandung makna bahwa idealnya jaringan trayek yang telah ditetapkan harus sudah terisi pelayanan armada selambat-lambatnya 6 (enam) bulan sejak kebijakan penetapan jaringan trayek tersebut dikeluarkan. Logikanya karena penetapan jaringan trayek tersebut dilakukan pada tanggal 18 Juni 1996, maka enam bulan kemudian yaitu tanggal 18 Desember 1996, seluruh jaringan trayek tersebut mestinya harus sudah penuh terisi dengan pelayanan armada, namun kenyataannya tidak demikian di mana sampai saat sekarang jalur trayek tersebut belum terisi secara optimal. Inilah fenomena yang ada di lapangan, sehingga harapan dengan kenyataan tidak ketemu dan nampak kesenjangan yang sangat tajam.

Dengan demikian pokok masalahnya adalah bahwa Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung No : 883 Tahun 1996, belum terimplementasi

dengan baik karena adanya hambatan. Jika kebijakan tersebut tidak terimplementasi dengan baik maka akan menimbulkan implikasi negatif sebagai berikut ;

1. Tidak adanya angkutan umum yang memadai.
2. Tingginya tingkat penggunaan kendaraan pribadi.
3. Terjadinya kemacetan lalu lintas pada ruas-ruas jalan tertentu.
4. Tingginya tingkat pelanggaran lalu lintas.
5. Tingginya tingkat kecelakaan lalu lintas.

Dari uraian tersebut di atas penulis menganggap penting untuk meneliti “IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TENTANG PENETAPAN JARINGAN TRAYEK ANGKUTAN PEDESAAN DI KABUPATEN BADUNG SESUAI KEPUTUSAN BUPATI KEPALA DAERAH TINGKAT II BADUNG No. : 883 TAHUN 1996.”

B. Identifikasi Dan Perumusan Masalah

Pada saat ini Pemerintah Kabupaten Badung sedang menghadapi persoalan tata ruang dan penetapan lokasi pusat pemerintahan serta perencanaan pembangunan kantor pusat pemerintahan dan kantor-kantor dinas. Sedangkan tuntutan masyarakat di bidang transportasi untuk menciptakan pelayanan di bidang angkutan dan lalu lintas yang tertib aman dan lancar meningkat pula.

Dalam bidang transportasi masalah-masalah yang di hadapi Kabupaten Badung adalah sebagai berikut ;

1. Kurangnya armada angkutan pedesaan yang melayani jalur trayek yang telah di tetapkan.
2. Seringnya terjadi kemacetan lalu lintas pada ruan-ruas jalan tertentu.
3. Rendahnya tingkat disiplin masyarakat dalam berlalu lintas di jalan, terbukti pada tingkat pelanggaran lalu lintas yang cukup tinggi.
4. Rendahnya tingkat keselamatan masyarakat dalam berlalu lintas di jalan, terbukti jumlah kecelakaan dan korban jiwa yang cukup tinggi.
5. Rendahnya minat masyarakat untuk menggunakan angkutan umum.

Berkaitan dengan uraian-uraian di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut ;

1. Bagaimana proses implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Badung tentang Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaan di Kabupaten Badung, sesuai dengan Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung Nomor : 883 Tahun 1996.
2. Faktor-faktor apa yang mendorong dan menghambat proses implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Badung tentang Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaan di Kabupaten Badung, sesuai dengan Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung Nomor : 883 Tahun 1996.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah ;

1. Menganalisis dan mendeskripsikan proses implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Badung tentang Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaan di Wilayah Kabupaten Badung, sesuai Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung Nomor : 883 Tahun 1996.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mendorong dan menghambat proses implementasi kebijakan tentang penetapan jaringan trayek angkutan pedesaan di Kabupaten Badung, sesuai Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Badung Nomor 883 Tahun 1996.

D. Kegunaan penelitian

Adapun kegunaan atau manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah antara lain sebagai berikut ;

1. Bagi Lembaga ; diharapkan hasil penelitian ini nantinya dapat dipergunakan sebagai bahan acuan dalam menetapkan kebijakan di bidang transportasi khususnya yang menyangkut trayek angkutan pedesaan oleh Pemerintah Kabupaten Badung, cq. Dinas Perhubungan.

UPT-POSTAL-UNDIP

2. Bagi Obyek Penelitian ; Secara umum bagi pengusaha angkutan dan pengemudi akan dapat menjadikan masukan yang bermanfaat dalam kaitan dengan upaya peningkatan kualitas pelayanan masyarakat dalam bidang transportasi.
3. Bagi Pengembangan Ilmu Pengetahuan ; Sebagai sumbangan penelitian bagi ilmu pengetahuan administrasi khususnya tentang kebijakan publik.
4. Bagi Peneliti ; Penelitian merupakan aplikasi dari pengetahuan yang telah diperoleh selama dalam perkuliahan ke dalam kehidupan nyata.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Yang Melandasi Penelitian

1. Implementasi Kebijakan Publik

Pemerintah dalam menjalankan aktivitas dan wewenangnya sebagai pemegang kekuasaan untuk mengatur negara, mempunyai kekuasaan untuk membuat kebijakan-kebijakan sebagai alat untuk menjalankan peranannya tersebut. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tersebut diarahkan untuk mengatur hubungan yang terjadi antara masyarakat dengan negara, masyarakat dengan masyarakat dan negara dengan negara.

Danim, (1997 : 11-12), menyebutkan bahwa ;

Pembuat kebijakan , apakah disebut administrasi, eksekutif atau sejenis nya adalah peserta utama dalam perumusan kebijakan. Mereka duduk sebagai aktor kebijakan karena status formalnya, mereka sering disebut pembuat keputusan formal, termasuk di sini adalah Ketua lembaga, Administrator Departemen, Hakim, Jaksa, Rektor Perguruan Tinggi, Gubernur, Bupati, dan lain-lain, dan pembuat Undang-Undang (*legislature*) seperti DPR.

Pendapat di atas memberikan penekanan terhadap aktor kebijakan publik yaitu pada sudut formalnya status yang membuatnya, apakah kebijakan itu dibuat oleh eksekutif beserta jajarannya atau legislatif dan bahkan yudikatif sekalipun. Jadi di sini suatu lembaga yang dikatakan sebagai aktor kebijakan publik semata-mata karena posisinya yang formal. Akibat dari timbulnya

suatu kebijakan publik yang dihasilkan melalui lembaga formal adalah kebijakan yang dapat diterapkan pada masyarakat secara paksa jika orang tidak mengikutinya.

Sebagai suatu keputusan, sebuah kebijakan yang dibuat dapat dikatakan sebagai kebijakan publik apabila masih tercakup dalam batasan-batasan tertentu.

W. I. Jenkins dalam Wahab (2001 : 4) merumuskan kebijakan publik sebagai ;

“A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actor concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation, where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve”. (Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang di ambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari pada aktor tersebut).

Definisi di atas menandakan bahwa Jenkins mendefinisikan kebijakan publik sebagai keputusan yang diambil dalam tingkat politik oleh pejabat yang berwenang baik dalam bentuk perorangan maupun kelompok. Sedangkan Thomas R. Dye dalam Islamy (2000 : 18) mendefinisikan kebijakan negara sebagai : *“ is whatever government choose to do or not to do “* (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).

Senada dengan kedua pendapat di atas, Anderson dalam Islamy (2000 : 19) menyebutkan kebijakan publik sebagai ; *“ Public policies are those*

policies developed by governmental bodies and officials “(Kebijaksanaan negara adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah).

David Easton dalam Islamy (2001 : 19-20) memberikan arti kebijaksanaan negara-negara sebagai :

“ *the autoritative allocation of values for the whole society* “
(pengalokasian nilai-nilai secara paksa (syah) kepada seluruh anggota masyarakat).

Berkaitan dengan defenisi di atas Easton menegaskan bahwa hanya pemerintahlah yang secara syah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut dirupakan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam apa yang oleh Easton di sebut sebagai “*authorities in political system* “, yaitu para penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah-masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab atau peranannya.

Dengan memperhatikan beberapa definisi tentang kebijakan negara tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan negara itu merupakan suatu rangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada

tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat, serta mengandung nilai-nilai yang dapat dipaksakan terhadap masyarakat untuk mentaatinya.

Suatu keputusan dapat dikatakan sebagai kebijakan publik apabila memenuhi kriteria-kriteria tertentu. Adapun kriteria-kriteria tersebut menurut Anderson dalam Islamy (2000 : 19) adalah ;

1. Bahwa kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijakan-kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
4. Bahwa kebijakan negara itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti ; merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Bahwa kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif, didasarkan atau selalu di dilandaskan pada peraturan-peraturan perundangan dan bersifat memaksa (*otoritatif*).

Ciri kebijakan yang ditampilkan oleh Anderson di atas adalah bahwa suatu kebijakan mempunyai ciri yaitu selalu ada tujuan tertentu dan berupa tindakan praktis pemerintah, maksudnya suatu tindakan yang benar-benar dilakukan pemerintah (bukan dalam bentuk rencana) baik bersifat positif maupun negatif dan memaksa.

Abdul Wahab (2001: 6-7), menyebutkan 4 ciri dari kebijakan negara sebagai berikut ;

1. Kebijakan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai pelaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan.

2. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
3. Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, misalnya dalam mengatur perdagangan, pengendalian inflasi, menggalakkan program perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah dan bukan hanya sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tersebut.
4. Kebijakan negara mungkin berbentuk positif atau mungkin pula negatif.

Ciri kebijakan yang disebutkan Wahab di atas hampir sama dengan ciri kebijakan yang diajukan Anderson yaitu berupa tindakan yang mempunyai tujuan tertentu, di mana satu sama lainnya saling berkait dalam suatu sistem dan bersifat praktis realistik, kemudian tindakan tersebut dapat positif maupun negatif.

Sedangkan Thomas R. Dye dalam Islamy (2000 : 37-38) menyebutkan bahwa ; lembaga-lembaga pemerintahan itu memberikan kebijakan negara dalam 3 (tiga) ciri utama yaitu :

1. Lembaga pemerintah memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap kebijakan-kebijakan negara, ini berarti bahwa kebijakan-kebijakan negara tersebut dipandang sebagai kewajiban-kewajiban hukum yang harus ditaati atau dilaksanakan oleh semua warga negara.
2. Kebijakan negara itu bersifat universal dalam arti bahwa hanya kebijakan-kebijakan negara yang dapat disebarluaskan pada seluruh warga negara, sedangkan kebijakan-kebijakan yang lain (bukan negara) hanya dapat mencapai bagian kecil dari anggota masyarakat.
3. Hanya pemerintah yang memegang hak monopoli untuk memaksakan secara sah kebijakan-kebijakan pada anggota masyarakat, sehingga ia dapat memberikan sanksi pada mereka yang tidak mentaatinya.

Ciri kebijakan yang di ajukan oleh Thomas R. Dye, agak berbeda karena kebijakan publik dikatakan sebagai yang paling luas jangkauannya dalam mengatur masyarakat dan bersifat sah (*legal*) dan juga dikatakan sebagai pemegang hak monopoli dalam kewenangan mengatur masyarakat, serta dapat memaksa masyarakat untuk mengikuti kebijakan tersebut, dapat pula menerapkan sanksi bagi masyarakat yang melanggar atau bagi masyarakat yang tidak mentaatinya.

Kalau diperhatikan dengan cermat ciri-ciri kebijakan yang di ajukan oleh Thomas R. Dye ini, sesungguhnya mengakomodasi teori-teori tentang kebijakan seperti yang diungkapkan oleh ; Danim, W. I. Jenkins, Anderson, dan David Easton yang di dalamnya mengandung paling tidak terdapat 3 (tiga) elemen penting yaitu ;

1. Lembaga formal ; yaitu pemerintah (eksekutif dan legislatif), yang karena formalnya dapat memberikan pengesahan terhadap kebijakan-kebijakan negara.
2. Kewenangan ; yaitu lembaga pemerintah diberi kewenangan mutlak untuk menjalankan pemerintahan dan mengatur masyarakatnya.
3. Mempunyai hak monopoli dan memaksa ; yaitu dimaksudkan bahwa pemerintah yang paling banyak menguasai pengaturan masyarakat dan bahkan dapat memaksakan masyarakat untuk mentaati peraturan yang berlaku dan dapat memberikan sanksi bagi masyarakat yang tidak mentaati.

Dalam pembuatan kebijakan publik ada beberapa model pendekatan yang dapat dilakukan. Yehezkel Dror dalam Islamy (2000 : 35-36) mengemukakan ada 7 (tujuh) macam model pembuatan keputusan yaitu ;

1. *Pure Rationality Model* ; model ini memusatkan perhatiannya pada pengembangan suatu pola pembuatan keputusan yang ideal secara universal, di mana keputusan-keputusan tersebut harus dibuat setepat-tepatnya.
2. *Economically Rational Model* ; model ini sama dengan model yang pertama, tetapi lebih ditekankan pada pembuatan keputusan yang paling ekonomis dan paling efisien.
3. *Squential-Decision Model* ; model ini memusatkan perhatiannya pada pembuatan eksperimen dalam rangka menentukan pelbagai macam alternatif sehingga dapat dibuat suatu kebijakan yang paling efektif.
4. *Incremental Model* ; model ini berasal dari teori Charles E. Lindblom, yang terkenal dengan sebutan "*Muddling through*" menjelaskan bagaimana kebijakan itu dibuat. Kebijakan dibuat atas dasar "perubahan yang sedikit" dari kebijakan-kebijakan yang telah ada sebelumnya. Jadi kebijakan-kebijakan yang lama dipakai sebagai dasar atau pedoman untuk membuat kebijakan yang baru.
5. *Satisfying Model* ; model ini didasarkan atas teori "*satisficing*" dari Herbert A. Simon. Pendekatannya dipusatkan pada proses pemilihan alternatif kebijakan pertama yang paling memuaskan dengan tanpa bersusah payah menilai alternatif-alternatif yang lain.
6. *Extra-Rational Model* ; model ini didasarkan atas proses pembuatan keputusan yang sangat rasional untuk menciptakan metode pembuatan kebijakan yang paling optimal.
7. *Optimal Model* ; ini adalah merupakan suatu model yang integratif (gabungan) yang memusatkan perhatiannya pada pengidentifikasian nilai-nilai, kegunaan praktis dari pada kebijakan dan masalah-masalahnya.

Model kebijakan yang di sampaikan Dror di atas sebenarnya dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) kelompok besar, yaitu ;

Kelompok Pertama adalah pola pembuatan keputusan yang memusatkan perhatian pada hasil yang rasional universal.

Kelompok Kedua adalah yang memusatkan perhatian dalam pemilihan alternatif dari beberapa alternatif yang ada, kendatipun yang satu dengan melaksanakan eksperimen dan yang lainnya memilih alternatif yang pertama tidak mau bersusah payah untuk melakukan pemilihan alternatif yang lainnya.

Kelompok Ketiga adalah pola pembuatan kebijakan dengan mengadakan yang lama perubahan sedikit terhadap kebijakan-kebijakan yang telah ada sebelumnya, jadi kebijakan-kebijakan dipakai sebagai pedoman untuk membuat kebijakan yang baru.

Kelompok Keempat adalah pola pembuatan keputusan dengan melakukan perubahan sedikit terhadap keputusan yang telah ada sebelumnya. Pola yang paling akhir adalah pola gabungan (*integratif*).

Selain tipologi model pembuatan kebijakan oleh Dror, ternyata Thomas R. Dye, telah mengemukakan tipologi lain dengan beberapa macam variasi analisa model kebijakan negara. Dan kemudian dilanjutkan oleh Nicholas Henry dalam Islamy (2000 : 36-37) mengelompokkan tipologi tersebut menjadi 2 (dua) klasifikasi besar yaitu ;

- 1). Kebijaksanaan negara dianalisis dari sudut proses, ini lebih bersifat *deskriptif* yaitu mencoba untuk menggambarkan bagaimana kebijakan negara itu di buat. Termasuk ke dalam pengelompokan penganalisaan dari sudut proses ini adalah ; model Institusional, Model Elit Masa, Model Kelompok dan Sistem.
- 2). Kebijaksanaan negara di analisa dari sudut hasil dan akibat (efeknya), hal ini lebih bersifat *pres kriptif* yaitu menunjukkan cara-cara untuk meningkatkan mutu atau kualitas isi, hasil dan akibat dari kebijakan negara atau dengan singkat bagaimana caranya meningkatkan kualitas proses pembuatan kebijakan negara. Dan yang termasuk kedalam pengelompokan ini adalah ; Model *Rational Comprehensive* Model *Incremental* dan Model *Mixed Scanning*.

Pengelompokan tipologi model kebijakan yang dilakukan oleh Nicholas Henry yang merangkum model kebijakan yang di kemukakan Dror di atas pada dasarnya mengarahkan penekanannya pada analisis formulasi kebijakan dan analisis evaluasi kebijakan yang kemudian diharapkan untuk dapat melakukan penyempurnaan pada tindakan formulasi kebijakan kemudian.

Udoji dalam Abdul Wahab dalam Fadillah Putra (2001 : 79) dengan tegas mengatakan bahwa :

“the execution of policies is as important if not more important than policy – making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented” (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan menjadi impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan) (Fadillah Putra, 2001 : 79).

Memperhatikan uraian di atas, Udoji memberikan perhatian yang cukup besar terhadap implementasi kebijakan. Memang cukup beralasan hal tersebut diberikan penekanan karena mesti dapat dipahami formulasi dan evaluasi kebijakan merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan

keberadaannya dengan implementasi kebijakan, namun di dalam implementasi kebijakan akan terjadi sentuhan yang lebih luas terhadap masyarakat dan menimbulkan dampak baik positif maupun negatif, kendatipun dalam perumusan kebijakan telah diusahakan melibatkan para *stakeholder* tetapi tidak mungkin mampu untuk mewakili semua kepentingan masyarakat.

Dengan demikian merupakan hal yang menarik dalam kaitan pendapat yang diajukan Nicholas Henry kalau dipadukan dengan pendapatnya Udoji, yaitu terdapat pandangan yang bersifat komplementer yaitu saling melengkapi. Hal tersebut dapat dilihat sebagai berikut ;

1. Perspektif Nicholas Henry ; yaitu menyebutkan bahwa betapa pentingnya suatu kebijakan itu di analisa mulai dari sudut poses pembuatannya atau dari sudut formulasinya, dan juga di analisa dari sudut hasil dari penerapan kebijakan itu sendiri atau di analisa dari sudut evaluasi.
2. Perspektif Udoji ; yaitu menyebutkan bahwa Implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat penting untuk mendapatkan perhatian dalam rangka pencapaian hasil yang lebih baik.

Bila hal tersebut digambarkan akan tampak tahap-tahap kebijakan publik sebagai berikut ;



Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa dalam kerangka kebijakan publik di bidang transportasi terdapat tiga domain (kekuatan) utama dalam mencapai hasil yang lebih baik yaitu ; Analisis Formulasi, Analisis Implementasi dan kemudian Analisis Evaluasi, yang indikatornya adalah ;

1. Jenis kebijakan (di daerah dalam bentuk Peraturan Daerah atau Keputusan Gubernur / Keputusan Bupati).
2. Tujuan kebijakan (untuk mengatur bidang transportasi atau yang lainnya).
3. Sasaran kebijakan (masyarakat pengguna jasa angkutan, pengusaha angkutan atau pihak pengemudi).

Kebijakan Publik yang telah dikeluarkan oleh pemerintah selanjutnya akan ditindak lanjuti dengan proses implementasi. Karena dengan telah di implementasikan suatu kebijakan baru akan dapat terlihat dampaknya bagi masyarakat, baik positif maupun negatif. Menurut Dunn, (2001 : 70) ; “Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktivitas praktis, yang dibedakan dari formulasi kebijakan yang pada dasarnya bersifat teoritis”.

Dalam kamus Webster dalam Abdul Wahab (2001 : 64) dirumuskan pengertian implementasi secara pendek sebagai berikut ;

“ *to implement* “ (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).

Arah dari pendapat ini yaitu implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Abdul Wahab (2001 : 65) merumuskan proses implementasi sebagai ;

“ those actions by public or private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set for set for in prior policy decisions “ (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Abdul Wahab (2001 : 65) menyebutkan makna implementasi sebagai ;

Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh kedua ahli tersebut di atas dapatlah disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada

akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (positif) maupun yang tidak diharapkan (negatif)

Mazmanian dan Sabatier dalam Abdul Wahab (2001 : 68-69) merumuskan implementasi kebijakan negara itu dengan lebih rinci yaitu ;

“ Implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem (s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways, “structures” the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decision) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts—both intended and unintended—of those outputs, the perceived impacts of agency decision, and, finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute “
 (implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksana, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata, baik yang dikehendaki atau yang tidak—dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang atau peraturan yang bersangkutan).

Dari beberapa uraian tentang teori implementasi kebijakan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan suatu tindakan atau pelaksanaan suatu keputusan dalam bentuk

peraturan yang dilakukan baik oleh individu atau swasta maupun pejabat pemerintah dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan berbagai akibat yang ditimbulkan bagi kelompok sasaran atau masyarakat.

Dalam pelaksanaan implementasi kebijakan ada beberapa bentuk pendekatan yang dapat dilakukan, pendekatan ini dikenal sebagai model implementasi. Model implementasi dalam hal ini berguna untuk memudahkan atau mencermati faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pelaksanaan implementasi kebijakan. Adapun model-model implementasi kebijakan negara tersebut yaitu ;

- a. Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn , model ini kerap kali oleh para ahli disebut sebagai "*the top down approach*".
- b. Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn, yang disebut sebagai *A Model of the policy Implementation Process* (Model proses implementasi kebijaksanaan).
- c. Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang disebut ; *A Frame Work for Implementation Analysis* (kerangka Analisis Implementasi).
- d. Model yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle yang menganggap bahwa implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses tindakan administrasi dan politik.

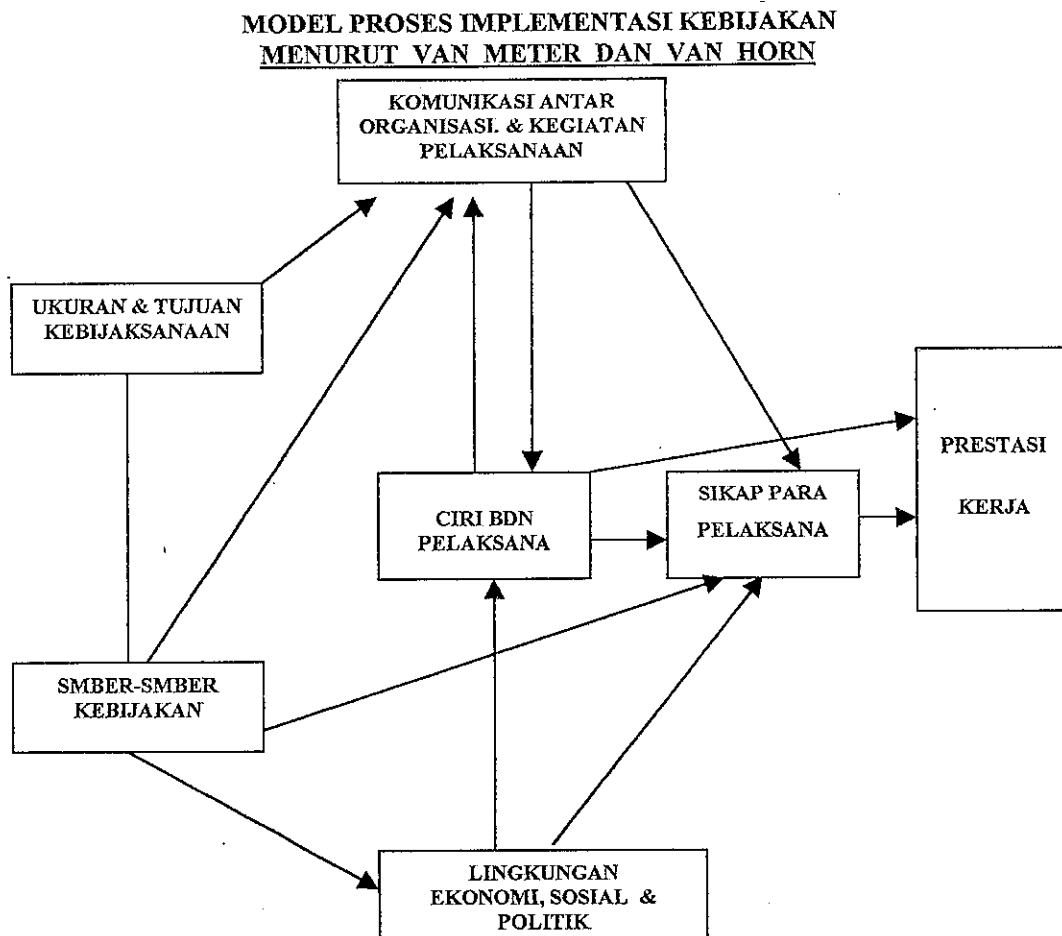
Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn, model ini kerap kali oleh para ahli disebut sebagai "*the top down approach*".

Hogwood dan Gunn dalam Abdul Wahab (2001 : 71-78) menyebutkan bahwa untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna (*perfect implementation*), maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu yaitu :

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana, tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
- 2) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- 6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- 8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- 10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna, atau mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak lain.

Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn dalam Abdul Wahab (2001 : 78,80) yang menyebutkan sebagai *A Model of the policy Implementation Process* (Model proses implementasi kebijaksanaan) dan disajikan dalam bentuk skema atau diagram seperti tampak dalam skema 2.1 berikut ;

Skema : 2.1



Sumber : D.S. van Meter and van Horn, The Policy Implementation Process :

A Conceptual Framework, Administration and Society, 1975, hal.445-448, dalam Abdul Wahab (2001 : 80).

Pendapat kedua ahli di atas mengenai model implementasi kebijakan tersebut, pada dasarnya adalah sama, yang pada intinya memberikan gambaran bahwa yang menghubungkan antara kebijaksanaan dan prestasi kerja (keberhasilan implementasi kebijakan) dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (independent variable) yang saling berkaitan.

Variabel-variabel bebas itu adalah ;

1. Ukuran dan tujuan kebijaksanaan.
2. Sumber-sumber kebijaksanaan.
3. Ciri-ciri atau sifat badan atau instansi pelaksana.
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
5. Sikap para pelaksana, dan
6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Dengan demikian maka dapat di simpulkan bahwa keberhasilan suatu kebijakan dalam implementasinya sangat tergantung pada kemampuan variabel-variabel yang menghubungkan kebijakan dengan prestasi kerja tersebut memberikan dukungan atau respon, bila kebijakan itu selaras dengan kepentingan variabel tersebut, maka kekuatan dukungan berada pada keberhasilan proses implementasi, namun kalau kondisi berada pada posisi sebaliknya, di mana keberadaan kebijakan tersebut dianggap tidak sejalan dengan kepentingan variabel-variabel tersebut maka akan terjadi hambatan dan kemudian menimbulkan kegagalan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Dalam kaitan ini keterlibatan para *stakeholder* baik pada tingkat perencanaan atau formulasi, maupun pada tingkat pelaksanaan atau implementasi suatu kebijakan merupakan hal yang sangat mendasar dan penting demi keberhasilan pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Karena dengan melibatkan para *stakeholder* sejak awal mencerminkan pengakuan dan pemahaman yang signifikan, sehingga dapat terbangun suatu dukungan yang kuat dalam proses implementasi kebijakan dan mampu menjamin keberhasilan dalam pelaksanaannya.

Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang disebut ; *A Frame Work for Implementation Analysis* (kerangka Analisis Implementasi). Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi

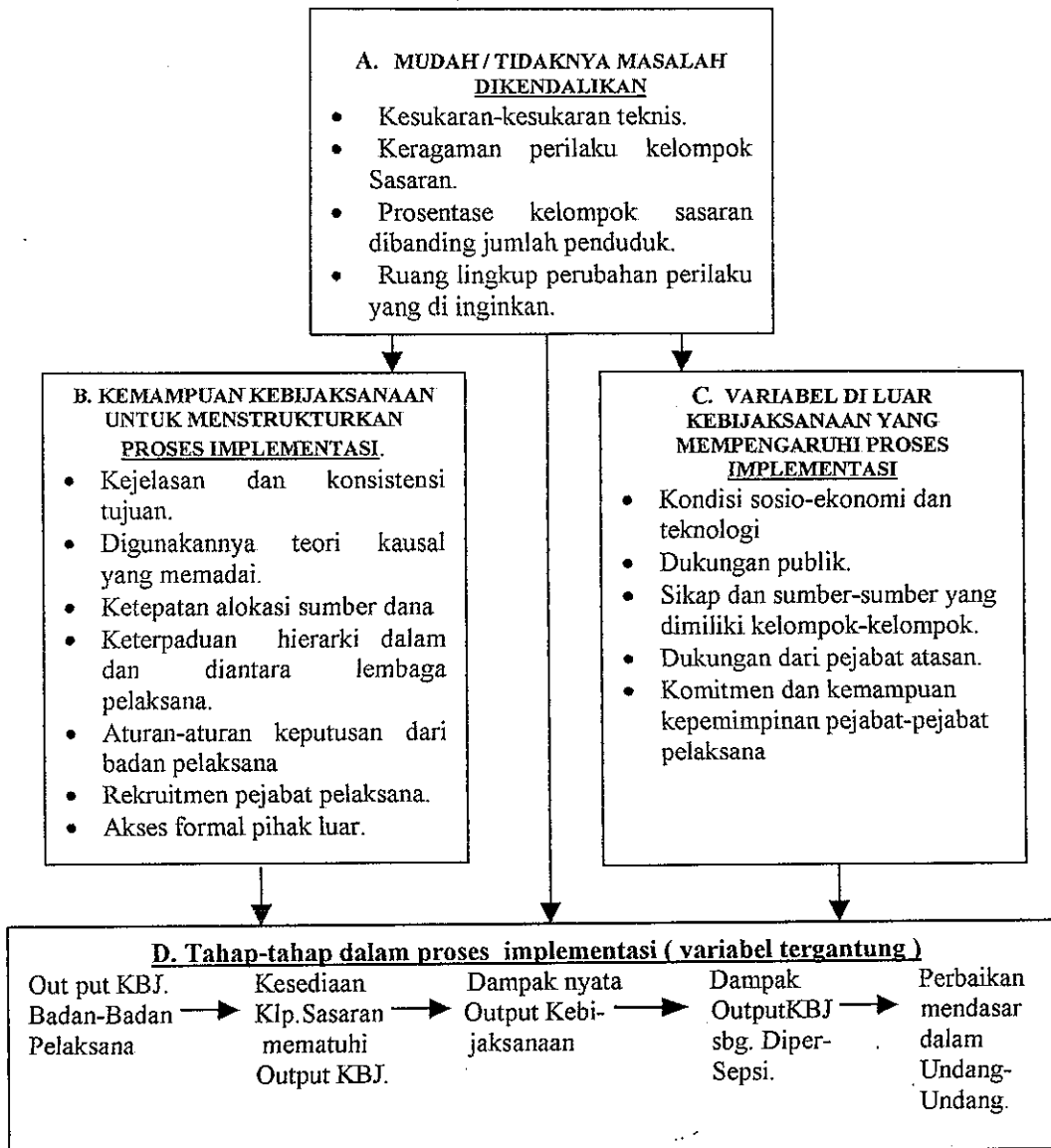
Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori besar, yaitu ;

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.
2. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.
3. Pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Adapun proses implementasi dengan variabel-variabel tersebut dapat dilihat dalam skema 2.2 berikut ini ;

Skema : 2.2

**Model variabel-variabel Proses Implementasi Kebijakan Menurut
Daniel Mazmanian Dan Paul A. Sabatier**



Sumber : Abdul Wahab (2001 : 82)

A. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap kondisinya dapat berupa ;

- a) Kesukaran-kesukaran teknis.
- b) Keragaman perilaku yang akan diatur.

- c) Prosentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran.
- d) Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang di kehendaki.

B. Kemampuan Keputusan Kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi didasarkan atas beberapa hal yaitu ;

- a) Adanya kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai.
- b) Keterandalan teori kausalitas yang dipergunakan.
- c) Ketepatan alokasi sumber-sumber dana.
- d) Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan di antara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana.
- e) Aturan-aturan pembuatan keputusan dari badan-badan pelaksana.
- f) Rekrutmen atau kesepakatan para pejabat pelaksana terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang atau peraturan.
- g) Akses formal pihak-pihak luar yaitu ; calon-calon penerima manfaat dan atau kelompok-kelompok sasaran program. Di samping itu juga badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang merupakan atasan-atasan dari badan-badan pelaksana itu.

C. Variabel-variabel di luar undang-undang (non statutory/non legal variable)

yang mempengaruhi implementasi antara lain ;

- a) Kondisi-kondisi sosio-ekonomi dan teknologi.
- b) Dukungan publik.

- c) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok masyarakat.
- d) Dukungan dari badan-badan atau lembaga-lembaga atasan yang berwenang.
- e) Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.
- f) Tahap-tahap dalam proses implementasi.

D. Tahap-tahap dalam Proses implementasi ;

- a) Output kebijaksanaan badan-badan pelaksana.
- b) Kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap output-output kebijakan.
- c) Dampak nyata output-output kebijaksanaan.
- d) Persepsi terhadap dampak output kebijaksanaan.
- e) Perbaikan atau revisi mendasar dalam undang-undang.

Faktor-faktor mudah tidaknya masalah dikendalikan seperti tertuang dalam kolom (A), yaitu Kesukaran-kesukaran teknis seperti keragaman perilaku kelompok sasaran, kemudian prosentase kelompok sasaran dibanding jumlah penduduk, dan kemudian ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. Hal ini akan memberikan pengaruh langsung terhadap tahap-tahap dalam proses implementasi yang tertuang dalam kolom (D), yaitu output kebijaksanaan badan-badan pelaksana, dan kemudian sejauh mana kesediaan kelompok sasaran mematuhi output kebijaksanaan tersebut, yang pada akhirnya akan menghasilkan dampak nyata dari output kebijaksanaan yang telah

dilaksanakan, dan kemudian dilakukan penafsiran terhadap dampak output tersebut yang pada akhirnya pula akan dipergunakan sebagai dasar untuk melakukan perbaikan atau revisi terhadap undang-undang atau kebijakan yang telah lalu. Namun di sisi lain ternyata faktor mudah tidaknya masalah dikendalikan seperti yang tertuang dalam kolom (A) tadi, juga dapat mempengaruhi faktor-faktor internal dan faktor –faktor eksternal, yang bermuara juga pada kekuatan mempengaruhi tahap-tahap dalam proses implementasi seperti yang tertuang dalam kolom (D) di atas.

Adapun faktor internal dimaksud adalah kejelasan dan konsistensi tujuan, Digunakannya teori kausal yang memadai, Ketepatan alokasi sumber dana, dan Keterpaduan hierarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, kemudian Aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, serta rekrutmen pejabat pelaksana, dan Akses formal pihak luar, hal ini dapat dilihat pada kolom (B), sedangkan faktor-faktor eksternal yaitu variabel-variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi, seperti tertuang dalam kolom (C), yaitu Kondisi sosio ekonomi dan teknologi, Dukungan publik, kemudian sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok, serta dukungan dari pejabat atasan, dan komitmen serta kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana., sehingga peranan kelompok besar ini akan sangat berperan dalam memberikan warna pada proses implementasi kebijakan tersebut.

Model yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle dalam Abdul Wahab (1990 : 125) menganggap bahwa implementasi kebijakan dipandang sebagai

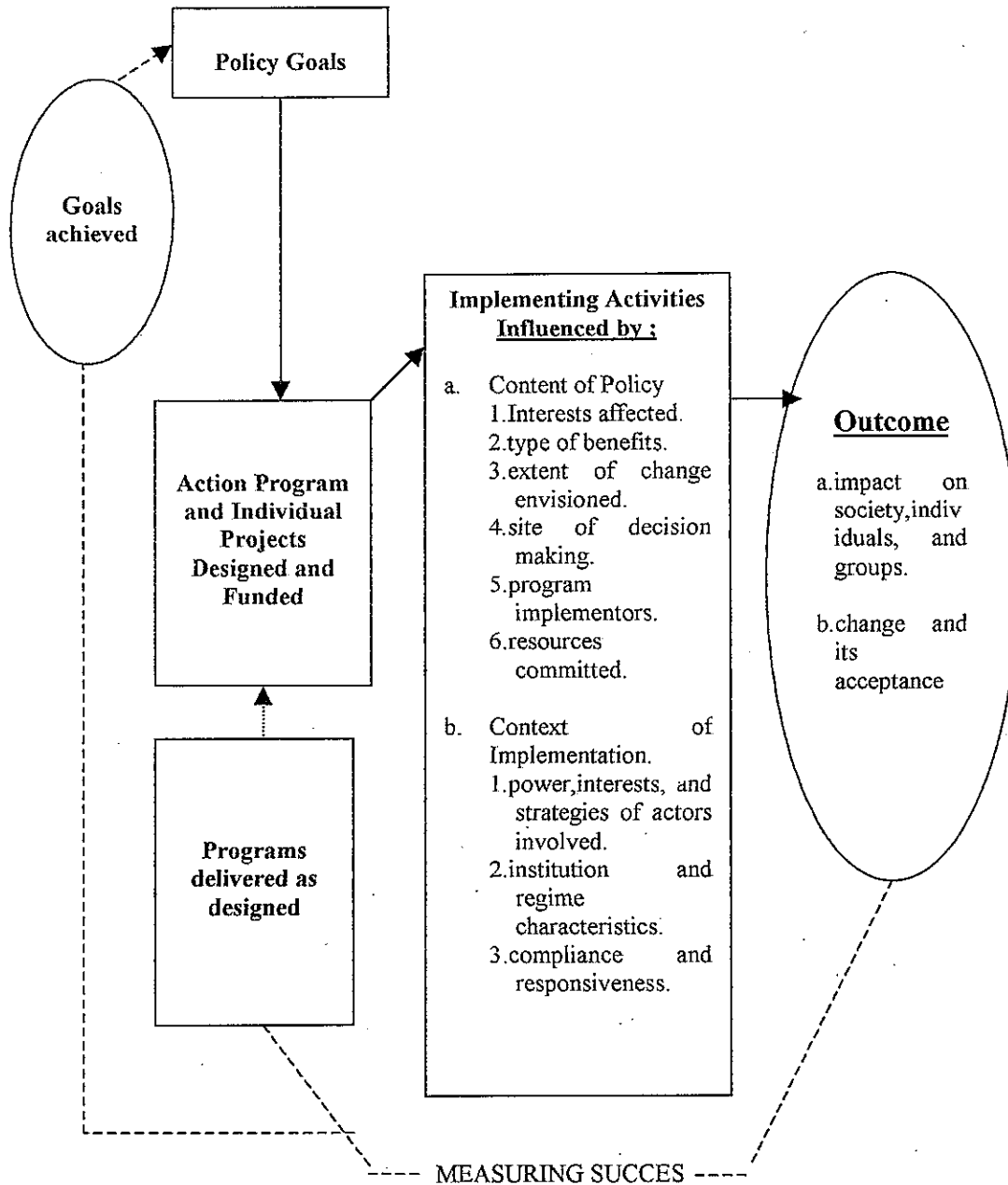
suatu proses tindakan administrasi dan politik. Dan disebutkan bahwa kegiatan-kegiatan implementasi dipengaruhi oleh ;

1. Konten kebijakan yang terdiri dari
 - a). Pihak yang kepentingannya dipengaruhi.
 - b). Jenis manfaat yang bisa diperoleh.
 - c). Jangkauan perubahan yang diharapkan.
 - d). Letak pengambilan keputusan.
 - e). Pelaksana-pelaksana program.
 - f). Sumber-sumber yang dapat disediakan.
2. Kontek Implementasi ;
 - a). Kekuasaan, kepentingan, dan strategi-strategi aktor yang terlibat.
 - b). Ciri-ciri kelembagaan dan regim.
 - c). Konsistensi dan daya tanggap

Kemudian hasil akhirnya adalah berupa dampak terhadap masyarakat, perseorangan dan kelompok-kelompok, serta adanya tingkat perubahan dan penerimaannya. Kalau hal ini dilukiskan akan tampak seperti skema 2.3 berikut ini ;

Skema : 2.3

IMPLEMENTASI SEBAGAI PROSES POLITIK DAN ADMINSTRASI
MODEL MERILEE S. GRINDLE.



SUMBER : Merilee S. Grindle (1980 : 11)

Dengan memanfaatkan diagram yang dikembangkan oleh Grindle tersebut, dengan demikian jelas bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Ini merupakan syarat pokok bagi implementasi kebijakan apapun bentuknya.

Mencermati uraian tentang model-model implementasi di atas, dapat disimpulkan bahwa dari semua model implementasi tersebut dihadapkan pada pengaruh -pengaruh baik internal maupun eksternal yang mungkin dapat dikatakan sebagai penentu kesuksesan atau keberhasilan bahkan kegagalan dalam pelaksanaan implementasi suatu kebijakan. Apabila diperhatikan model-model implementasi kebijakan tersebut, seperti yang disampaikan oleh Brian W. Hogwood, Van Meter dan Van Horn, serta Daniel Mazmanian dan Faul A. Sabatier, dan juga Grindle, terdapat perbedaan dalam obyek penekanan dalam mengimplementasikan suatu program dalam upaya mencapai hasil yang lebih baik yaitu ;

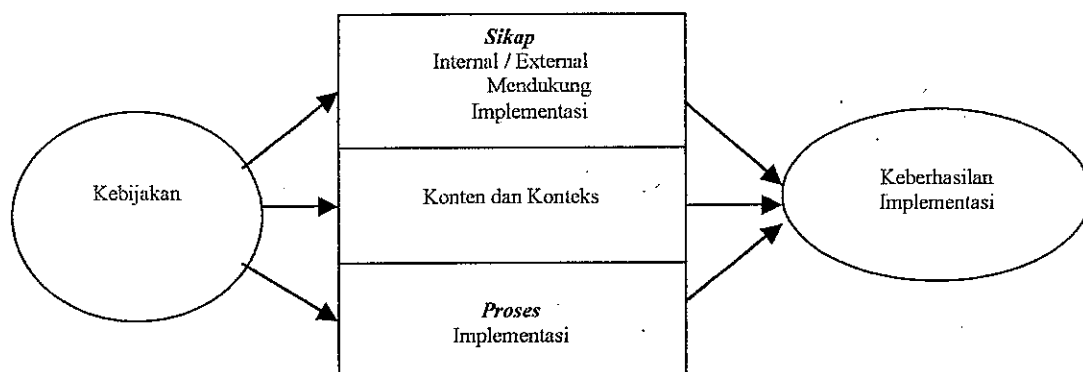
1. Penekanan pada Sikap oleh Brian W. Hogwood yang menyebutkan bahwa dalam rangka pencapaian hasil yang baik dalam implementasi suatu kebijakan hendaknya para pemegang kekuasaan mampu menjamin tumbuh kembang nya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak lain,

baik di kalangan badan organisasi (internal) maupun yang dari luar (eksternal).

2. Penekanan pada Proses oleh Van Meter dan Van Horn, serta Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang menyebutkan bahwa suatu implementasi dikatakan berhasil secara efektif, apa bila pelaksanaan program sesuai dengan petunjuk pelaksanaan yang berlaku yang dibuat oleh pembuat kebijakan, yang mencakup antara lain agen pelaksana, kelompok sasaran, manfaat kebijakan, perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak.
3. Penekanan pada isi dan kontek Grindle menyiratkan bahwa program-program yang telah terperinci, kemudian diimplementasikan akan dapat mencapai hasil bagi kelompok sasaran setelah sebelumnya dipengaruhi dengan kuat oleh isi dan kontek kebijakan tersebut.

Bila hal ini digambarkan akan tampak sebagai berikut ;

Skema : 2.4



Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa tampak peranan implementasi kebijakan merupakan hal yang cukup mendasar dalam kerangka kebijakan publik, yang mana tampak domain (kekuatan) utama di dalamnya yaitu ; kajian sikap, dan kajian proses, kajian isi dan konteks dalam rangka mencapai hasil yang lebih baik. Namun dalam implementasi suatu kebijakan, kegagalan pun juga sering terjadi, seperti yang disebutkan oleh Abdul Wahab, (2001 : 61) bahwa :

“Secara jujur kita dapat mengatakan bahwa kebijakan negara apapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. “

Sedangkan Islamy dalam Fadillah Putra (2001 : 79) menyebutkan ;

Sifat kebijakan itu kompleks dan saling tergantung, sehingga hanya sedikit kebijakan negara yang bersifat *self-executing*, maksudnya dengan dirumuskannya kebijakan tersebut sekaligus atau dengan sendirinya kebijakan itu terimplementasikan. Yang paling banyak adalah yang bersifat *Non self executing*, artinya kebijakan negara perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga mempunyai dampak yang diharapkan.

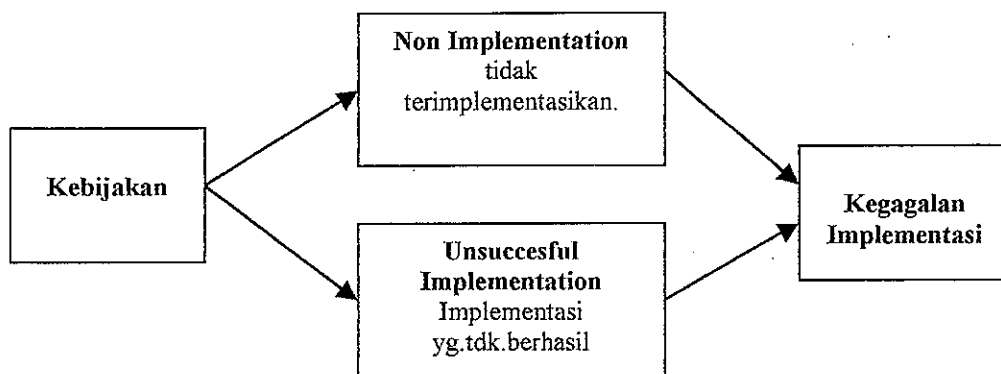
Hogwood dan Gunn dalam Abdul Wahab (2001 : 62) membagi pengertian kegagalan kebijaksanaan (*policy failure*) ini dalam 2 (dua) katagori yaitu ;

1. Kegagalan karena *Non Implementation* (tidak terimplementasikan), artinya ; suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang di garap di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup ditanggulangi, akibatnya implementasi yang efektif sukar di penuhi.

2. Kegagalan karena *Unsuccessful Implementation* (Implementasi yang tidak berhasil), artinya ; Kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun ternyata kondisi eksternal tidak menguntungkan (tiba-tiba terjadi peristiwa pergantian kekuasaan, bencana alam dan sebagainya), sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.

Bila hal ini penulis gambarkan akan tampak sebagai berikut ;

Skema : 2.5



Pendapat Hogwood dan Gunn, di atas mencerminkan bahwa kegagalan suatu implementasi kebijakan secara umum dapat disebabkan oleh faktor-faktor internal dan faktor eksternal. Namun dalam melihat hasil akhir dari pelaksanaan atau implementasi suatu kebijakan, apakah suatu kebijakan sudah berhasil atau mengalami hambatan dalam implementasinya perlu diuji. Oleh karenanya dari sudut pandang mana sebaiknya hasil tersebut dapat diuji.

Abdul Wahab (2001 : 63) menyebutkan bahwa ;

... dalam implementasi program khususnya yang melibatkan banyak organisasi atau instansi pemerintah atau berbagai tingkatan struktur organisasi pemerintah dapat dilihat dari 3 (tiga) sudut pandang yaitu ;

1. Pemrakarsa kebijakan atau pembuat kebijakan (the center atau pusat)
2. Pejabat-pejabat pelaksana lapangan (the periphery).
3. Aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintah, kepada siapa program itu- ditujukan, yakni kelompok sasaran (target group).

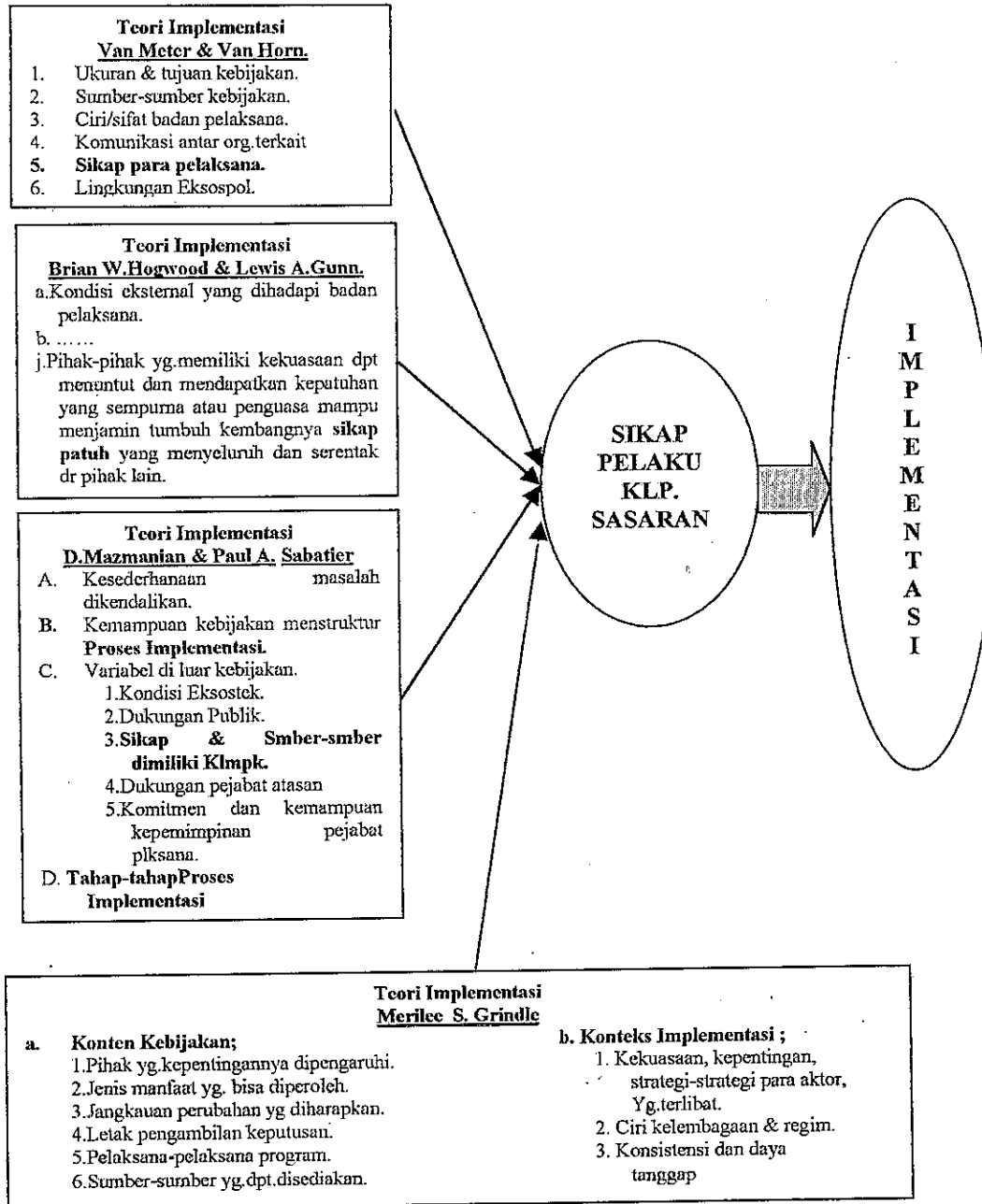
Dengan memperhatikan sudut pandang suatu keberhasilan implementasi kebijakan seperti tersebut di atas, dikaitkan dengan kebijakan penetapan jaringan trayek angkutan pedesaan seperti pokok bahasan dalam tulisan ini, maka hal yang paling penting diperhatikan adalah sudut pandang dari sisi kelompok sasaran yaitu masyarakat apakah kebijakan yang diimplementasikan sudah mencapai sasaran, dalam hal ini indikatornya adalah terwujudnya jaringan trayek angkutan pedesaan dan adanya armada angkutan pedesaan yang melayani masyarakat. Dan kemudian apakah masyarakat telah dapat menerima tingkat pelayanan yang lebih baik atau ada manfaat yang positif yang dapat dirasakan oleh kelompok sasaran, dalam hal ini indikatornya adalah masyarakat merasa aman dan nyaman menggunakan angkutan pedesaan, masyarakat merasa cepat dan lancar sampai di tempat tujuan.

Berdasarkan uraian di atas, baik yang terdapat dalam teori implementasi maupun yang terdapat dalam model-model implementasi yang disampaikan oleh Van Meter & Van Horn, Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn, Daniel Mazmanian & Paul A. Sabatier dan Merille S. Grindle, keberhasilan suatu implementasi kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh satu dimensi melainkan terdapat beberapa dimensi, namun dalam prosesnya menurut pendapat pakar di

atas di samping beberapa dimensi yang ada, ternyata terdapat kesamaan pandangan terhadap salah satu dimensi yang selalu muncul.

Untuk lebih jelasnya berdasarkan teori-teori yang ada akan dilukiskan hubungan antara sikap dengan proses implementasi dalam bentuk kerangka pikir kajian seperti skema 2.6 berikut ini ;

Skema : 2. 6

KERANGKA PIKIR KAJIAN

Memperhatikan uraian di atas, dari beberapa pendapat pakar ternyata pemunculan dimensi sikap yang paling dominan, dengan demikian karena keterbatasan waktu, biaya dan tenaga, maka penulis dalam upaya pemecahan masalah ini, akan memfokuskan objek penelitian pada sikap yaitu sikap pelaku dan kelompok sasaran dalam proses implementasi kebijakan, yang mempunyai hubungan dan merupakan dimensi penting dalam pencapaian output suatu implementasi yang dapat berbentuk keberhasilan maupun kegagalan.

2. Pengertian Tentang Sikap

Setiap individu, karena pengaruh lingkungan dan kemudian menerima rangsangan, akan selalu tumbuh sikap dalam dirinya. Berdasarkan laporan *American Business Concern* dalam Atmosoeperto (2000 : 10) menyatakan bahwa 94 persen dari pimpinan puncak yang masuk dalam daftar 500 perusahaan terkemuka, mengutarakan bahwa ; “keberhasilan yang telah diraih dalam meniti jenjang kariernya lebih banyak ditentukan oleh sikap ketimbang faktor lain. Dengan kata lain, sikap pulalah yang akan menyebabkan kegagalan, yaitu sikap feodalistik, birokratis, otoriter, arogan, agresif dan yang lainnya. *Aptitude* (kecakapan) menghasilkan buah pemikiran, sedangkan *attitude* (sikap) menghasilkan perilaku.”

Menurut Robbins (1996 : 169) *sikap* adalah ;

“pernyataan evaluatif, baik yang menguntungkan atau tak menguntungkan mengenai objek, orang, atau peristiwa. Sikap mencerminkan bagaimana seseorang merasakan mengenai sesuatu.”

Atmosoepipto (2000 : 11), mengatakan bahwa sikap (*Attitude*) adalah ; “cara seseorang memandang sesuatu secara mental. Atau *attitude* adalah cara seseorang mengkomunikasikan perasaannya pada orang lain.”

Kemudian Indrawijaya (2000 : 40-41), menyebutkan bahwa sikap atau *attitude* dapat didefinisikan sebagai ;

“*a predisposition to react in some manner to an individual or situation*”, yang secara bebas dapat diterjemahkan sebagai suatu cara berreaksi terhadap suatu rangsangan yang timbul dari seseorang atau dari suatu situasi.

Dengan demikian dari ketiga pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa sikap adalah merupakan suatu pernyataan individu atau seseorang terhadap suatu rangsangan dari luar baik dari orang atau situasi, sedangkan sikap yang muncul kepermukaan disebut perilaku.

Duncan dalam Indrawijaya (2000 : 41), menyebutkan bahwa munculnya sikap itu dipengaruhi oleh lingkungan, yang di dalamnya terdapat dimensi-dimensi antara lain ;

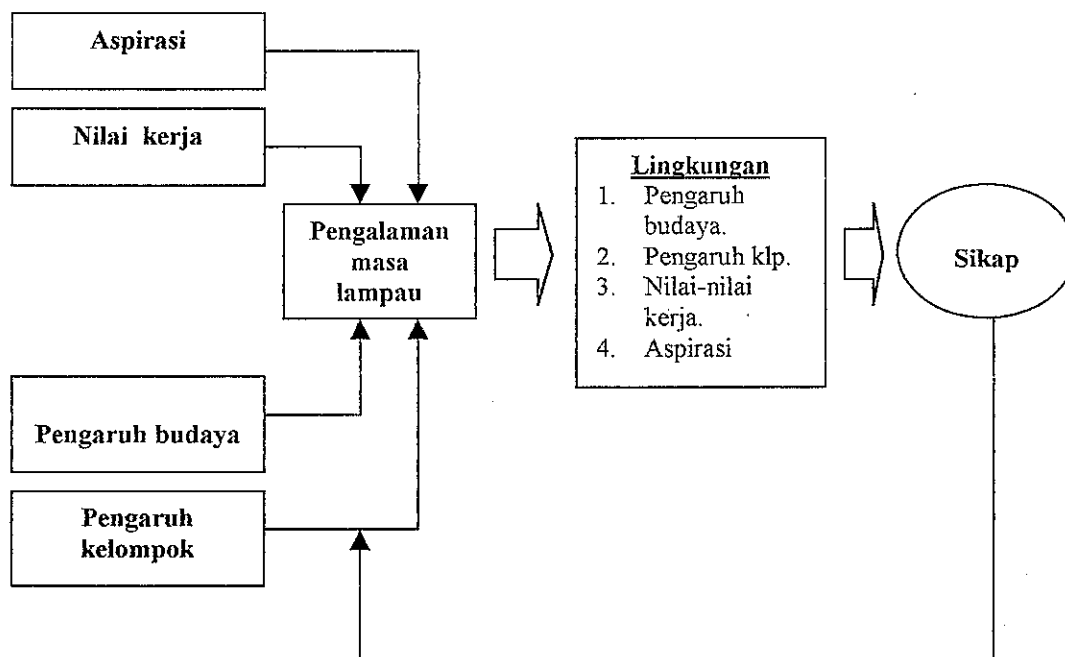
1. Pengaruh budaya.
2. Pengaruh kelompok.
3. Nilai-nilai kerja.

4. Aspirasi

Proses tumbuhnya suatu sikap dapat dilukiskan seperti skema 2.7 berikut ini ;

Skema : 2.7

PROSES TUMBUHNYA SIKAP



Sumber : W.Jack Duncan, Organization Behavior, Houghton Mifflin Company Boston (1991 : 91). (Indrawijaya : 2000 : 41).

Berdasarkan uraian di atas bahwa keberhasilan dan kegagalan suatu implementasi kebijakan, dipengaruhi oleh berbagai faktor baik internal maupun eksternal, termasuk faktor sikap pelaku dan kelompok sasaran yang

terdapat di dalamnya, adapun diantara sikap-sikap tersebut adalah sebagai berikut ;

1. Sikap pemerintah dalam hal ini Dinas Perhubungan yang bertanggung jawab atas implementasi kebijakan, yang didapat melalui kepala dinas dan kepala sub dinasnya.
2. Sikap Organda sebagai organisasi wadah para pengusaha angkutan yang akan didapat melalui Ketua atau Sekretaris Organda.
3. Sikap Pengusaha Angkutan yang akan didapat dari beberapa pengusaha angkutan yang bergerak di bidang angkutan pedesaan dengan trayek reguler.
4. Sikap masyarakat selaku pengguna jasa angkutan ; dalam hal ini akan diwakili oleh tokoh masyarakat yang daerahnya dilalui jaringan trayek sebagai kebijakan yang telah ditetapkan.

3. Kebijakan Bidang Transportasi

Perkembangan teknologi dunia khususnya dalam bidang transportasi yang semakin tahun semakin meningkat menuntut pemerintah untuk cepat mengikuti perkembangan tersebut. Dalam era globalisasi tidak menutup kemungkinan masuknya produk sarana transportasi luar negeri yang serba outomatic secara besar-besaran yang harus diimbangi dengan kebijakan yang mampu mengakomodasi seluruh elemen transportasi tersebut, sehingga tidak terjadi kevakuman hukum ketika terjadi penyalahgunaan atau peristiwa yang

melibatkan sarana transportasi. Dengan demikian sangat perlu dibuat suatu aturan baik di tingkat pusat maupun daerah.

a. Undang-Undang Nomor : 14 tahun 1992

Dalam Undang-Undang Nomor : 14 Tahun 1992, tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan telah memberikan beberapa pengertian tentang hal-hal yang berhubungan dengan angkutan. Pasal 1 menyebutkan sebagai berikut ;

1. Lalu lintas adalah gerak kendaraan, orang dan hewan di jalan.
2. Angkutan adalah pemindahan orang atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan.
3. Jaringan transportasi jalan adalah serangkaian simpul dan atau ruang kegiatan yang dihubungkan oleh ruang lalu lintas sehingga membentuk satu kesatuan sistem jaringan untuk keperluan penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan.
4. Jalan adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum.
5. Terminal adalah prasarana transportasi jalan untuk keperluan memuat dan menurunkan orang dan atau barang serta mengatur kedatangan dan pemberangkatan kendaraan umum, yang merupakan salah satu wujud simpul jaringan transportasi.
6. Kendaraan adalah suatu alat yang dapat bergerak di jalan, terdiri dari kendaraan bermotor atau kendaraan tidak bermotor.
7. Kendaraan bermotor adalah kendaraan yang digerakkan oleh peralatan teknik yang berada pada kendaraan itu.
8. Perusahaan angkutan umum adalah perusahaan yang menyediakan jasa angkutan orang dan atau barang dengan kendaraan umum di jalan.
9. Kendaraan umum adalah setiap kendaraan bermotor yang disediakan untuk dipergunakan oleh umum dengan dipungut bayaran.
10. Pengguna jasa adalah setiap orang dan atau badan hukum yang menggunakan jasa angkutan baik untuk angkutan orang maupun barang.

b. Peraturan Pemerintah Nomor : 41 tahun 1993

Peraturan Pemerintah Nomor : 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan, pada pasal 1 ayat 12, menyebutkan ; trayek adalah lintasan kendaraan umum untuk pelayanan jasa angkutan orang dengan mobil bus, yang mempunyai asal dan tujuan perjalanan tetap, lintasan tetap dan jadwal tetap maupun tidak berjadwal.

c. Peraturan Pemerintah Nomor : 43 tahun 1993

Peraturan Pemerintah Nomor : 43 Tahun 1993, tentang Prasarana Dan Lalu Lintas Jalan, pada pasal 14 menyebutkan ;

1. Jaringan trayek merupakan kumpulan dari trayek-trayek yang menjadi satu kesatuan jaringan pelayanan angkutan orang.
2. Jaringan trayek sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan memperhatikan :
 - a) Kebutuhan angkutan.
 - b) Kelas jalan yang sama dan atau yang lebih tinggi.
 - c) Type terminal yang sama dan atau lebih tinggi.
 - d) Tingkat pelayanan jalan.
 - e) Jenis pelayanan angkutan.
 - f) Rencana umum tata ruang.
 - g) Kelestarian lingkungan.
3. Jaringan trayek sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Menteri.

d. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : 68 tahun 1993

Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : 68 Tahun 1993, tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum, pada pasal 2 menyebutkan ;

1. Untuk pelayanan angkutan orang dengan kendaraan umum dalam trayek tetap dan teratur, dilaksanakan dalam jaringan trayek.
2. Jaringan trayek sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), terdiri dari ;
 - a. Trayek antar kota antar propinsi, yaitu trayek yang melalui lebih dari satu wilayah Propinsi Daerah Tingkat I.
 - b. Trayek antar kota dalam Propinsi, yaitu trayek yang melayani antar Daerah Tingkat II dalam satu wilayah Propinsi Daerah Tingkat I.
 - c. Trayek Kota, yaitu trayek yang seluruhnya berada dalam satu wilayah Kota Madya Daerah Tingkat II atau trayek dalam Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
 - d. Trayek Pedesaan , yaitu trayek yang seluruhnya berada dalam satu wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II.
 - e. Trayek antar lintas batas Negara, yaitu trayek yang melalui batas Negara.

Dalam pasal 3 disebutkan ; jaringan trayek sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) ditetapkan oleh ;

- a. Direktur Jenderal, untuk jaringan trayek yang melalui lebih dari satu Propinsi Daerah Tingkat I.
- b. Gubernur / Kepala Daerah Tingkat I, untuk jaringan trayek yang melalui antar Daerah Tingkat II dalam satu wilayah Propinsi Daerah Tingkat I.
- c. Gubernur / Kepala Daerah Tingkat I, untuk Jaringan trayek yang seluruhnya berada dalam wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II, atas usul Bupati / Kepala Daerah Tingkat II.
- d. Gubernur / Kepala Daerah Tingkat I, untuk Jaringan trayek yang seluruhnya berada dalam wilayah Kota Madya Daerah Tingkat II, atas usul Wali Kotamadya Kepala Daerah Tingkat II.
- e. Gubernur / Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta, untuk Jaringan trayek yang seluruhnya berada dalam wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Kemudian dalam pasal 4 ayat (4), menyebutkan ; pelayanan angkutan pedesaan diselenggarakan dengan ciri-ciri sebagai berikut ;

- a. Mempunyai jadwal tetap dan atau tidak berjadwal.
- b. Jadwal tetap diberlakukan apabila permintaan angkutan cukup tinggi.

- c. Pelayanan angkutan bersifat lambat, berhenti pada setiap terminal yang harus disinggahi dengan waktu menunggu yang relatif cukup lama.

Dari beberapa definisi tentang trayek angkutan pedesaan diatas, dapat disimpulkan bahwa jaringan trayek angkutan pedesaan adalah merupakan kumpulan trayek-trayek yang menjadi satu kesatuan jaringan pelayanan angkutan orang yang keseluruhan berada pada wilayah Kabupaten.

Oleh karenanya di dalam rangkaian rumusan tersebut terdapat 3 (tiga) unsur dasar yaitu menyatakan bahwa jaringan trayek adalah ;

1. Merupakan kumpulan trayek-trayek ; ini berarti terdiri lebih dari satu jalur trayek.
2. Merupakan satu kesatuan jaringan pelayanan angkutan orang ; ini berarti merupakan suatu sistem pelayanan angkutan orang.
3. Keseluruhan berada pada wilayah Kabupaten ; ini dimaksudkan bahwa jaringan trayek angkutan pedesaan, sama dengan jaringan trayek angkutan wilayah Kabupaten, sedangkan jaringan trayek angkutan perkotaan sepenuhnya berada pada wilayah pemerintah kota. Sesuai dengan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : 68 Tahun 1993 pasal 2, yang menyebutkan bahwa trayek yang sepenuhnya berada pada Wilayah Pemerintah Kota, disebut Trayek Kota atau lazim juga disebut dengan trayek perkotaan .Indikator dari jaringan trayek tersebut adalah ; jalur-jalur trayek angkutan pedesaan

atau angkutan umum, dan jalur yang satu dengan lainnya merupakan suatu sistem yang didalamnya ada pelayanan angkutan bagi masyarakat.

B. Pembahasan Penelitian Yang Relevan

Beberapa penelitian yang relevan dengan topik yang tidak jauh berbeda tidak membantah kenyataan-kenyataan adanya kesulitan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan agar dapat mencapai hasil yang optimal, adapun penelitian tersebut antara lain ;

1. Penelitian yang dilakukan oleh *Bali Urban Infrastructure Program* (BUIP), di Denpasar pada bulan Oktober 1999, dalam rangka Perencanaan Angkutan Umum dalam Periode Jangka Menengah Denpasar dan Sekitarnya, yang memfokuskan obyek penelitiannya pada angkutan umum (*Public Transport Study*), dengan menyoroti kinerja angkutan umum di Kota Denpasar, dengan rangkuman hasil penelitian antara lain ;

Ditemukan bahwa bagian angkutan umum pada semua perjalanan (di luar berjalan kaki dan naik sepeda), sangat rendah hanya 4,5 %, umumnya berpendapat bahwa angkutan umum tidak menarik dan tidak menguntungkan bila dibandingkan dengan angkutan pribadi, dari 87 % rumah tangga yang memiliki paling tidak satu buah mobil atau satu buah sepeda motor , hanya 0,5 % perjalanannya yang mempergunakan angkutan umum.

Hal ini menandakan bahwa kinerja angkutan umum di Kota Denpasar belum optimal, dan belum mampu menyajikan suatu pelayanan yang baik bagi masyarakat sehingga ada kesan masyarakat meninggalkan peranan angkutan umum yang ada. Untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat dan menggugah masyarakat untuk bisa percaya terhadap kinerja angkutan umum merupakan pekerjaan yang tidak mudah, lebih-lebih didukung lagi oleh adanya peningkatan pendapatan perkapita masyarakat yang cukup baik, sehingga mendorong masyarakat memilih untuk memiliki kendaraan yang lebih dari satu buah, akhirnya terjadi tingkat penggunaan kendaraan pribadi di jalan menjadi cukup tinggi yang rentan menimbulkan masalah lalu lintas, baik kemacetan, pelanggaran maupun kecelakaan.

2. Kemudian penelitian yang berikut ini masih dilakukan oleh *Bali Urban Infrastructure Program* (BUIP), dengan obyek penelitian angkutan umum (*Public Transport Study*), pada bulan Oktober 1999 dengan lokasi di 4 (empat) Kabupaten di Bali yaitu ; Kabupaten Jembrana, Kabupaten Buleleng, Kabupaten Karangasem dan Kabupaten Klungkung dengan fokus penelitiannya pada kinerja jaringan trayek dengan hasil antara lain sebagai berikut ; Dari 4 (empat) daerah *study*, pelayanan angkutan di Kabupaten Buleleng mempunyai trayek yang paling banyak yaitu 60 trayek, kemudian disusul Kabupaten Jembrana yang memiliki 36 trayek, sedangkan Kabupaten Karangasem dan Kabupaten Klungkung memiliki jumlah trayek

yang hampir sama yaitu masing-masing 23 trayek. Namun ternyata tidak semua jalur trayek menarik bagi pengusaha jasa angkutan, hal ini terlihat pada hasil penelitian bahwa di antara trayek-trayek tersebut ada beberapa jalur trayek yang tidak terisi armada. Ini menandakan bahwa faktor eksternal mempunyai pengaruh yang cukup kuat terhadap keberhasilan suatu kebijakan.

3. Kemudian hasil penelitian yang dilakukan oleh Asikin (2001) di kota Yogyakarta, dengan fokus penelitian pada 10 obyek yaitu ;
 - a) Tingkat kemudahan.
 - b) Kapasitas angkutan.
 - c) Kualitas kecepatan kendaraan.
 - d) Kualitas (*head way*), kualitas pelayanan.
 - e) Keterjangkauan tarip angkutan
 - f) Kelayakan.
 - g) Utilitas kendaraan.
 - h) *Availability*.
 - i) *Load factor*
 - j) Umur kendaraan.

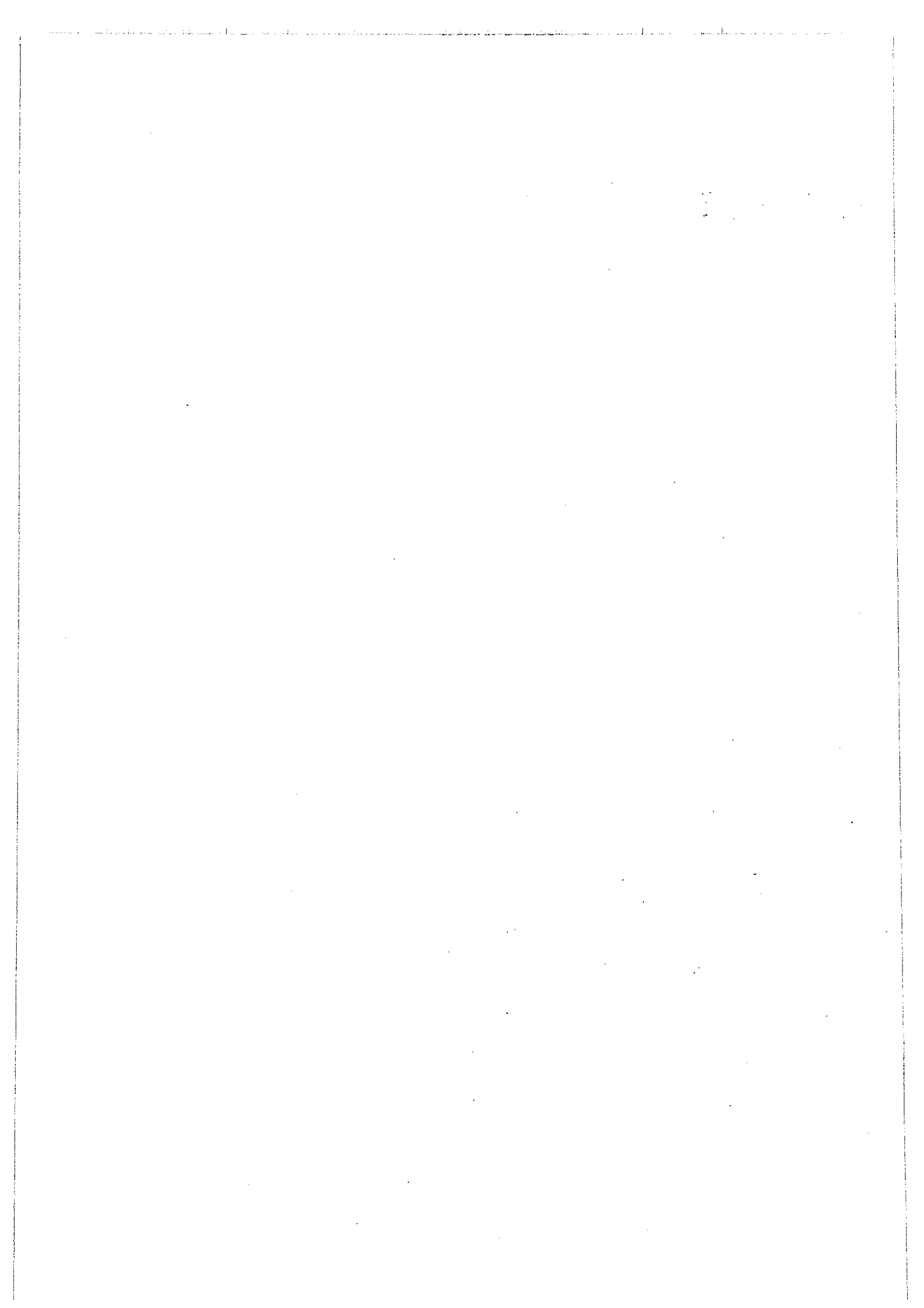
Dari keseluruhan obyek penelitian yang dilakukan, rata-rata hasil yang dicapai menunjukkan nilai yang relatif baik, namun untuk mencapai hasil yang lebih sempurna , ternyata hampir pada setiap obyek, hasil penelitian

direkomendasikan untuk dilakukan penataan dan bahkan melakukan peninjauan ulang pelaksanaannya dengan mengkaji dan menerapkan formulasi manajemen yang baru seperti halnya perubahan tarif, perubahan trayek dan bahkan perubahan manajemen lalu lintas yang ada.

Adapun perbedaan di antara penelitian yang dilakukan oleh ketiga peneliti di atas dengan penelitian yang akan dilakukan penulis yaitu penelitian yang telah dilakukan oleh ketiga peneliti tersebut menitikberatkan perhatian pada evaluasi kebijakan, sedangkan penelitian yang akan penulis lakukan menitikberatkan perhatian pada implementasi kebijakannya.

C. Hipotesis

Hipotesis adalah dugaan sementara yang harus dibuktikan kebenarannya. Pada umumnya hipotesis diajukan untuk penelitian kuantitatif, mengingat penelitian yang penulis rencanakan bersifat deskriptif kualitatif, maka yang akan dilihat adalah kecenderungan adanya hubungan antara sikap para pelaksana dalam implementasi kebijakan tentang penetapan jaringan trayek angkutan pedesaan di Kabupaten Badung, sebagai fenomena yang akan diamati.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Rancangan Penelitian

Fokus penelitian ini akan menyangkut proses dan faktor-faktor yang mendorong dan menghambat implementasi kebijakan tentang Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaan Di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Badung. Guna menangkap dan menganalisis masalah ini, maka dalam penelitian ini akan menggunakan metode deskriptif kualitatif, serta didukung dengan data sekunder. Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2001: 3), mendefinisikan metodologi kualitatif adalah ;

“sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.”

Hal ini dimaksudkan bahwa peneliti akan melakukan tindakan secara narasi menggali informasi yang mendalam melalui informan baik berupa kata-kata maupun lisan serta mengamati perilaku, kemudian menggambarkan secara deskriptif serta menyimpulkan sebagai suatu kesatuan yang utuh dalam suatu anatomi informasi sehingga dapat memberikan makna yang jelas.

Rancangan penelitian ini adalah dengan menggunakan rancangan *study* kasus, mengingat dalam penelitian ini akan melakukan evaluasi terhadap

suatu implementasi secara kualitatif. Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln (1998 : 538), mengatakan bahwa ;

Evaluasi kualitatif secara karakteristik mengambil bentuk studi kasus yang menekankan perhatiannya pada konteks dan jarang memberikan penekanan terhadap format penelitian, namun demikian ketika memutuskan apa saja yang menjadi bagian dari suatu kasus umumnya penilaian diperlukan, meliputi keseimbangan hasil-hasil yang diinginkan dengan sumber-sumber yang ada.

Hal ini dimaksudkan bahwa dalam melakukan penelitian, peneliti akan berusaha secara ekspresif mengungkap permasalahan yang ada dalam *stakeholder* program dan kemudian mengatasinya di dalam latarbelakang yang dievaluasi dalam rangka meningkatkan penerapannya dalam latarbelakang tersebut kemudian.

B. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian adalah ;

Proses implementasi Keputusan Bupati Badung Nomor : 883 Tahun 1996, tentang Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaan di Kabupaten Badung, serta faktor-faktor yang mendukung dan menghambat proses implementasi kebijakan tersebut.

C. Lokasi Penelitian

Untuk membatasi daerah penelitian agar pelaksanaan penelitian dapat berjalan efektif, maka penetapan lokasi penelitian merupakan hal yang cukup penting, oleh karenanya dalam penelitian ini penulis memilih lokasi penelitian di Kabupaten Badung, Propinsi Bali. Adapun alasan penulis untuk memilih Kabupaten Badung sebagai lokasi penelitian adalah ;

1. Karena tingkat rata-rata pertumbuhan penduduk di Kabupaten Badung setiap tahunnya relatif tinggi.
2. Kabupaten Badung merupakan salah satu daerah tujuan wisata di Bali, sehingga dituntut untuk menyediakan jasa angkutan yang baik.
3. Karena rendahnya jumlah angkutan pedesaan di Kabupaten Badung.
4. Karena tingginya angka kematian atau korban jiwa akibat kecelakaan lalu lintas di wilayah Kabupaten Badung.
5. Karena masih sering terjadinya kemacetan lalu lintas pada ruas jalan tertentu.

D. Fenomena Yang Diamati

Dalam penelitian ini peneliti akan langsung mengamati sikap para pihak yang terkait atau pihak yang terlibat, dan proses implementasi kebijakan tentang penetapan jaringan trayek tersebut. Adapun sikap dimaksud antara lain seperti sikap pemerintah dalam rangka penyelenggaraan dan pelaksanaan

kebijakan tersebut, langkah-langkah apa saja yang telah dilakukan oleh pemerintah baik terhadap pihak swasta dalam hal ini pengusaha angkutan maupun pihak masyarakat selaku kelompok sasaran kebijakan, kemudian bagaimana respon masyarakat menanggapi tindakan tersebut baik tindakan pemerintah maupun tindakan pihak swasta, serta selanjutnya bagaimana pula sikap masing-masing pihak terhadap kebijakan tersebut.

Adapun fenomena yang akan diamati sebagai tersebut di atas, adalah sebagai berikut ;

1. Proses Implementasi ; yang terdiri dari ;
 - a) Out put kebijakan.
 - b) Kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap kebijakan.
 - c) Dampak nyata output kebijakan.
 - d) Persepsi terhadap dampak output kebijakan.
 - e) Revisi terhadap kebijakan.
2. Sikap yang meliputi antara lain ;
 - a. Sikap Pemerintah ;
 - 1) Sikap Pemerintah terhadap pengusaha angkutan.
 - a) Koordinasi untuk pelaksanaan kebijakan.
 - b) Motivasi kepada pengusaha angkutan.
 - c) Fasilitas kemudahan dalam pelaksanaan kebijakan.

- 2) Sikap Pemerintah terhadap peranserta masyarakat.
 - a) Penghargaan terhadap peranserta masyarakat.
 - b) Rangsangan berperan dalam pelaksanaan kebijakan.
 - c) Tindakan yang berpihak pada masyarakat.
- b. Sikap Pengusaha ;
 - 1) Respon pelaksanaan surat keputusan Bupati No.: 883 tahun 1996.
 - 2) Pertimbangan keuntungan ekonomi terhadap kebijakan Bupati.
 - 3) Potensi pengembangan usaha transportasi.
- c. Sikap Masyarakat (pengguna jasa angkutan) ;
 - 1) Partisipasi masyarakat terhadap kebijakan pemerintah.
 - 2) Persepsi terhadap Surat Keputusan Bupati No.: 883 tahun 1996.
 - 3) Dampak yang ditimbulkan akibat implementasi kebijakan tersebut.

E. Jenis Dan Sumber Data

Lofland dan Lofland dalam Moleong (2001 : 112), menyebutkan bahwa ; “ sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain “. Pendapat di atas mengisyaratkan bahwa dalam penelitian kualitatif, informasi-informasi didapat secara langsung, dan informan memegang peranan yang sangat penting.

Sedangkan jenis data yang diperlukan, dapat digolongkan menjadi 2 (dua) yaitu ;

Data primer dan Data sekunder.

a) Data Primer dan sumbernya di peroleh melalui ;

1. Informasi tentang proses implementasi kebijakan tentang penetapan jaringan trayek angkutan pedesaan, sumbernya ada pada Dinas Perhubungan.
2. Informasi tentang respon pengusaha terhadap kebijakan penetapan jaringan trayek angkutan pedesaan, sumbernya ada pada Organda dan pengusaha angkutan.
3. Informasi tentang respon masyarakat terhadap kebijakan yang telah ditetapkan, sumbernya ada pada tokoh-tokoh masyarakat yang berada pada daerah yang dilalui kebijakan.

b) Data sekunder beserta sumbernya akan di dapat melalui sebagai berikut :

1. Dokumen-dokumen yang berkaitan dengan kebijakan penetapan jaringan trayek angkutan pedesaan, yang sumbernya ada pada Dinas Perhubungan.
2. Dokumen-dokumen yang terkait dengan jumlah pengusaha angkutan , sumbernya ada pada Organda.
3. Serta data-data pendukung lainnya.

F. Instrumen Penelitian

Dalam pelaksanaan penelitian ini instrumen yang akan digunakan dalam mengumpulkan data-data lapangan adalah :

1. Wawancara yang merupakan instrumen utama yaitu dengan cara peneliti melakukan wawancara langsung dengan informan sebagai sumber informasi.
2. Dokumentasi adalah pengambilan data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen. (Usman dan Setiady Akbar, 2001 : 73).

G. Sumber Informasi

Dalam pengambilan informasi peneliti menggunakan teknik "snowball", yaitu penentuan subyek maupun informan penelitian berkembang mengikuti informasi atau data yang diperlukan, sehingga memungkinkan melibatkan pihak di luar lokasi penelitian yang di pandang mengerti dan memahami permasalahan yang diteliti. Kemudian bersamaan dengan tindakan pengambilan data di lapangan baik melalui wawancara maupun dengan dokumentasi, selanjutnya dilakukan analisa data dengan teknik deskriptif kualitatif dan menggunakan *pattern matching* yaitu tindakan menghubungkan informasi yang didapat pada sumber informan yang satu dengan sumber informan yang lain kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan makna yang jelas.

Adapun yang ditetapkan sebagai sumber informasi dan informan kunci (*key informan*) adalah para implementor kebijakan yaitu ;

1. Kepala Dinas dan Kepala Sub. Dinas pada Dinas Perhubungan.
2. Tokoh-tokoh masyarakat yang daerah nya dilalui jalur trayek (kebijakan) sebagai wakil pengguna jasa angkutan.
3. Pengusaha angkutan.
4. Ketua atau sekretaris Organda.
5. Lain-lain berdasarkan temuan di lapangan.

H. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini terkait dengan permasalahan yang diangkat, maka teknik pengumpulan data yang akan digunakan adalah ;

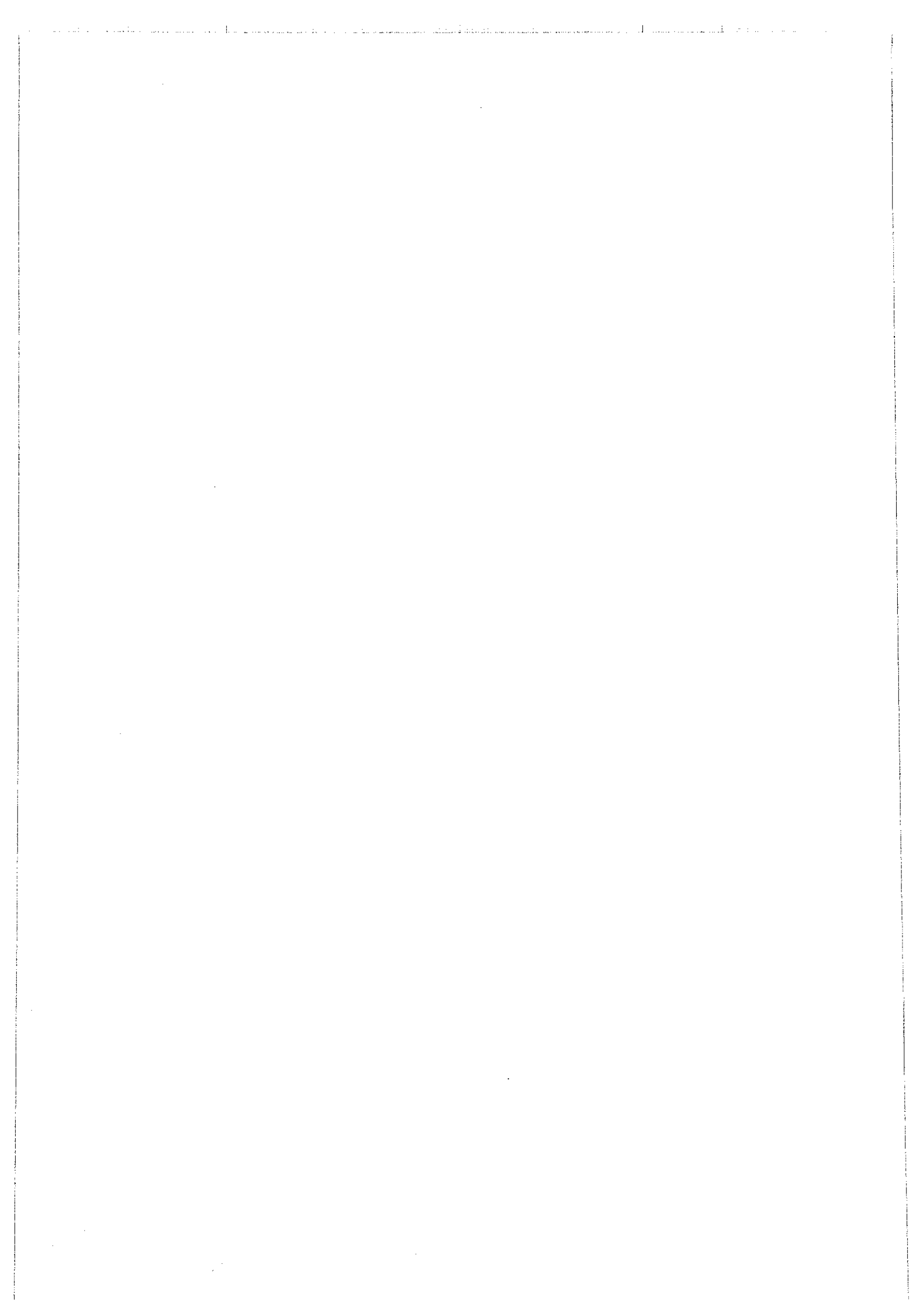
1. Wawancara langsung dengan informan ; dalam hal ini akan dicari *key person* dengan tehnik *snowballing*.
2. *Focus Group Discussion* ; dengan melakukan diskusi terbuka yang pesertanya lebih dari satu orang (dalam bentuk kelompok bagi masyarakat pengguna jasa angkutan)
3. Teknik Dokumentasi, untuk mendapatkan data sekunder dengan mengumpulkan data yang menyangkut peraturan tentang penetapan jaringan trayek, serta data-data lainnya.

I. Teknik Analisa Data

Setiap pelaksanaan penelitian, akan selalu berusaha untuk mendapatkan data sebanyak-banyaknya, dengan harapan data yang telah terkumpul akan mampu menjawab permasalahan yang ada dengan cara melakukan analisa terhadap data tersebut.

Dalam penelitian ini teknik analisa yang digunakan adalah teknik deskriptif kualitatif serta menggunakan teknik *pattern matching* yaitu ;

Melakukan analisa terhadap data, baik data berupa hasil wawancara maupun data sekunder yang berupa dokumen-dokumen, dan kemudian menghubungkan antara informasi yang didapat dari sumber yang satu dengan informasi dari sumber yang lain dan selanjutnya dilakukan penafsiran sehingga data dan informasi tersebut mempunyai makna. (Denzin 1998 : 538).



BAB IV
HASIL PENELITIAN
DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

A. DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN

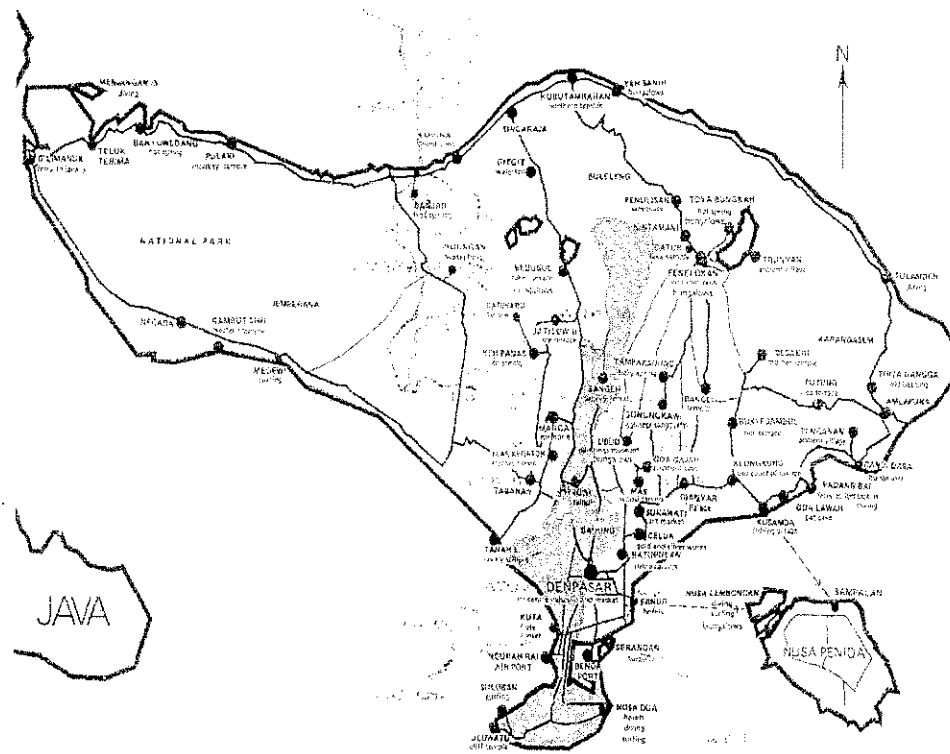
Kabupaten Badung merupakan salah satu kabupaten dari sembilan kabupaten dan kota yang ada di Propinsi Bali, dan terletak di tengah-tengah pulau Bali, mulai dari ujung selatan kaki pulau Bali masuk kearah utara menyerupai sebuah keris. Secara geografis Kabupaten Badung terletak antara 08 derajat 14 menit 17 detik – 08 derajat 50 menit 57 detik Lintang Selatan, dan 115 derajat 05 menit 02 detik – 115 derajat 15 menit 24 detik Bujur Timur. Luas wilayah 418,52 Km², atau sekitar 7,43 persen dari daratan pulau Bali, dan terbagi atas empat wilayah kecamatan. Dari luas wilayah tersebut 36,44 persen merupakan wilayah kecamatan Kuta, dan 27,48 persen termasuk wilayah Kecamatan Petang, sedangkan dua wilayah kecamatan lainnya yaitu Kecamatan Abiansemal dan Kecamatan Mengwi terdiri antara 16-20 persen. Sedangkan laju pertumbuhan penduduk selama tiga tahun terakhir sekitar 3,03 persen pertahun. Keadaan jumlah penduduk antar kecamatan terlihat perbedaannya cukup besar, Kecamatan Kuta dan Kecamatan Mengwi sebesar 36,94 persen dan 30,84 persen, kemudian Kecamatan Abiansemal 23,36 persen dan yang terkecil dialami kecamatan Petang tercatat 8,86 persen dari jumlah penduduk Kabupaten Badung 318.064 jiwa pada tahun 2000.

Namun bila diamati kepadatan penduduk per kilometer persegi yang semula Kecamatan Kuta menduduki urutan tertinggi dari segi jumlah penduduknya, tetapi menjadi urutan ketiga setelah Kecamatan Abiansemal dan Mengwi. Sedangkan Kecamatan Petang dengan tingkat kepadatan terendah yang semata-mata dipengaruhi oleh luas wilayahnya. Empat wilayah kecamatan tersebut terdiri dari 42 desa yaitu di Kecamatan Kuta terdiri dari 9 wilayah desa, Kecamatan Mengwi terdiri dari 13 wilayah desa, Kecamatan Abiansemal terdiri dari 14 desa dan di Kecamatan Petang terdiri dari 6 desa.

Adapun letak wilayah Kabupaten Badung dapat dilihat seperti gambar 4.1 dan gambar 4.2 berikut :

Gambar 4.1

Peta Kabupaten Badung
Dalam Wilayah Propinsi Bali



Sumber : Badung Dalam Angka 2000.

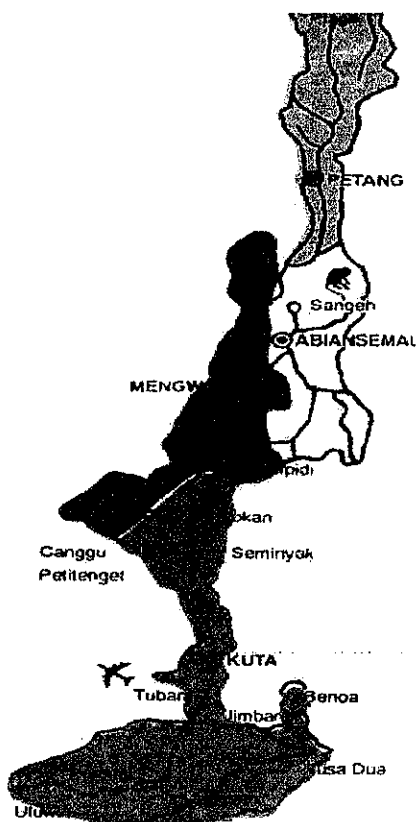
Sumber : Badung Dalam Angka 2000.

Kabupaten Badung merupakan salah satu daerah tujuan wisata di
 Provinsi Bali. Sebagai bagian dari Kabupaten Badung, berbagai
 jenis budaya tradisional yang berakar di wilayah ini seperti

: dan

Gambar : 4.2

Peta Kabupaten Badung



Sumber : Badung Dalam Angka 2000.

Kabupaten Badung merupakan salah satu daerah tujuan wisata di Propinsi Bali. Sebagai pemikat wisatawan di Kabupaten Badung terdapat ciri khas berupa *landmark* yang berlokasi di wilayah Kuta seperti gambar 4.3 berikut :

Gambar : 4.3

Patung Dewa Ruci



Sumber : Dinas Pariwisata Kabupaten Badung 2000.

Dari 42 desa yang ada di Kabupaten Badung yang tersebar di 4 wilayah kecamatan, terdapat 25 desa yang dilalui jalur trayek yang ditetapkan pemerintah berdasarkan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996. Adapun desa-

desa tersebut dengan jumlah penduduknya dapat dilihat pada tabel 4. 1

berikut ;

berikut ini :

Tabel : 4. 1

**Desa-Desa
Yang dilalui Jalur Trayek Angkutan Pedesaan
dengan Jumlah Penduduk Periode Tahun 1998-2000**

No.	Desa	Jumlah Penduduk dlm tahun			Perubahan 1998/1999 (%)	Perubahan 1999/2000 (%)	Perubahan rata-rata dlm (%)
		1998	1999	2000			
1.	Mengwi	6.600	6.524	6.610	- 1,15	1,32	0,08
2.	Kapal	13.195	9.530	9.637	- 27,77	1,12	- 13,32
3.	Munggu	10.038	5.681	10.331	- 43,40	81,85	19,22
4.	Penarungan	5.175	5.403	5.439	4,40	0,66	2,53
5.	Baha	3.176	3.229	3.314	1,66	2,63	2,14
6.	Krobokan	16.817	17.052	7.398	1,39	- 56,60	- 27,60
7.	Kuta	16.380	24.097	15.957	47,11	- 33,78	6,66
8.	Pecatu	5.965	6.002	6.029	0,62	0,44	0,53
9.	Benoa	15.586	16.843	18.448	8,06	9,52	8,79
10.	Canggu	9.148	9.232	14.430	0,91	56,30	28,60
11.	Tuban	14.517	15.060	15.816	3,74	5,01	4,37
12.	Dalung	6.643	8.048	9.463	21,15	17,58	19,36
13.	Ungasan(Kampial)	8.917	9.125	9.817	2,33	7,58	4,95
14.	Abiansemal	9.045	4.414	4.871	- 51,19	10,35	- 20,42
15.	Lukluk	7.349	7.412	7.482	0,85	0,94	0,90
16.	Mambal	8.463	8.516	8.653	0,62	1,60	1,11
17.	Ayunan	1.887	1.869	1.870	- 0,95	0,05	- 0,45
18.	Sangeh	5.576	5.573	5.874	- 0,05	5,40	2,67
19.	Taman	5.775	5.801	5.860	0,45	1,01	0,73
20.	Blahkiuh	4.813	4.819	4.868	0,12	1,01	0,57
21.	Bongkasa	7.253	7.242	7.425	- 0,15	2,52	1,18
22.	Sedang	2.843	2.872	2.917	1,02	1,56	1,29
23.	Angantaka	2.851	2.836	2.831	- 0,52	- 0,17	- 0,35
24.	Jagapati	2.453	2.457	2.487	0,16	1,22	0,69
25.	Petang	3.374	3.515	3.498	4,17	- 0,48	1,84
	Jumlah	193.839	193.152	191.325	- 0,35	- 0,94	- 0,64

Sumber Data : BPS. Kabupaten Badung

jumlah penduduk yang dilalui jalur trayek angkutan pedesaan di Kabupaten Badung

perubahan penduduk yang dilalui jalur trayek angkutan pedesaan di Kabupaten Badung

Tabel 4.1 di atas, menggambarkan adanya beberapa desa mengalami tingkat perubahan penduduk yang cukup menonjol diantaranya nampak pada periode tahun 1998/1999 peningkatan jumlah penduduk yang paling tinggi terjadi di desa Kuta yaitu 47,11 persen, kemudian disusul desa Dalung meningkat sebanyak 21,15 persen, selanjutnya desa Benoa mengalami peningkatan sebesar 8,06 persen. Untuk desa-desa yang lain mengalami peningkatan secara merata berkisar antara 0,12 sampai 4,40 persen.

Disamping peningkatan juga terdapat beberapa desa yang mengalami penurunan jumlah penduduk diantaranya penurunan yang paling menonjol dapat terlihat di Desa Abiansemal sebesar 51,19 persen, kemudian disusul Desa Munggu yang mengalami penurunan jumlah penduduknya sebesar 43,40 persen dan selanjutnya Desa Kapal mengalami penurunan jumlah penduduk sebesar 27,77 persen sedangkan desa-desa yang lainnya mengalami penurunan jumlah penduduk berkisar antara 0,05 sampai 1,15 persen.

Kemudian untuk periode tahun 1999/2000 peningkatan jumlah penduduk yang sangat menonjol nampak terjadi di Desa Munggu sebesar 81,85 persen dan kemudian disusul Desa Canggü sebesar 56,30 persen dan berikutnya Desa Dalung mengalami peningkatan sebesar 17,58 persen dan Desa Abiansemal nampaknya juga meningkat sebanyak 10,35 persen sedangkan desa-desa lainnya mengalami peningkatan secara merata berkisar antara 0,05 sampai 9,52 persen.

Pada periode ini penurunan jumlah penduduk hanya terjadi pada 4 wilayah desa yaitu yang paling menonjol nampak terjadi di Desa Krobokan sebesar 56,60 persen sedangkan di Desa Kuta terjadi penurunan jumlah penduduk sebesar 33,78 persen selanjutnya di Desa Petang sebesar 0,48 persen dan Desa Angantaka menurun sebesar 0,17 persen.

Kendatipun demikian, keadaan ini tidak menghalangi niat Pemerintah Kabupaten Badung untuk menyiapkan fasilitas transportasi bagi masyarakat yang berada pada desa-desa tersebut dan dimaksudkan guna dapat membantu untuk memperlancar mobilitas masyarakat, sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat serta meningkatkan pertumbuhan pembangunan secara keseluruhan. Kalau saja proses implementasi kebijakan Bupati dalam bentuk Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaan yang ditvangkan dalam SK. Nomor : 883 Tahun 1996 dapat berjalan dengan sempurna, maka 25 desa atau 60 persen desa dari jumlah keseluruhan desa yang ada di Kabupaten Badung akan dapat menikmati hasil pembangunan bidang transportasi, sehingga dapat mempercepat proses pembangunan ekonomi masyarakat serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang ada di pedesaan.

B. HASIL PENELITIAN

1. PROSES IMPLEMENTASI

Dalam ruang proses implementasi ini akan disajikan kegiatan-kegiatan dan tindakan yang dilakukan pihak pemerintah, serta hasil dan dampak yang dapat dirasakan masyarakat sebagai akibat adanya kebijakan pemerintah dalam bentuk SK. Bupati No. 883 tahun 1996.

a. Tindakan Pemerintah (Dinas LLAJ) selaku Badan Pelaksana

Dalam proses implementasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, ada beberapa tindakan penting yang dilakukan oleh pemerintah (Dinas LLAJ) selaku badan pelaksana diantaranya adalah ;

1) Sosialisasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, kepada pemilik kendaraan pick-up.

Dalam perencanaan dan proses implementasi, Pemerintah Kabupaten Badung dalam hal ini Dinas Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan bekerja sama dengan Organda untuk menyampaikan informasi sosialisasi kepada masyarakat yang diarahkan pada kelompok-kelompok masyarakat pemilik kendaraan pick-up yang ditemukan mengangkut penumpang dengan cara sewa utamanya pedagang dengan menggunakan kendaraan pribadi yang ada di pasar-pasar tradisional di Kabupaten Badung. Seperti yang dijelaskan oleh Kepala Seksi Angkutan Dinas Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Kabupaten Badung berikut ini ;

“Output dari kebijakan Bupati hanya berupa SK. Jaringan trayek (SK. Nomor : 883 tahun 1996), kita sudah mensosialisasikan kepada masyarakat, maksudnya masyarakat penyedia jasa angkutan, bukan kita menganggap kurang berfungsinya terhadap organisasi pengusaha angkutan tersebut dalam hal ini Organda, sebenarnya kita (Dinas LLAJ) sudah bekerja sama untuk ikut mensosialisasikan terhadap kebijakan Bupati tentang jaringan trayek yang telah dikeluarkan, namun hal ini juga belum dapat dipenuhi oleh masyarakat yang sudah kita datangi dalam hal ini dilapangan, saya sebut masyarakat calon pengusaha, karena masyarakat itu memang sudah melakukan kegiatan untuk mengangkut pemakai jasa (pemakai jasa angkutan) namun dengan kendaraan yang tidak sesuai dengan fungsinya, contoh ; masyarakat tersebut mengangkut penumpang dengan mempergunakan kendaraan jenis angkutan barang dalam hal ini pick-up, juga ada yang mempergunakan memang jenisnya angkutan penumpang tetapi sifatnya pribadi (belum memiliki ijin angkutan) tidak sesuai dengan fungsinya”. (Mntr).

Langkah sosialisasi yang diarahkan pada masyarakat pemilik kendaraan pick-up yang melakukan kegiatan mengangkut pedagang ke pasar dengan menggunakan kendaraan pick-up pribadi dimaksudkan untuk meyakinkan dan memberikan motivasi kepada masyarakat guna berpartisipasi dalam meningkatkan pelayanan bidang angkutan dengan memodifikasi kendaraannya dan dilengkapi dengan ijin sesuai dengan peraturan yang berlaku, dengan harapan dapat mengisi jalur trayek angkutan pedesaan yang telah ditetapkan pemerintah.

Berdasarkan hasil pengamatan penulis pada pusat-pusat kegiatan ekonomi seperti pasar-pasar tradisional yang ada pada jalur trayek angkutan pedesaan yang telah ditetapkan tersebut

seperti pasar Desa Mengwi, pasar Desa Blahkiuh dan pasar Desa Sempidi, ternyata memang benar adanya angkutan pick-up yang mengangkut pedagang yang beroperasi dari rumah pedagang menuju ke pasar, hanya saja sampai di pasar kendaraan tersebut tidak melakukan kegiatan lagi hanya menunggu di pasar sampai pasar selesai, keadaan ini dibenarkan oleh tokoh masyarakat yang daerahnya dilalui jaringan trayek tersebut seperti yang dinyatakan oleh tokoh masyarakat Desa Mengwi berikut ;

“Disini ada kendaraan pribadi yang beroperasi mengambil penumpang baik dalam bentuk pick-up dan mobil penumpang pribadi dari berbagai daerah dengan cara carter (sewa) penumpangnya ada”. (Yud)

Demikian juga diungkapkan oleh tokoh masyarakat Desa Abiansemal yang mengatakan ;

“...Abiansemal-Blahkiuh-Taman-Bongkasa, itu ada armadanya *wenten niki* (ada ini), cuma sewaktu-waktu *kemanten* (saja), parkirnya disana disebelah SMP, berupa Datsun pick-up plat hitam belum berijin armadanya *wenten drike* (ada disana) termasuk ojeknya *wenten drike* (ada disana).”(Dar).

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa memang benar ada kendaraan pick-up yang mengangkut pedagang dan barang dagangan yang beroperasi dengan cara sewa dan kemudian menarik perhatian pemerintah untuk memberikan kesempatan sebagai pengusaha angkutan yang dapat dilindungi oleh peraturan perundang-undangan dan Peraturan Daerah sehingga dijadikan

sasaran sosialisasi dalam rangka pengisian jaringan trayek yang telah ditetapkan pemerintah.

Namun demikian ternyata langkah sosialisasi tersebut tidak mendapat sambutan dari masyarakat pemilik kendaraan pick-up, dengan alasan karena profesi mereka sesungguhnya adalah sebagai pedagang kecil yang berjualan di pasar dengan menggunakan kendaraan sendiri. Dan mereka memang tidak berminat melakukan pengembangan usaha pada bidang transportasi karena disamping memerlukan modal besar juga mereka tidak banyak memahami tentang manajemen perusahaan transportasi.

Seperti yang diungkapkan oleh salah seorang pemilik kendaraan pick-up yang biasa mengangkut barang dagangannya untuk dijual di pasar Mengwi sebagai berikut ;

"Naenan dumun tiyang mirengang driki wenten trayek, sampun kenten yan punapi niki tindak lanjutne niki, nanging geginan titiyang wantah medagang ring pasar, tenwenten manah jagi ngarsang trayek niki ten, duaning titiyang medagang lan ten ngelah montor kenten ten jeg ten berhubungan ked keme kenten, yan meduwe montor kenten musti gen je niki kenten, dumun tiyang makte colt diesel niki, luas-luas ke Klungkung niki, niki geginan tiyange medagang suwud tiyang luas ajake tiyang pesu niki ken kuren tiyange ngalih dagangan, niki tiyang khusus barang pedidi gen meadolan, tekeling jumah kepasar meadolan suwud meadolan mulih malih ked jumah petani ngude, nah ngudiang je benehne monto gen, niki sampun suwe tiyang makte montor niki tahun delapan satu niki"(pernah dulu saya mendengar bahwa disini (di Mengwi) ada trayek, sudah itu entah bagaimana tindak lanjutnya itu, tetapi profesi saya sebagai pedagang di pasar, tidak ada minat dengan trayek itu, karena saya sebagai pedagang dan tidak mempunyai mobil yang ada trayeknya makanya tidak berhubungan

kesana (ke pemerintah) begitu, kalau punya mobil yang ada trayeknya pasti saja berhubungan kesana, dulu saya sebagai sopir colt diesel yang biasa mencari muatan (pasir) ke Kab. Klungkung, ini profesi saya sebagai pedagang lalu habis jualan diajak keluar sama istri saya mencari bahan dagangan, ini khusus untuk ngangkut barang sendiri untuk dijual, dari rumah berangkat ke pasar jualan, habis jualan pulang lagi, sampai dirumah ngambil pekerjaan bertani atau pekerjaan apa saja, dan ini saya sudah lama membawa kendaraan pick-up ini, sejak tahun delapan puluh satu) (Dor Banjar Tegal Penarungan Desa Adat Sobangan Kecamatan Mengwi).

Demikian juga yang disampaikan koordinator sopir-sopir pick-up yang berjualan di pasar Desa Sempidi ;

"niki (sopir-sopir pick-up) nak meadolan sami, tanwenten manah kenten meadolan sami, sareng akeh numpang nanging nak sami meadolan nike kenten, suksme-suksme". (ini sopir-sopir pick-upnya jualan semua, tidak ada niat begitu (mengisi trayek) jualan semua, banyak orang yang numpang tetapi semuanya pedagang itu, terima kasih-terima kasih) (Mar, Banjar Tengah Sempidi).

Pemilik kendaraan pick-up yang mengangkut penumpang setiap hari ke pasar ternyata memang mata pencahariannya sebagai pedagang dan tidak berminat sebagai pengusaha angkutan.

2) Sosialisasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, kepada Dealer kendaraan di Denpasar.

Kemudian langkah sosialisasi juga dilakukan pemerintah melalui koordinasi dengan pihak Organda yang sarasannya dialihkan pada dealer kendaraan yang ada di Denpasar yaitu PT. Cahaya Surya Bali Indah yang beralamat di Jalan Thamrin

Denpasar, dengan maksud agar dapat membantu dalam pengisian armada pada jaringan trayek yang telah ditetapkan, seperti yang diungkapkan oleh Kepala Seksi Angkutan Dinas Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan berikut ini ;

“Koordinasi kita dengan Organda dalam rangka mensukseskan kebijaksanaan ini adalah kita sudah mengadakan pertemuan-pertemuan, bahkan dengan daeler-daelerpun (agen penjual kendaraan), karena dengan masyarakat di lapangan itu memang belum tersambut kita juga mendekati dealer- dealer pada saat itu, seperti Cahaya Surya (daeler mobil di Denpasar) pernah kita dekati namun kenyataannya sampai saat ini kebijaksanaan yang telah dikeluarkan itu belum dapat kita isi ”.(Mtr)

Langkah pendekatan pada PT. Cahaya Surya Bali Indah pada waktu itu mendapat sambutan yang sangat baik dari pihak dealer, dan mempersilahkan pemerintah membuka trayek sebanyak-banyaknya pihak dealer siap membantu. Namun bantuan tersebut terbatas pada penyediaan jenis armada, maksudnya kalau pihak pengusaha telah menentukan sikap untuk mengisi salah satu atau beberapa jalur trayek tersebut, pihak pengusaha dapat datang pada dealer untuk memilih jenis kendaraan, kemudian kalau sudah ada kata sepakat dituangkan dalam perjanjian yang cara pembayarannya tinggal dipilih apakah tunai atau dengan sistim kredit. Seperti yang dikatakan kepala unit pemasaran PT. Cahaya Surya Bali Indah;

“Dalam hal adanya trayek baru, kami siap membantu untuk penyediaan jenis armada, silahkan pengusaha mau pilih tunai atau kredit tidak masalah, tapi kalau diminta sebagai pengusaha angkutan itu bukan bidang kami”(Suar)

Langkah pendekatan ini ternyata tidak berhasil untuk rencana pengisian jaringan trayek tersebut, karena pihak PT. Cahaya Surya Bali Indah menolak untuk mengembangkan usaha di bidang usaha transportasi dan juga belum adanya pihak pengusaha yang tertarik untuk melakukan investasi pada jalur trayek yang telah ditetapkan tersebut.

3) Mengadakan Uji Coba Jalur Trayek; “Mengwi-Krobokan-Legian-Kuta-Nusa Dua”, PP.

Dalam perkembangan selanjutnya, keinginan pemerintah untuk berusaha mengisi jaringan trayek tersebut tidak selesai sampai di sana, melainkan berusaha mencari terobosan-terobosan sehingga nantinya trayek tersebut dapat terisi kendatipun dalam jumlah yang tidak maksimal. Oleh karenanya pada tahun 1997/1998 pemerintah Kabupaten Badung dalam hal ini melalui Dinas Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan mengadakan pendekatan pada Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegal Denpasar. Dalam pendekatan ini intinya agar Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegal sanggup melakukan uji coba untuk melayani jalur trayek Mengwi-Krobokan-Legian-Kuta-Nusa Dua.PP., secara terus menerus dalam jangka waktu satu bulan. Pelaksanaan uji coba tersebut dimaksudkan untuk meyakinkan masyarakat bahwa sesungguhnya

jalur trayek tersebut telah ada pelayanan angkutan umum. Kemudian kalau ternyata keyakinan masyarakat meningkat untuk menggunakan fasilitas angkutan umum yang sedang diuji coba, maka untuk kelanjutan pengisian jaringan trayek tersebut diprioritaskan pada pihak Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegal Denpasar selaku pengusaha perintis.

Pendekatan kerjasama ini ternyata mendapat sambutan positif dan disetujui oleh kalangan Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegal Denpasar, dengan pertimbangan bahwa jalur trayek tersebut memiliki potensi pengembangan usaha yang cukup prospektif.

Kesepakatan waktu pelaksanaan uji coba ditetapkan pada tahun 1998, dengan mengambil lokasi di depan Pura Taman Ayun Mengwi, yang secara seremonial dibuka dan dilepas oleh Bapak Bupati Badung. Dalam pelaksanaan uji coba melibatkan sepuluh unit kendaraan umum sejenis bus isuzu. Dalam perjalanan waktu uji coba pihak pemilik kendaraan bus isuzu merasakan jalur trayek tersebut kurang menguntungkan karena jumlah penumpang yang relatif kecil sehingga tidak sesuai dengan biaya operasional yang dikeluarkan setiap hari. Dan pada akhirnya pelaksanaan uji coba dihentikan seperti disebutkan oleh Kepala Subdin Angkutan sebagai berikut ;

“Pada tahun 1997 (1998), jalur trayek Mengwi-Dalung-Kuta, sudah pernah dicoba yang grand openingnya dilakukan oleh Bapak Bupati, berjalan selama satu bulan juga tidak menghasilkan sebagaimana apa yang kita harapkan / tidak membawa hasil yang maksimal, setelah ditanya menurut penumpang karena perjalanan angkutan yang diuji coba yaitu Bus dan Microbus yang waktu itu diluncurkan, yang diambil dari trayek Tegal (Terminal Tegal Denpasar) sampai ke Nusa Dua tersebut tidak mempunyai jam perjalanan yang pasti sehingga meragukan pengguna jasa angkutan, sedangkan dari pengusaha lain lagi, dia mengatakan bahwa setelah jalan berkali-kali penumpangnya tidak ada sehingga mereka mengurungkan niatnya untuk menginvestasi pada jalur trayek tersebut”.(Ad).

Namun demikian nampaknya pelaksanaan uji coba tersebut meninggalkan kesan yang kurang baik bagi Pengusaha Angkutan Koperasi Jasa Angkutan Karya Sari Sedana yang beralamat di Sembung Mengwi Badung yang tergolong sebagai pengusaha kecil asli Kabupaten Badung. Seperti dikatakan oleh ketua koperasi bahwa nampaknya ada perlakuan pemerintah yang tidak adil dan merasa diperlakukan sebagai anak tiri, karena dalam perencanaan dan penyelenggaraan uji coba trayek baru tersebut mereka merasa tidak pernah dilibatkan. Namun tiba-tiba pelaksanaan uji coba justru melibatkan pengusaha Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegal Denpasar yang jelas berasal dari luar Kabupaten Badung.

Ini tercermin dari ungkapan Ketua Koperasi Jasa Angkutan Karya Sari Sedana ;

“Secara realita kenyataannya maksudnya *pidan* (dulu) itu pasti ingin *dicuup* (dikuasai) oleh pengusaha-pengusaha angkutan Tegal

itu sehingga kita tidak diberikan informasi tentang ini. Tetapi yang *tiyang* (saya) bilang jalur trayek yang satu itu (Mengwi-Krobokan-Kuta-Nusa Dua), ada pengembangan jalur itu karena prospeknya bagus sekali sehingga dia (pengusaha Tegal) ingin memiliki jalur itu, sehingga tidak disosialisasikan kebawah, *nah keto malu tiyang apesih* (nah begitu dulu kalau saya apasih artinya) memang kemampuan *tiyang* (saya) tidak ada". (Rim).

Pernyataan pengusaha angkutan diatas menyiratkan bahwa adanya rasa kecewa dan keprihatinan terhadap kemampuan anggotanya untuk bersaing dalam pengisian jaringan trayek yang baru dibuka, namun demikian sebagai pengusaha lokal kendatipun berada dalam tataran ekonomi lemah mereka menganggap hak mereka perlu mendapatkan perhatian pemerintah, sehingga dapat memberikan motivasi kepada anggota dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan bagi masyarakat di bidang transportasi.

4) Tanggapan Pengusaha Angkutan dan Tokoh Masyarakat Terhadap SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996.

Dalam pelaksanaan sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah dan Organda ternyata tidak menyentuh semua lapisan kelompok sasaran. Dari jumlah 106 pengusaha angkutan yang ada di Kabupaten Badung yang tergolong menjadi 2 kelompok bidang usaha yaitu 105 pengusaha bergerak di bidang angkutan pariwisata, angkutan sewa dan taxi yang tergabung dalam asosiasi angkutan pariwisata sedangkan 1 pengusaha dalam bentuk koperasi bergerak

di bidang angkutan reguler yaitu angkutan pedesaan. Dalam adanya penetapan trayek angkutan pedesaan yang baru dan tertuang dalam SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, tentang Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaan di Kabupaten Badung, mereka menyatakan belum pernah mendapatkan informasi.

Seperti yang diungkapkan oleh sekretaris Asosiasi Angkutan Pariwisata Bali yang juga Direktur PT. Angkutan Wisata Seruni berikut ini ;

“Kami sudah duduk di PAWIBA (sekretaris Persatuan Angkutan Pariwisata Bali) dua kali periode, yaitu sejak tahun 1993 sampai tahun 1998, dan dipilih kembali dari tahun 1998 sampai tahun 2003, masalah Surat Keputusan Nomor : 883 Tahun 1996, sama sekali kami sebagai pengusaha angkutan belum tahu.....Sesungguhnya tentang SK. ini kami belum pernah tahu dan belum pernah menerima baik dari pemerintah maupun dari organda Kabupaten dan Propinsi “. (Soed)

Demikian juga disampaikan oleh ketua Koperasi Jasa Angkutan Karya Sari Sedana ;

“Kami belum pernah tahu (SK.Bupati Nomor : 883 tahun 1996), tetapi jalur-jalur (trayek) yang memang membutuhkan transportasi mestinya ditindaklanjuti untuk diisi”. (Rim)

Sedangkan untuk sosialisasi langsung kepada masyarakat baik melalui lembaga Banjar atau Desa adat belum pernah dilakukan oleh pemerintah, seperti yang diungkapkan oleh tokoh masyarakat Desa Abiansemal berikut ;

“Menyangkut SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, kami belum pernah mengetahui”. (Dar)

Demikian juga disampaikan oleh tokoh masyarakat Desa

Sedang

“Menyangkut tentang SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, kami di Desa Sedang belum mengetahui tentang keberadaan SK. tersebut atau kami belum tahu bahwa Desa kami telah ada jaringan trayek angkutan pedesaan”. (Buj)

Sedangkan masyarakat Desa Mengwi juga belum pernah menerima informasi tentang keberadaan jaringan trayek yang melalui Desanya, sejak akan dilaksanakan uji coba trayek Mengwi-Kuta-Nusa Dua di depan Pura Taman Ayun, saat itu baru masyarakat mengetahui, seperti yang diungkapkan oleh tokoh masyarakat Desa Mengwi sebagai berikut ;

“Masyarakat Mengwi mengetahui adanya trayek tersebut dari adanya pelaksanaan uji coba trayek Mengwi-Kuta-Nusa Dua yang dibuka oleh Bapak Bupati pada waktu itu di depan Pura Taman Ayun”.(Yud)

Tidak adanya sosialisasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 pada masyarakat memang diakui oleh pihak pemerintah dalam hal ini Dinas Lalu Lintas Dan Angkutan jalan yang disampaikan oleh Kepala seksi Angkutan berikut ;

“...namun sosialisasi kepada masyarakat langsung melalui lembaga Banjar (lembaga adat di desa), memang kita akui belum pernah melakukan sosialisasi kepada masyarakat secara langsung atau

keterlibatan masyarakat dalam hal ini belum optimal itulah kekurangannya".(Mntr)

Dari pernyataan-pernyataan tersebut diatas menandakan bahwa sesungguhnya para pengusaha angkutan yang berada di kabupaten Badung dan masyarakat selaku calon pengguna jasa angkutan belum mendapatkan informasi tentang keberadaan SK. Bupati Nomor : 883 tahun 1996, oleh karena itu maka nampaknya proses implementasi belum menyentuh elemen-elemen penting yang mestinya terlibat didalamnya.

b. Kepatuhan Kelompok Sasaran

Berbicara masalah kepatuhan tentunya mesti ada tolok ukur yang jelas dalam usaha mewujudkan kepatuhan tersebut yaitu berupa kewajiban yang harus dipenuhi, dan terdapat sanksi bagi para pihak yang tidak memenuhi kewajiban tersebut. Kemudian dikaitkan dengan proses implementasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 yang telah dilakukan oleh Badan Pelaksana/pemerintah seperti telah diuraikan diatas, bahwa kelompok sasaran yang telah ditetapkan sebagai sasaran sosialisasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 adalah para pemilik kendaraan pick-up yang biasa mengangkut dagangan ke pasar-pasar tradisional yang ada di Kabupaten Badung, dan Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegal Denpasar serta dealer kendaraan PT. Cahaya Surya Bali Indah yang ada di Denpasar. Namun sikap mereka ternyata

menolak atau tidak sanggup memenuhi keinginan pihak pemerintah guna mengisi jaringan trayek yang telah ditetapkan dengan armada angkutan dengan alasan masing-masing. Kalau dilihat dari tingkat kepatuhan maka hal ini dapat dikatakan sebagai tindakan yang tidak patuh terhadap program pemerintah. Namun tindakan tidak patuh kelompok sasaran tersebut bukan berarti menyalahi aturan melainkan merupakan tindakan yang sah-sah saja.

c. Dampak Nyata Output Kebijakan

Output Kebijakan Bupati Badung yang berupa SK. Nomor : 883 Tahun 1996, setelah diimplementasikan oleh badan-badan pelaksana nampaknya belum dapat memberikan hasil seperti yang diharapkan. Jaringan trayek yang telah ditetapkan oleh Bupati idealnya harus diisi dengan armada angkutan pedesaan. Apabila telah ada armada angkutan pedesaan yang beroperasi pada jalur trayek yang telah ditetapkan akan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat untuk kepentingan memperlancar mobilitas barang, orang dan jasa atau dapat mempercepat proses perkembangan perekonomian desa dan kemudian akan dapat merangsang percepatan pertumbuhan pembangunan desa.

Namun pada saat langkah implementasi dilakukan dan kemudian meningkat pada usaha pengadaan armada angkutan ternyata mengalami hambatan yang cukup serius, karena kelompok-kelompok

sasaran yang diharapkan dapat menginvestasi dalam pengadaan armada angkutan pedesaan pada jalur trayek tersebut menolak untuk pengadaan armada guna mengisi jalur trayek tersebut. Sehingga jalur trayek tersebut sampai saat ini belum terisi atau dapat dikatakan sebagai implemementasi yang gagal.

Dengan demikian tidak ada dampak nyata yang dapat dirasakan masyarakat atas keberadaan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996.

“Namun sampai sekarang kendaraannya belum ada sehingga masyarakat belum bisa menikmati hasil trayek yang telah ditetapkan, oleh karenanya masyarakat untuk bepergian lebih banyak menggunakan sepeda motor dan ada juga beberapa diantaranya yang menggunakan kendaraan (mobil) pribadi”. (Yud. tokoh masyarakat Desa Mengwi).

Menurut tokoh masyarakat Desa Abiansemal secara singkat mengatakan ;

“Masyarakat (desa Abiansemal) mendukung dan sangat memerlukan *nike* (itu)(maksudnya angkutan pedesaan), hasil dari kebijakan itu tidak ada”. dan kemudian pernyataannya yang lain yaitu ; “...kalau tokh memang itu bisa *tenkenten* (bukankah begitu) tolonglah itu (armadanya) diadakan dan masyarakatpun antusias sekali, walaupun tidak kebutuhan masyarakatpun sudah terjalani dengan kendaraan pribadinya”.(Dar)

Kemudian tokoh masyarakat Desa Sedang yang merupakan salah satu Desa yang dilalui jaringan trayek tersebut menanggapi dengan penuh harapan, sebagai berikut ;

“...ada juga keinginan masyarakat agar angkutan tersebut cepat terealisasi utamanya untuk kepentingan anak-anak sekolah, dan untuk sementara ini masyarakat lebih banyak menggunakan kendaraan

carri ter (sewa) bagi pedagang, dan sepeda motor bagi masyarakat lainnya".(Buj)

Kenyataan terhadap tidak adanya pelayanan angkutan pedesaan yang dapat dirasakan oleh masyarakat atas jaringan trayek yang telah ditetapkan pemerintah, memang tidak disangkal oleh pemerintah dalam hal ini Dinas LLAJ (sekarang Dinas Perhubungan) yang dianggap paling bertanggung jawab atas pengisian jaringan trayek tersebut. Kenyataannya pemerintah menemui kesulitan mengajak masyarakat dalam usaha pengadaan armada angkutan pada jalur trayek yang telah ditetapkan, sehingga harapan agar dapat membantu masyarakat dan mempercepat proses mobilitas perekonomian desa melalui angkutan pedesaan tidak dapat terwujud.

Seperti dikatakan oleh Kepala Seksi Angkutan Dinas Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan (sekarang Dinas Perhubungan) sebagai berikut ;

"Dampak daripada kebijakan tersebut (SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996), dimana masyarakat yang sangat mengharapkan adanya angkutan umum itu tidak dapat terpenuhi". (Mntr)

Dengan demikian dampak langsung yang nyata dari kebijakan tersebut seperti kemudahan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan angkutan umum pedesaan menjadi tidak ada karena proses implementasi pada tingkat pengadaan armada angkutan pedesaan tidak dapat direalisasi. Namun demikian dampak tidak langsung yang terjadi

akibat tidak terealisasinya pengadaan armada angkutan umum adalah mendorong masyarakat menggunakan kendaraan pribadi untuk memenuhi kebutuhan, karena tidak ada pilihan lain dan menyebabkan volume penggunaan lalu lintas menjadi sangat padat dan berpotensi terhadap terjadinya kemacetan lalu lintas.

d. Persepsi terhadap output Kebijakan

Dengan segala upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah selaku badan pelaksana guna memperlancar proses implementasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 belum juga mampu mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Dan bahkan pada tingkat usaha pengadaan armada angkutan ternyata tidak berjalan karena kelompok sasaran menolak untuk mengadakan armada angkutan guna mengisi jalur trayek tersebut. Oleh karenanya mengakibatkan proses implementasi berikutnya juga tidak dapat berlangsung dengan sempurna.

Keadaan ini diakui oleh pihak pemerintah selaku badan pelaksana dan juga pihak pengusaha angkutan serta masyarakat sebagai kelompok sasaran implementasi yang tersirat pada pernyataan-pernyataan masing-masing diatas, dengan demikian maka proses implementasi kebijakan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, tentang Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaan dapat dikatakan sebagai tidak

terimplementasikan (*Non Implementation*), akibat dari pengaruh eksternal yang cukup kuat.

e. Langkah Evaluasi Terhadap SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996.

Dengan tidak berhasilnya implementasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, maka perlu dilakukan langkah peninjauan kembali terhadap kebijakan tersebut, apakah perlu dipertahankan atau dilakukan revisi, sehingga nantinya harapan dalam penetapan suatu kebijakan dapat tercapai.

Dalam menyikapi SK. Bupati Nomor : 883 tahun 1996, setelah terjadi kegagalan dalam tahap implementasi kiranya perlu diadakan evaluasi dan revisi, seperti yang diungkapkan oleh pejabat Kasubdin.

Angkutan Dinas Perhubungan sebagai berikut ;

“Memang nantinya untuk kedepan dengan adanya pembangunan terminal ini secara berlanjut dan di grand opening tahun 2004, nanti akan ada perubahan / revisi trayek-trayek di Kabupaten Badung sesuai dengan kebutuhan , apalagi ada pasar Latu, Mambal, Angantaka, itu akan terisi lebih baik nantinya, dengan adanya terminal type A ini memungkinkan dan harus lagi diadakan revisi kebijaksanaan terkait dengan SK. yang dikeluarkan oleh Bapak Bupati, dan trayek Mengwi-Dalung nantinya mungkin akan bisa berkembang dan lebih berkembang untuk angkutan pedesaan di Kabupaten Badung dengan terwujudnya terminal type A Mengwi”.
(Ad)

2. S I K A P

a. Sikap Pemerintah

Berbagai upaya telah dilakukan pihak pemerintah guna mengisi jaringan trayek yang telah ditetapkan melalui SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, seperti halnya dengan cara melakukan sosialisasi dan memotivasi para pemilik kendaraan pick-up yang melakukan kegiatan pengangkutan penumpang di pasar-pasar tradisional yang ada di Kabupaten Badung, untuk meningkatkan perannya sebagai pengusaha angkutan yang profesional dengan mengganti atau memodifikasi kendaraannya menjadi kendaraan penumpang serta dilengkapi dengan ijin trayek dan ijin usaha angkutan, namun langkah ini tidak mendapatkan respon positif dari kalangan pemilik kendaraan sehingga tidak ada hasil yang diharapkan. Kemudian langkah berikutnya dengan mengadakan pendekatan pada dealer-dealer kendaraan yang ada di Denpasar, dengan harapan daeler tersebut dapat mengisi jaringan trayek yang telah ditetapkan, namun kenyataannya tidak juga mendapatkan tanggapan yang baik dari pihak daeler. Selanjutnya langkah yang dilakukan dengan mengadakan kerja sama dengan pihak Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegay yang berlokasi di Kota Denpasar untuk melaksanakan uji coba satu jalur trayek Mengwi-Krobokan-Lagian-Kuta-Nusa Dua PP, selama satu bulan secara terus menerus dengan menggunakan 10 unit kendaraan bus isuzu, dengan maksud untuk

meyakinkan masyarakat yang ada pada jalur trayek tersebut bahwa sesungguhnya jalur trayek tersebut telah ada armadanya dan masyarakat tidak merasa ragu-ragu untuk bepergian menggunakan fasilitas angkutan yang telah tersedia, kemudian rencana kedepan pemerintah pada waktu itu adalah apabila proses uji coba ini dapat berjalan dengan baik, maka Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegal Denpasar akan diberikan prioritas pertama untuk melanjutkan pengisian jalur trayek tersebut oleh pemerintah.

Pelaksanaan uji coba selama sebulan nampaknya tidak cukup untuk meyakinkan masyarakat agar terdorong untuk menggunakan kendaraan umum yang telah disediakan pemerintah. Hal ini terbukti pada prosentase penggunaan kendaraan umum oleh masyarakat sangat kecil sehingga pihak pengusaha merasa rugi karena penghasilan yang didapatkan selama uji coba tidak mampu menutup biaya operasional yang harus dikeluarkan pihak pengusaha. Dengan demikian maka pihak pengusaha menyatakan tidak sanggup untuk melanjutkan kegiatan uji coba dan bahkan untuk pengisian jaringan trayek secara tetap karena dibayangi kerugian dalam waktu yang cukup panjang.

Ketakutan terhadap kerugian dalam waktu yang panjang ini mesti harus dimaklumi karena pengusaha yang melakukan uji coba ini tergolong pengusaha yang kurang profesional, dimana dari keseluruhan kendaraan yang melakukan uji coba tersebut, pengusaha selaku

pemegang modalnya bukan milik satu pengusaha, melainkan pemilik modal usaha pada kelompok Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegal ini ada pada pemilik / sopir kendaraan masing-masing secara individu yaitu pada setiap kendaraan terdapat seorang pengusaha sehingga sekecil apapun kerugian yang diderita sangat dirasakan oleh pemilik kendaraan karena tidak adanya kompensasi dari penghasilan yang lainnya. Oleh karenanya sangat beralasan kalau ternyata pihak Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegal Denpasar menyatakan ketidak-sanggupannya dalam melanjutkan pelaksanaan uji coba dan juga pengisian armada bagi jaringan trayek dimaksud.

Dengan terjadinya beberapa kegagalan dalam mengimplementasikan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, maka pemerintah berencana untuk melakukan evaluasi dan revisi terhadap kebijakan tersebut dan kemudian akan mempertimbangkan penetapan jaringan trayek sesuai dengan kepentingan pengusaha angkutan dan kebutuhan masyarakat.

“...nanti akan ada perubahan / revisi trayek-trayek di Kabupaten Badung sesuai dengan kebutuhan , apalagi ada pasar Latu, Mambal, Angantaka, itu akan terisi lebih baik nantinya, dengan adanya terminal type A ini memungkinkan dan harus lagi diadakan revisi kebijaksanaan terkait dengan SK. yang dikeluarkan oleh Bapak Bupati, dan trayek Mengwi-Dalung nantinya mungkin akan bisa berkembang dan lebih berkembang untuk angkutan pedesaan di Kabupaten Badung dengan terwujudnya terminal type A Mengwi”.

(Ad)

b. Sikap Organda

Sedangkan Organda menyikapi persoalan ini sedikit berbeda dengan sikap pemerintah, pihak Organda cenderung berkeinginan untuk mempertahankan keberadaan jaringan trayek tersebut, karena dianggap sebagai peluang pengembangan usaha yang cukup potensial bagi anggotanya kedepan, disamping juga arah pembangunan di Kabupaten Badung sudah masuk ke desa-desa serta telah dilengkapi dengan prasarana lalu lintas yang memadai, hanya saja Organda memahami betapa pentingnya perjuangan dan tindakan untuk menyadarkan serta membangkitkan rasa loyalitas dan tanggung jawab anggota dalam pengisian jaringan trayek yang telah ditetapkan pemerintah.

“Sikap organda terhadap kebijakan Bupati tentang Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaan yang dituangkan dalam SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, adalah mendukung dan agar tetap dipertahankan, karena ini merupakan peluang pengembangan usaha bagi anggota Organda dan kemudian kami akan mencoba lagi untuk mendekati anggota agar dapat mengisi jaringan trayek yang telah ditetapkan tersebut”.(Suth)

Disamping juga adanya suatu komitmen pihak Organda yang beranggapan bahwa para pengusaha angkutan wisata tidak mungkin tertarik untuk mengembangkan usahanya untuk mengisi jalur trayek angkutan pedesaan, karena trayek angkutan pedesaan tergolong kurang menguntungkan dari segi ekonomi dibandingkan dengan angkutan wisata, sehingga dengan demikian pihak Organda merasa tidak terlalu

penting untuk melibatkan pihak pengusaha angkutan wisata dalam upaya pengisian jaringan trayek tersebut.

c. Sikap Pengusaha Angkutan

Dari sudut pandang pengusaha angkutan, penetapan jaringan trayek seperti tertuang dalam SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 memang merupakan potensi pengembangan usaha dan pada prinsipnya pihak pengusaha mendukung keberadaan jaringan trayek tersebut. Untuk menunjang kelancaran proses implementasi terutamanya upaya pengisian armada angkutan, pihak pengusaha angkutan menganggap bahwa tindakan melakukan kajian / analisis ekonomi terhadap setiap jalur trayek yang telah ditetapkan adalah merupakan langkah yang sangat perlu dan penting untuk dilaksanakan oleh pemerintah.

Dengan adanya kajian potensi penumpang pada setiap jalur trayek maka akan dapat diketahui jalur-jalur yang layak untuk diisi armada. Kemudian pemerintah harus bertanggung jawab terhadap keputusan yang telah dikeluarkan, serta langkah yang perlu dilakukan pihak pemerintah guna memperlancar dan mempercepat proses implementasi. Pemberian subsidi dan proteksi bagi pengusaha yang bersedia sebagai perintis pada setiap jalur trayek merupakan langkah yang cukup penting diperhatikan pemerintah. Seperti yang diungkapkan oleh Sekretaris Persatuan Angkutan Pariwisata Bali berikut ini.

“Kalau SK. 883 ini dibuka bagi pengusaha angkutan pariwisata, dengan senang hati kami akan rembugkan dengan seluruh anggota di dalam rapat nantinya kalau seandainya ini dibuka untuk perusahaan, sehingga semuanya sejalan”.(Soed)

Dan kemudian dilanjutkan dengan saran serta langkah-langkah yang perlu dilakukan pihak pemerintah sebagai berikut ;

“Saya kira itu (sosialisasi) yang perlu dilakukan, karena bagaimanapun juga kalau hal itu (sosialisasi) sudah turun sebelumnya, ternyata tidak jalan meski dipanggil lagi pengusaha-pengusaha, siapa yang berminat, kalau ada yang berminat berikan mereka subsidi, kalau sudah diberikan subsidi (tidak jalan juga), kita tinjau lagi kenapa tidak jalan, segala sesuatunya terapi-terapinya harus seperti itu bagaikan seorang dokter dengan pasien, setelah dokter memberikan obat ini kenapa pasien masih begini, dosisnya mungkin kurang”.(Soed)

Semangat pengusaha untuk mendorong tercapainya tujuan kebijakan cukup tinggi, namun sayangnya elemen penting ini belum tersentuh dalam proses implementasi oleh pihak pemerintah. Nampaknya pihak pengusaha sangat menuntut adanya keterbukaan pihak pemerintah dalam menangani masalah keberadaan jaringan trayek dan justru pihak pengusaha mengharapkan pemerintah agar bergandeng tangan dengan pihak pengusaha untuk mencari solusi pemecahan masalah yang dihadapi selama ini terkait dengan upaya pengisian jaringan trayek angkutan pedesaan.

“Sekarang kalau Pemda (Pemerintah Daerah) tidak mau membuka diri untuk menyelesaikan masalah ini harus mulai dari mana, pengusaha tidak tahu tentang celah-celah yang ada (seperti pembukaan jaringan trayek baru) dan yang harus diperbuat, kedepan hal ini perlu adanya saling keterbukaan dan sekarang Pemda (Pemerintah Daerah) harus mulai transparan dan pengusaha diinformasikan hal-hal yang kiranya

terkait dan dapat diketahui sehingga segalanya dapat direncanakan dengan baik".(Soed)

Suatu hal yang perlu juga diperhatikan dalam pandangan pihak pengusaha angkutan pariwisata adalah adanya suatu komitmen yang cukup kuat bahwa mereka konsisten akan bergerak dan melakukan kegiatan di bidang angkutan wisata saja sesuai dengan ijin usaha yang diberikan oleh Gubernur dan tidak akan mengganggu kegiatan usaha teman-teman pengusaha angkutan yang lainnya seperti angkutan antar kota antar propinsi, angkutan pedesaan, angkutan antar kota dalam propinsi dan yang lainnya, hal ini dinyatakan secara berulang-ulang.

"...dan kami diasosiasi PAWIBA, apapun yang sudah diputuskan terdahulu, kami dengan anggota asosiasi kurang lebih 130 (seratus tiga puluh) pengusaha tidak ada keinginan untuk mengganggu kegiatan angkutan umum, karena kami sudah memfokuskan diri mengambil bidang angkutan pariwisata..." (Soed)

"...tetapi kami selaku pengusaha angkutan pariwisata harus tunduk dengan aturan kami tidak akan mengutik-utik usaha orang lain sehingga apa yang sudah ditentukan dan apa yang sudah digariskan itu harus dilaksanakan".(Soed)

Pengusaha angkutan Merpati Transport yang bergerak di bidang angkutan pariwisata dan dilengkapi dengan fasilitas bengkel karoseri terbesar di Kabupaten Badung, mengatakan bahwa pengadaan jaringan trayek saja oleh pemerintah adalah tidak cukup, perlu dilakukan kajian potensi penumpang pada setiap jalur trayek yang ada.

“Kalau memberikan begini saja (maksudnya SK.Bupati Nomor : 883 Tahun 1996), tidak cukup untuk mengharap orang mau mengisi (armada) tanpa adanya suatu studi atau kajian dari Dinas (pemerintah) itu sendiri. Cobalah (contoh) seperti (jalur trayek) ini ; Mengwi-Krobokan-Legian-Kuta-Nusa Dua PP., dari pihak pengusaha tahunnya harga kendaraan atau modal, tetapi pengusaha ingin mengadakan studi berapa kira-kira jumlah penumpangnya (potensi penumpang pada suatu jalur trayek), memulai hal ini kalau dari perorangan kurang pas (kurang tepat), tetapi harus dilakukan oleh Dinas (pemerintah) terkait yang lebih tahu”. (Vint)

Kemudian di lain pihak berdasarkan pengalaman-pengalaman sebelumnya pihak pengusaha angkutan juga menunjukkan rasa keprihatinannya apabila dalam melakukan perintisan untuk mengisi armada pada suatu jalur trayek tanpa adanya proteksi dari pemerintah cenderung akan menimbulkan kerugian yang lebih besar.

“...atau sebagai misalnya ada pengusaha yang ingin mengisi suatu jalur yang kelihatannya menguntungkan dan kemudian melakukan studi dengan menggunakan konsultan dengan biaya sendiri, ternyata dengan hasil menguntungkan tetapi tipis, yang penting bisa untuk mencicil kendaraannya dengan sistim leasing tiga tahun dengan modal pertama 30 persen, selama tiga tahun modal leasing kita sudah kembali, kemudian sisa atau residu kerja kita adalah hasil selanjutnya itu, tetapi kadang-kadang yang ditakutkan oleh pengusaha begitu setelah berjalan, banyak orang (pengusaha lain) yang meniru atau ikut mengusahakan pada jalur tersebut, pada hal kita pada awalnya sudah banyak mengeluarkan investasi seperti biaya kajian, dan selama enam bulan pertama waktu sosialisasi / pengenalan kepada masyarakat kita pasti merugi, begitu mulai ramai pengusaha lain ikut-ikutan akhirnya kita rugi lebih besar lagi”.(Vint)

Dengan demikian pada prinsipnya pihak pengusaha mendukung keberadaan jaringan trayek tersebut, mengingat juga merupakan potensi pengembangan usaha yang cukup prospektif.

d. Sikap Masyarakat Yang Dilalui Jalur Trayek

Dengan dikeluarkannya SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, maka dengan tidak disadari telah menyentuh kepentingan masyarakat yang berada pada jalur trayek tersebut, oleh karenanya tentu masyarakat harus bersikap terhadap kebijakan dimaksud kendatipun sebelumnya mereka belum pernah diinformasikan tentang hal itu.

Mengingat betapa pentingnya peranan transportasi sebagai sarana angkutan guna mempercepat proses mobilitas orang, barang dan jasa, serta mendorong percepatan pertumbuhan perekonomian masyarakat sebagai sarana meningkatkan pemerataan pembangunan di desa-desa, maka masyarakat yang daerahnya dilalui jaringan trayek tersebut mengambil sikap untuk mendukung keberadaan jaringan trayek dimaksud dan bahkan diharapkan pihak pemerintah untuk segera mengisi jalur trayek tersebut dengan armada angkutan sehingga dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.

“...dalam rangka menghindari ada istilah daerah-daerah yang terisolasi atau Banjar-Banjar yang terisolasi, bagi *tiyang nike* (bagi saya itu) merupakan kebutuhan masyarakat yang harus kita tindak lanjuti *ten asapunike* (bukankah demikian), *tiyang sangat mendukung itu kenten* (saya sangat mendukung itu, begitu)”. (Dar)

Dan kemudian yang lainnya juga disebutkan bahwa ;

“Karena kebetulan untuk kita di Abiansemal ini kepentingan jalur ke Bongkasa-Taman tidak terlalu dibutuhkan termasuk juga jaringan ke Abiansemal-Mambal-Sedang, yang paling besar kebutuhan masyarakat Abiansemal adalah menuju ke Petang, dan Denpasar, sedangkan jalur-jalur untuk Taman Punggul, Bongkasa lebih banyak menggunakan

kendaraan pribadi baik sepeda motor maupun mobil dan ini tidak terlalu banyak dibutuhkan".(Dar.)

Selanjutnya tanggapan terhadap tidak terisinya jaringan trayek tersebut tokoh masyarakat Desa Abiansemal juga mengatakan ;

"...*Asapuniki naler* (pertimbangan ini juga), karena bagaimanapun kita mengacu kepada kepentingan bisnis *ten kenten pak nggih* (bukankah begitu pak ya) mereka yang mau mengadakan armada tentu berfikir masalah bisnis, orientasinya *profit, nah mangkin* (nah sekarang) kaitan dengan jalur-jalur pedesaan *puniki* (ini) nah sementara ini para pengusaha angkutan belum melihat sebagai suatu yang memberikan keuntungan atau tidak dianggap prospektiflah sehingga mereka enggan mengadakan armada karena diperkirakan costnya lebih tinggi daripada penghasilannya itu merupakan asumsi kita".(Dar)

Sedangkan tokoh masyarakat Desa Sedang mengatakan bahwa pihaknya sangat mengharapkan adanya angkutan pedesaan guna dapat melayani masyarakat dengan cepat, kendatipun mereka memahami bahwa jalur trayek yang ada saat ini sesuai dengan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, kondisinya sangat kering atau memiliki potensi penumpang yang sangat kecil karena jalur tujuannya tidak sesuai dengan akses kepentingan masyarakat.

"Menurut *tiyang* (saya) wilayah ini wilayah kering boleh dikatakan, karena barangkali tidak menarik bagi pengusaha, karena jalur kebutuhan masyarakat tidak kesana atau ke Desa Sedang – Jagapati, tetapi mereka justru mempunyai akses ke Denpasar". ...ada juga keinginan masyarakat agar angkutan tersebut cepat terealisasi utamanya untuk kepentingan anak-anak sekolah".(Buj)

Memperhatikan pernyataan tokoh masyarakat Desa Sedang diatas menandakan bahwa akses kepentingan masyarakat Desa Sedang justru

lebih banyak ke Denpasar, sedangkan jalur trayek yang ada tidak mengakses penumpang menuju Denpasar, namun demikian keberadaan jaringan trayek angkutan pedesaan tetap didukung dan diharapkan segera diisi armada angkutannya. Kemudian untuk Desa Mengwi keberadaan jaringan trayek angkutan pedesaan sangat didukung masyarakat terkait dengan rencana pengembangan Pura Taman Ayun sebagai obyek wisata. Dengan adanya obyek wisata Pura Taman Ayun akan mendorong terjadinya peningkatan volume datang dan pergi para wisatawan baik domestik maupun mancanegara serta ditambah dengan keperluan masyarakat lokal yang berkepentingan untuk melintasi daerah tersebut menuntut adanya pelayanan angkutan yang berkualitas, sehingga dapat memudahkan masyarakat serta wisatawan untuk berkunjung ke obyek wisata Taman Ayun.

“...namun untuk jangka panjang trayek ini didukung oleh masyarakat dan sangat dibutuhkan sekali untuk memperancar mobilitas barang, penumpang dan jasa serta terkait pula dengan adanya rencana pengembangan Pura Taman Ayun sebagai obyek pariwisata”. (Yud)

Dalam pernyataan-pernyataan masyarakat desa yang daerahnya dilalui jaringan trayek tersebut, sangat jelas nampak bahwa keberadaan jaringan trayek yang telah ditetapkan pemerintah mendapat dukungan positif oleh pihak masyarakat.

C. D I S K U S I

1. PROSES IMPLEMENTASI

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan di lapangan terhadap proses implementasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, dengan mewawancarai sejumlah informan diantaranya ;

1. Pemerintah melalui Dinas LLAJ. Kabupaten Badung sebagai instansi teknis operasional yang ditugaskan untuk melakukan pengawasan dan bertanggung jawab atas pelaksanaan implementasi SK. Bupati Nomor : 883 tahun 1996, tentang Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaan di Kabupaten Badung.
2. Organda Kabupaten Badung, sebagai lembaga asosiasi pengusaha angkutan di Kabupaten Badung.
3. Pengusaha Angkutan di Kabupaten Badung.
4. Tokoh masyarakat yang ada pada daerah yang dilalui jalur trayek.

Dari hasil pengambilan data lapangan melalui wawancara dengan para informan diatas ternyata sumber informasi menjadi berkembang, dan kemudian ditemukan proses implemntasi dilakukan melalui beberapa langkah sebagai berikut ;

Pertama ; Sejak SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 dikeluarkan, langkah awal implementasi yang dilakukan pihak pemerintah melalui Dinas LLAJ adalah dengan melaksanakan sosialisasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 yang diarahkan kepada para pemilik mobil pick-up. yang

disinyalir setiap hari melakukan pengangkutan penumpang dan barang ke pasar-pasar tradisional yang ada di Kabupaten Badung seperti Pasar Desa Mengwi, Pasar Desa Sempidi, dan Pasar Desa Blahkiuh, dengan mendatangi mereka kelokasi-lokasi pasar tempat mereka melakukan kegiatan kemudian menjelaskan kepada mereka sebagai pemilik kendaraan pick-up bahwa ada pembukaan jaringan trayek baru di wilayah Kabupaten Badung, dan memberikan motivasi kepada mereka agar bersedia untuk memodifikasi kendaraannya menjadi kendaraan penumpang kemudian dapat dimohonkan ijin angkut atau ijin trayek pada pemerintah, sehingga nantinya mereka beroperasi mengangkut penumpang tidak melanggar peraturan.

Dari langkah awal yang dilakukan pihak pemerintah dalam mengimplementasikan SK. Bupati Nomor : 883 tahun 1996, nampaknya kurang berhasil, karena para pemilik kendaraan pick-up yang setiap hari melakukan pengangkutan orang dan barang ke pasar-pasar tradisional yang ada di Kabupaten Badung ternyata profesinya memang sebagai pedagang yang berasal dari pedesaan, sehingga mereka bersikap pasif terhadap tawaran pemerintah dan tidak berminat untuk mengusahakan angkutan umum disamping memang mereka tidak memiliki kemampuan manajemen dalam pengelolaan usaha angkutan umum.

Kedua ; Setelah langkah pertama dinyatakan tidak berhasil, kemudian pemerintah melanjutkan melakukan langkah berikutnya dengan mengadakan pendekatan kepada daeler kendaraan PT. Cahaya Surya Bali

Indah yang berlokasi di Jalan Thamrin Denpasar, dengan maksud menawarkan adanya pembukaan jaringan trayek angkutan pedesaan yang baru di Kabupaten Badung, dengan harapan pihak PT. Cahaya Surya Bali Indah bersedia untuk mengisi jaringan trayek dimaksud.

Ternyata tawaran tersebut tidak mendapat sambutan dari pihak PT. Cahaya Surya Bali Indah, pihak Cahaya Surya hanya sanggup untuk menyediakan armada dengan berbagai macam sistim pembayaran baik kredit maupun tunai, namun untuk pengembangan usaha belum ada minat dengan alasan memang bukan bidangnya.

Atas dasar pernyataan-pernyataan diatas, maka langkah pendekatan yang dilakukan pihak pemerintah kepada daeler kendaraan nampaknya juga tidak membuahkan hasil sesuai dengan harapan, sehingga pemerintah harus memikirkan langkah lain dalam rangka mensukseskan implementasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996.

Ketiga ; Langkah yang ketiga ini dilakukan dengan cara mengadakan kerjasama dengan pihak Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegal Denpasar untuk melakukan uji coba jalur trayek Mengwi-Krobokan-Legian-Kuta-Nusa Dua, selama satu bulan secara terus menerus dengan melibatkan sepuluh unit kendaraan Bus izusu, dengan maksud untuk meyakinkan masyarakat bahwa jalur trayek tersebut sudah dilayani angkutan umum, dan kemudian kalau ternyata jumlah penumpang meningkat, maka pengisian jalur trayek tersebut dengan armada akan diprioritaskan kepada pihak

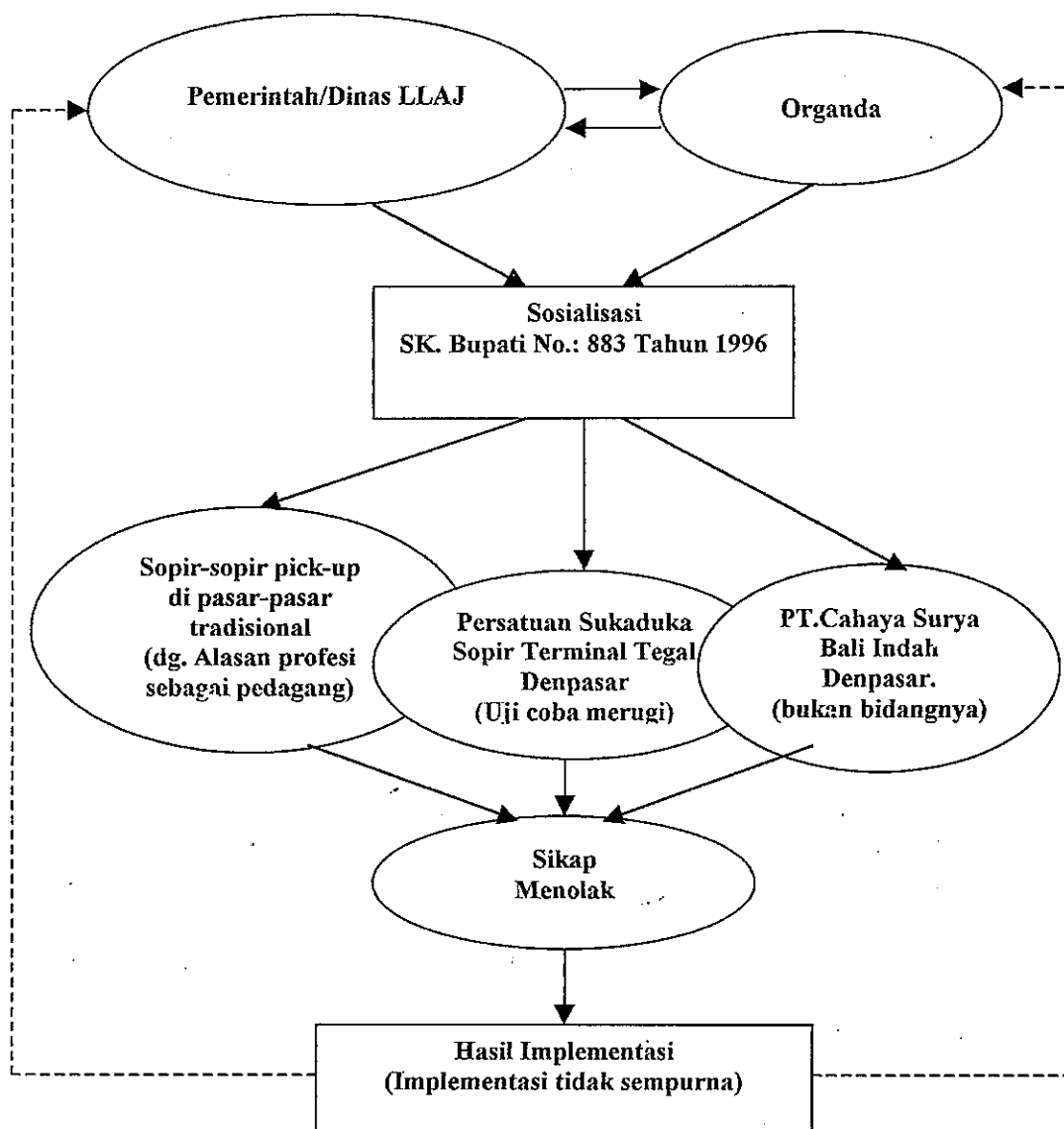
Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegal Denpasar. Setelah uji coba berjalan selama satu bulan sesuai dengan rencana awal dan kemudian dilakukan evaluasi ternyata satu sama lain antara pengusaha/pengemudi dengan masyarakat pengguna jasa angkutan menunjukkan sikap ragu-ragu, hal ini disebabkan karena kurangnya kemampuan pihak pengemudi Bus dalam memahami waktu-waktu puncak kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan angkutan. Dengan demikian pengakuan pihak pengemudi menyatakan bahwa penumpang tidak ada, sedangkan pengakuan masyarakat bahwa angkutan umum yang tidak ada melayani jalur trayek tersebut. Dengan demikian maka pihak Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegal tidak sanggup untuk menanggung kerugian yang lebih besar dan akhirnya mereka mengundurkan diri dan menolak untuk melayani jalur trayek tersebut.

Setelah mengalami beberapa kali kegagalan dalam usaha mengimplementasikan SK. Bupati nomor : 883 Tahun 1996, nampaknya pihak pemerintah merasa kehabisan akal untuk menindak lanjuti Keputusan Bupati tersebut, hal ini dapat terlihat pada pasifnya pihak pemerintah untuk mengambil langkah-langkah atau terobosan-terobosan lain untuk kepentingan mempercepat proses implementasi SK. Bupati tersebut, langkah koordinasi dengan pihak terkait dalam rangka membahas tindak lanjut SK. Bupati tersebut juga tidak pernah ada.

Kalau proses implementasi SK. Bupati Nomor : 883 tahun 1996 tersebut diatas penulis gambarkan akan nampak seperti skema 4.1 berikut ;

Skema : 4.1

Proses Implementasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996



Menurut pendapat penulis, dalam menjalankan misi organisasi yang melibatkan lembaga diluar organisasi harus diawali dengan perumusan sasaran koordinasi guna menentukan *stakeholder* kunci. Tindakan perumusan sasaran dimulai dari output kebijakan sampai pada tujuan kebijakan, dengan demikian untuk mencapai keberhasilan tujuan kebijakan akan nampak elemen-elemen yang harus dilibatkan dalam proses implementasi dan ditetapkan sebagai kelompok sasaran koordinasi atau *stakeholder* kunci.

Kalau dikaitkan dengan proses *implementasi* kebijakan SK.Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, untuk menentukan kelompok sasaran kunci harus mulai dari output kebijakan, yang dalam hal ini output kebijakan adalah SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 yang didalamnya memuat penetapan jaringan trayek angkutan pedesaan di Kabupaten Badung dan kemudian tujuan kebijakan sudah jelas tertera dalam SK.Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 yaitu untuk mengantisipasi mobilitas masyarakat. Dari inti kebijakan sampai pada tujuan kebijakan diatas akan dapat dirumuskan kelompok sasaran koordinasi sebagai berikut ;

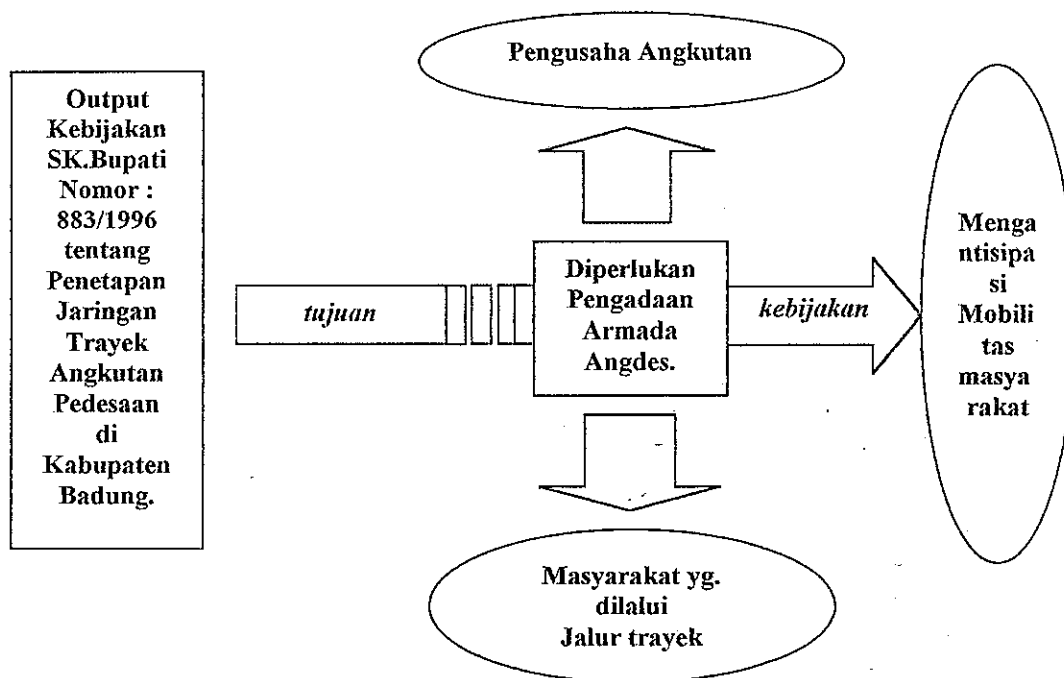
1. Fasilitas jaringan trayek angkutan pedesaan sudah tersedia, kemudian agar dapat mengantisipasi mobilitas masyarakat diperlukan dan harus ada armada angkutannya.
2. Lembaga / kelompok yang berhak mengadakan armada angkutan adalah pengusaha angkutan, utamanya yang berada di Kabupaten Badung.

3. Kelompok yang berhak menggunakan jasa angkutan adalah masyarakat, utamanya masyarakat yang ada pada jalur trayek yang telah ditetapkan.

Dari rumusan sasaran koordinasi diatas, jelas nampak kelompok-kelompok sasaran kunci yaitu pengusaha angkutan utamanya pengusaha yang berdomisili di Kabupaten Badung dan masyarakat yang ada pada jalur-jalur trayek yang telah ditetapkan. Proses perumusan sasaran koordinasi dapat penulis lukiskan seperti skema 4.2 berikut ;

Skema : 4.2

Proses Perumusan Sasaran Koordinasi

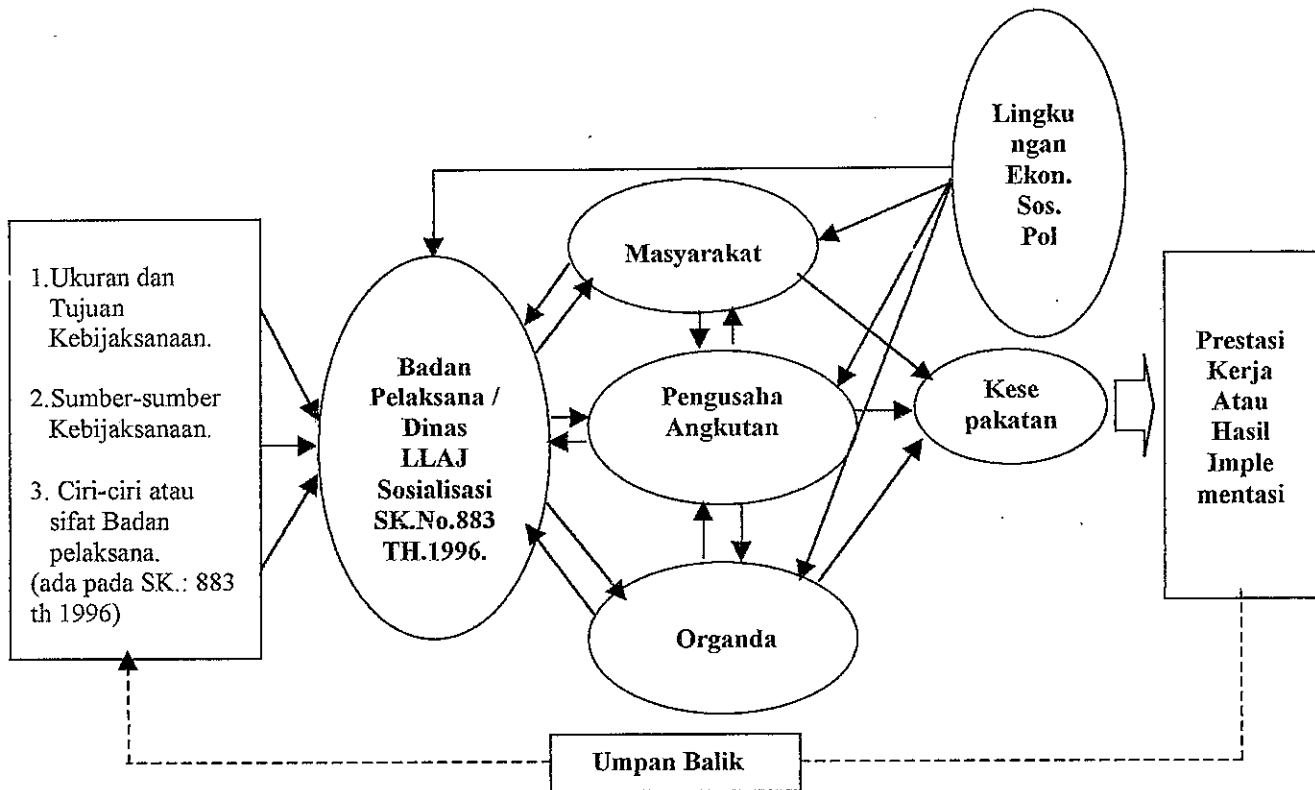


Dengan memperhatikan hasil perumusan sasaran koordinasi diatas, maka idealnya sasaran implementasi kebijakan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 diarahkan kepada pihak pengusaha angkutan yang ada di Kabupaten Badung dan kemudian masyarakat yang dilalui jalur-jalur trayek dan untuk memudahkan pelaksanaan koordinasi dan komunikasi dengan pihak pengusaha angkutan maka asosiasi pengusaha angkutan yang dihimpun dalam wadah Organda dapat juga dilibatkan dalam proses implementasi. Berdasarkan hasil wawancara yang penulis lakukan terhadap kelompok sasaran ini, sesungguhnya mereka sangat mendukung keberadaan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996.

Apabila proses implementasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 yang ideal penulis lukiskan akan nampak seperti skema 4.3 berikut ;

Skema : 4.3

Proses Implementasi
SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 Yang Ideal



Jika proses implementasi kebijakan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 yang telah dilakukan pihak pemerintah dihubungkan dengan proses implementasi yang ideal maka nampak perbedaan yang sangat mendasar dalam penentuan kelompok sasaran koordinasi sebagai *stakeholder* kunci.

Dengan demikian dalam konteks implementasi kebijakan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, penulis kurang sependapat dengan pendapatnya Van Meter dan Van Horn serta pendapat Hogwood dan Lewis A. Gunn yang

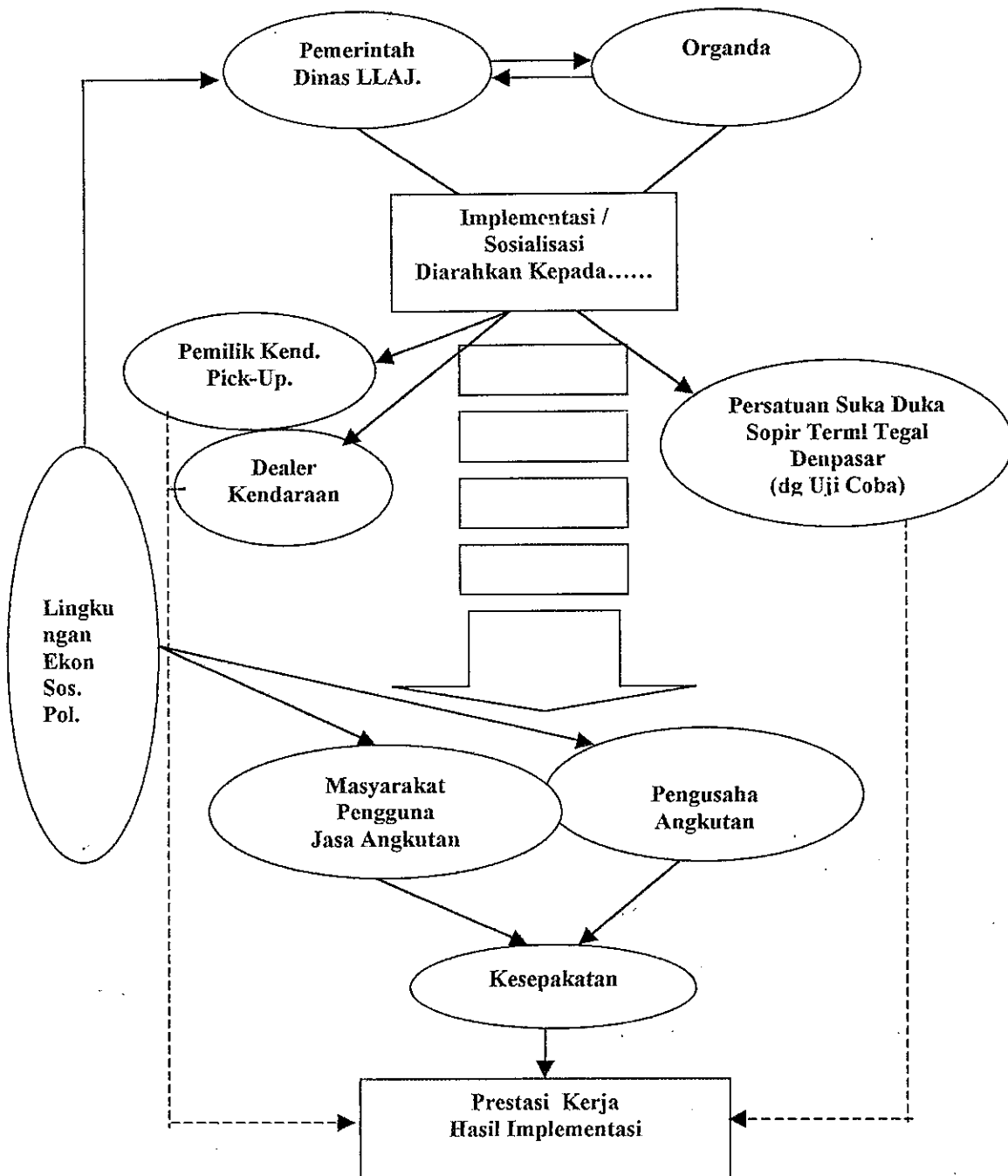
menyatakan bahwa prestasi kerja atau hasil akhir dari implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 6-10 variabel / faktor. Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan terhadap proses implementasi kebijakan SK.Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 yang dilakukan di kabupaten Badung ditemukan terjadinya kegagalan implementasi karena koordinasi dan komunikasi antara pemerintah dengan kelompok sasaran tidak dapat berjalan dengan sempurna yang pada akhirnya memunculkan sikap menolak pelaksanaan implementasi kebijakan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 oleh kelompok sasaran koordinasi.

Kalau penulis rangkum perbedaan penentuan kelompok sasaran tersebut dalam suatu diagram akan nampak seperti skema 4.4 berikut ;

UNIP-PUSTAK-UNIP

Skema : 4.4

Rangkuman Proses Implementasi SK. Bupati No.: 883 / 1996



2. S I K A P

Berdasarkan hasil penelitian lapangan yang penulis lakukan terhadap sikap kelompok sasaran, terkait dengan proses implementasi SK. Bupati Nomor : 883 tahun 1996, ditemukan bahwa pihak pemilik kendaraan pick-up yang beroperasi di beberapa pasar tradisional di Kabupaten Badung, menolak untuk berperan mengisi jaringan trayek dengan alasan karena profesi mereka memang berdagang dan akan berkonsentrasi pada kegiatan berjualan dipasar. Sedangkan pihak daeler kendaraan menolak untuk mengisi jaringan trayek kendatipun itu merupakan bagian dari pengembangan usaha tetapi mereka tetap menolak dengan alasan karena kegiatan usaha transportasi memang bukan bidangnya, namun sebagai pedagang atau daeler kendaraan mereka sanggup untuk menyediakan jenis kendaraan bagi para pengusaha angkutan baik dengan sistim kredit maupun tunai. Selanjutnya pihak Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegal Denpasar, tidak bersedia melanjutkan uji coba pada jalur trayek Mengwi-Krobokan-Legian-Kuta-Nusadua yang telah dilakukan selama sebulan dengan alasan volume penumpang sangat kecil sehingga mereka tidak bersedia menanggung kerugian yang lebih besar.

Kemudian berdasarkan hasil penelitian penulis terhadap masyarakat yang berada pada jalur jaringan trayek serta pihak pengusaha angkutan yang ada di Kabupaten Badung, ternyata pada prinsipnya kedua komponen ini besikap mendukung keberadaan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996

tersebut, namun dalam proses implementasi kebijakan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 masing-masing kelompok ini menyatakan tidak pernah dilibatkan. Hal ini sangat disayangkan karena mereka merasa mempunyai kepentingan terhadap keberadaan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 tersebut. Tokoh masyarakat mengharapkan kepada pemerintah agar jaringan trayek tersebut segera diisi dengan armada angkutan sehingga manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat. Sedangkan dari pihak pengusaha angkutan memberikan dukungan bersyarat, karena disatu sisi mereka menganggap keberadaan jaringan trayek tersebut merupakan potensi pengembangan usaha, dan disisi lain ada hal-hal yang dipandang perlu untuk mendapatkan perhatian dari pihak pemerintah guna memperlancar proses implementasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 tersebut. Adapun syarat-syarat yang dimaksudkan tersebut antara lain ;

Pertama ; Para pengusaha angkutan mengharapkan kepada pihak pemerintah agar jalur-jalur trayek tersebut dikaji atau dianalisis secara ekonomi sebelum diisi dengan armada, berapa sesungguhnya volume penumpang yang ada pada setiap jalur trayek dan kemudian berapa jumlah omset pada setiap jalur trayek setiap bulan, sehingga memudahkan pihak pengusaha dalam penentuan jenis dan jumlah armada pada setiap jalur, karena pihak pengusaha dalam penentuan jenis dan jumlah armada akan mengukur kemampuan jalur tersebut untuk menghasilkan pendapatan dalam mendukung pembayaran kredit kendaraan itu sendiri dan perlu dimaklumi

bahwa pihak pengusaha mengatakan pada tataran kondisi ekonomi saat ini pengadaan kendaraan baru hanya bisa dilakukan dengan bekerja sama melalui pihak Bank dan tidak mungkin dilakukan dengan cara kontan, sehingga mengukur kemampuan setiap jalur trayek untuk pengembalian kredit menjadi sangat penting, hal ini yang perlu dipertimbangkan serta untuk menjadikan perhatian pihak pemerintah, bukan hanya mampu menetapkan jaringan trayek.

Kedua ; Setelah pihak pengusaha angkutan menyatakan bersedia untuk mengisi jalur-jalur trayek yang ditentukan atau yang dipilih, diharapkan pemerintah bersedia memberikan proteksi kepada pihak pengusaha, maksudnya agar pemerintah melindungi dan memprioritaskan kepada pihak pengusaha yang sanggup merintis mengisi salah satu atau beberapa jalur trayek dalam waktu tertentu atau sampai modal pihak pengusaha dapat kembali, bahwa jalur trayek tersebut tidak diisi oleh pengusaha lain, jaminan itu harus ada karena berdasarkan atas pengalaman-pengalaman terdahulu setiap jalur trayek sudah nampak ramai penumpang, maka pengusaha lain pasti akan berebutan mengajukan permintaan untuk mengisi.

Ketiga ; Diharapkan agar pemerintah memberikan subsidi bagi pihak pengusaha yang berani menjadi pelopor dalam pengisian jaringan trayek tersebut, dapat melalui pembebasan pembayaran pajak kendaraannya, atau

pembebasan pembayaran ijin-ijin yang diperlukan atau memberikan bantuan dana operasional atau dalam bentuk lainnya.

Hal-hal inilah yang perlu mendapatkan perhatian pihak pemerintah dalam usaha memperlancar proses implementasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996. Kalau saja pihak pemerintah sejak awal melibatkan para pengusaha angkutan kemudian mendengar pendapat pihak pengusaha angkutan dan selanjutnya mempertimbangkan pendapat tersebut, mungkin bentuk kebijakan akan menjadi berbeda. Kebijakan pemerintah berupa penetapan jaringan trayek tidak akan mampu untuk mencapai tujuan dengan sendirinya tanpa melibatkan pihak pengusaha angkutan dan masyarakat, bahkan peranan pihak pengusaha angkutan merupakan faktor kunci keberhasilan dalam mengimplementasikan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, karena pihak pengusaha angkutan memiliki legitimasi dan berperan sebagai penyandang modal dalam usaha pengadaan armada.

Berbagai tuntutan pihak pengusaha angkutan diatas nampaknya sangat wajar, mengingat pengusaha angkutan dalam melakukan kegiatan usaha mesti mempertimbangkan untung dan rugi karena disamping bertanggung jawab untuk melakukan kewajiban menjalankan usaha sesuai bidangnya masing-masing, mereka juga mempunyai tanggung jawab untuk membayar berbagai jenis pajak. Hal inilah yang menyebabkan pihak pengusaha selalu berfikir tentang manfaat yang akan diperoleh setelah menjalankan usahanya.

Mungkin juga kebijakan akan menjadi berbeda kalau pihak pemerintah melibatkan masyarakat atau tokoh masyarakat yang daerahnya dilalui jalur trayek dalam perencanaan sebelumnya, karena tokoh masyarakat desa sangat memahami akses kepentingan masyarakatnya dalam melakukan berbagai kegiatan baik sosial maupun ekonomi, sehingga sebelum melakukan kajian kepadatan penumpang, secara visual telah ada bayangan potensi pengguna jasa angkutan pada setiap ruas jalan pada wilayahnya masing-masing.

Dalam kenyataannya diakui oleh pihak pemerintah bahwa penetapan jaringan trayek tersebut memang tidak pernah dilakukan kajian atau analisis volume penumpang guna mengukur potensi penumpang pada setiap jalur, melainkan hanya didasari atas pengamatan terhadap desa-desa yang dianggap memerlukan transportasi.

Termasuk dalam faktor penyebab kegagalan implementasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, yaitu adanya komitmen yang cukup kuat baik dikalangan organisasi Organda maupun dilingkungan pengusaha angkutan yang bergabung dalam asosiasi pengusaha angkutan pariwisata Bali. Organda mengatakan bahwa para pengusaha angkutan pariwisata yang telah bergabung dalam asosiasi PAWIBA tidak mungkin akan bersedia untuk melakukan kegiatan usaha angkutan pedesaan, karena usaha angkutan pariwisata jauh lebih menguntungkan sedangkan usaha angkutan pedesaan kurang menjanjikan bagi usaha mereka. Sedangkan dari pihak pengusaha angkutan pariwisata mengatakan bahwa mereka selaku pengusaha angkutan

pariwisata telah sepakat tidak akan mengganggu lahan teman-teman pengusaha angkutan lainnya yang bergerak di bidang usaha angkutan reguler seperti usaha angkutan pedesaan, usaha angkutan antarkota antar propinsi, usaha angkutan antar kota dalam propinsi dan yang lainnya dengan alasan karena mereka memiliki ijin usaha angkutan (khusus) pariwisata dari Gubernur. Semua pengusaha angkutan yang bergabung dalam asosiasi angkutan pariwisata Bali memang benar memegang ijin usaha angkutan pariwisata dari Gubernur Bali, yang dikeluarkan berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor : 9 tahun 1989, namun sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor : 14 tahun 1992, tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan, dan kemudian dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah Nomor : 41 Tahun 1993, tentang Angkutan Jalan, yang didalamnya menyebutkan bahwa ; Kewenangan untuk mengeluarkan ijin usaha angkutan adalah Pemerintah Kabupaten / Kota sesuai dengan daerah domisili perusahaan itu sendiri, dan ijin usaha angkutan berlaku bagi seluruh bidang usaha angkutan. Ini berarti bahwa sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor : 14 Tahun 1992, dan Peraturan Pemerintah Nomor : 41 tahun 1993. Maka Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor : 9 Tahun 1989 tidak berlaku lagi, namun kenyataannya komitmen mereka masih sangat kuat terhadap ijin usaha yang dikeluarkan oleh Gubernur tersebut, inilah yang menyebabkan para pengusaha angkutan yang bergabung dalam asosiasi angkutan pariwisata yang jumlahnya 99

persen lebih dari jumlah pengusaha angkutan di Kabupaten Badung tidak menaruh perhatian dan merasa tidak mempunyai kepentingan terhadap adanya SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996.

Bertitik tolak dari hasil temuan yang penulis dapatkan dilapangan terutama dalam kajian sikap para kelompok sasaran koordinasi dalam proses implementasi kebijakan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, maka penulis kurang sependapat dengan pandangan Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier serta Merille S. Grindle yang menyebutkan bahwa kegiatan-kegiatan dalam proses implementasi dipengaruhi oleh 16 variabel serta isi kebijakan dan kontek implementasi yang diurai dan terdiri dari 9 unsur, hal ini nampaknya kurang tepat diterapkan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 yang dilakukan di Kabupaten Badung, karena berdasarkan kenyataan yang penulis temukan di lapangan dikaitkan dengan pandangan Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier serta pandangan Grindle, nampak tiga faktor yang mempengaruhi hasil implementasi yaitu selain sikap kelompok sasaran ternyata ada faktor yang disebut dengan jenis manfaat yang bisa diperoleh dan faktor komitmen yang ada pada kelompok sasaran pengusaha angkutan. Faktor ini cukup kuat peranannya dalam memunculkan sikap yang berpengaruh terhadap hasil akhir implementasi.

Dari berbagai temuan dan hasil penelitian yang penulis dapatkan di lapangan kemudian diproyeksikan dengan teori-teori implementasi yang

disampaikan Van Meter dan Van Horn, Hogwood dan Lewis A. Gunn, Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier serta Merilee S. Grindle, ternyata tidak hanya faktor sikap yang mempengaruhi kegagalan implementasi kebijakan SK. Bupati No.: 883 Tahun 1996 melainkan ada faktor-faktor lain yang berperan dalam menentukan prestasi kerja dalam pelaksanaan implementasi antara lain ;

1. Faktor Koordinasi dan komunikasi antar instansi terkait, faktor ini nampak pada tahap penentuan *stakeholder* kunci atau dalam penetapan kelompok sasaran sebagai patner koordinasi dan komunikasi yang ternyata kurang tepat sehingga terjadi kegagalan dalam proses implementasi.
2. Faktor komitmen pihak pengusaha angkutan yang menyatakan tidak akan melakukan kegiatan usaha angkutan selain bidang angkutan pariwisata atas dasar ijin yang didapat dari Gubernur.
3. Faktor jenis manfaat yang bisa diperoleh, faktor ini tersirat pada pernyataan pengusaha angkutan yang mengharapkan adanya kajian bagi setiap jalur trayek sehingga potensi penumpang dapat terukur atau kalau ditinjau dari segi ekonomi nampak keinginan pengusaha untuk mengetahui jumlah pendapatan setiap waktu tertentu pada setiap jalur trayek yang ada.

Apabila diperhatikan kebijakan Pemerintah daerah yang lainnya, kegagalan dalam mengimplementasikan kebijakan penetapan jaringan trayek

juga dialami oleh Pemerintah Kota Denpasar, seperti yang dimuat dalam harian NUSA, terbitan hari Minggu tanggal 06 Oktober 2002 pada halaman 2, diantaranya tersirat bahwa ; bermula dari keinginan pemerintah Kota untuk menekan tingkat penggunaan kendaraan pribadi, sehingga diharapkan mampu mengurangi kemacetan lalu lintas yang sering terjadi pada ruas-ruas jalan tertentu di Kota Denpasar. Upaya pemecahan masalah ini kemudian ditempuh dengan cara menetapkan jaringan trayek baru yang terdiri dari 3 jalur yaitu ; Jalur Kreneng-Penatih-Tembau.PP, kemudian Jalur Kertha Wijaya-Suwung Kauh, PP., dan Jalur Grand Sudirman-Panjer-Intaran-Sanur.PP, dengan tanpa melakukan kajian volume penumpang sebelumnya.

Kemudian pada jalur trayek tersebut dilakukan uji coba selama tiga bulan mulai dari bulan Juli sampai dengan bulan Agustus Tahun 2002, dengan melibatkan 30 (tiga puluh) unit kendaraan dan ditempatkan pada masing-masing trayek sebanyak 10 (sepuluh) unit kendaraan yang diambil dari armada angkutan pada jalur trayek lain yang telah ada sebelumnya, dengan menghabiskan dana subsidi dari pemerintah Kota sebesar Rp. 81 Juta. Setelah berakhirnya masa uji coba dan kemudian dilakukan evaluasi dengan melibatkan instansi terkait ternyata pelaksanaan uji coba jalur trayek tersebut dinyatakan gagal, pengemudi yang melayani jalur trayek tersebut mengeluhkan rendahnya volume penumpang yang berminat menggunakan angkutan umum yang sedang melakukan uji coba, sedangkan jalur-jalur trayek tersebut tergolong jalur yang cukup padat di Kota Denpasar.

Kegagalan dalam mengimplementasikan kebijakan penetapan jaringan trayek baru di Kota Denpasar tersebut kemudian ditanggapi oleh pakar dan juga pengamat transportasi publik asal Bali yaitu Prof. Adnyana Manuaba mengatakan bahwa kebijakan tersebut bukan solusi pemecahan masalah pelayanan transportasi publik, khususnya untuk mengatasi kemacetan di Denpasar. Pembuatan tiga trayek baru hanya solusi sementara, yang malah akan memperpanjang persoalan. “Kebijakan itu tidak menyentuh akar persoalan yang sebenarnya. Yang kita hadapi saat ini adalah tidak optimalnya angkutan publik karena trayek yang ada tidak menyentuh semua lokasi”.

Manuaba menawarkan solusi, seluruh trayek angkutan publik di Denpasar saat ini diputihkan. Sebab keberadaan jalur dan rute bemo yang ada saat ini tidak menjawab perkembangan daerah baru yang tumbuh di Denpasar dan Badung. Sebab saat ini banyak tumbuh daerah baru menjadi pusat pendidikan dan bisnis yang belum terjamah bemo. “Selain itu tidak ada pemerataan jalur bemo berdasar kepadatan penumpang. Banyak angkot yang melintasi daerah sepi penumpang, sementara yang lain melintasi lahan yang basah. Inilah yang menyebabkan kemudian banyak angkot yang enggan melayani suatu trayek tertentu”, jelasnya.

Menurut Manuaba, pemutihan dimaksudkan agar ada pemerataan rute trayek, jalur bemo dapat menjangkau semua kawasan pusat kesibukan di Denpasar dan Badung. Karena itu perlu ada pemetaan jalur bersama antara

pemkot dan Pemkab. Badung untuk mengatur angkutan publik secara menyeluruh. “Mau tidak mau hal itu harus dilakukan. Semua pihak yang berkompeten dengan masalah transportasi harus duduk bersama untuk membuat jalur transportasi baru yang lebih memadai dibandingkan saat ini”, tegas Manuaba.

Bagi Manuaba, masalah yang dihadapi pemkot saat ini adalah berani atau tidak melakukan pemutihan itu. Beberapa tahun lalu kata Manuaba, dirinya pernah mengusulkan pemutihan tersebut, namun hingga saat ini belum ada itikat dari pemkot untuk melaksanakannya. “Kita menyadari bahwa ada beberapa angkot yang diuntungkan dengan trayek yang ada saat ini”, ungkapnya.

Selain pemutihan, usul Manuaba, pemkot harus memperumit penggunaan kendaraan pribadi. Misalkan dengan pajak tinggi kepada pemilik kendaraan pribadi dan pengenaan tarif parkir yang jauh lebih mahal selain harus memiliki tempat parkir pribadi di rumah. Sehingga orang akan berpikir berkali-kali untuk menggunakan kendaraannya. “Prinsipnya Pemkot tidak melarang hak seseorang untuk menggunakan kendaraan pribadi. Tetapi saat beroperasi di jalan, pemilik kendaraan harus tunduk dengan kepentingan publik yang lebih luas,” jelasnya.

“Ini memerlukan ketegasan instansi terkait dalam menegakkan disiplin berkendara, termasuk larangan parkir ditempat-tempat tertentu.” tambah Manuaba.

Tingginya penggunaan kendaraan pribadi di Kota Denpasar dan rendahnya minat masyarakat menggunakan kendaraan umum yang notabene dianggap sebagai penyebab kemacetan lalu lintas, memang benar adanya dan ini dibuktikan berdasarkan hasil penelitian di Kota Denpasar yang penulis ajukan sebagai penelitian yang relevan yang dilakukan oleh *Bali Urban Infrastructure Program* (BUIP), pada bulan Oktober 1999 yang menyebutkan bahwa ; dari 87 % rumah tangga yang memiliki paling tidak satu buah mobil atau satu buah sepeda motor, hanya 0,5 % perjalanannya yang mempergunakan angkutan umum. Ini menandakan bahwa betapa rendahnya minat masyarakat untuk menggunakan kendaraan umum dalam melakukan perjalanan atau dengan kata lain mereka lebih cenderung menggunakan kendaraan pribadi dalam memenuhi keperluan melakukan perjalanannya.

Kemudian lain halnya dengan hasil penelitian terhadap 4 (empat) wilayah Kabupaten di Bali yaitu Kabupaten Jemberana, kabupaten Buleleng, Kabupaten Klungkung, dan Kabupaten Karangasem yang juga dilakukan oleh *Bali Urban Infrastructure Program* (BUIP), pada bulan Oktober 1999, menyatakan bahwa ; Dari 4 (empat) daerah study, pelayanan angkutan di kabupaten Buleleng mempunyai trayek yang paling banyak yaitu 60 trayek, kemudian disusul kabupaten Jemberana yang memiliki 36 trayek, sedangkan Kabupaten Karangasem dan Kabupaten Klungkung memiliki jumlah trayek yang hampir sama yaitu masing-masing

23 trayek. Namun ternyata tidak semua jalur trayek menarik bagi pengusaha jasa angkutan, hal ini terlihat pada hasil penelitian bahwa diantara trayek-trayek tersebut ada beberapa jalur trayek yang tidak terisi armada.

Dari pendapat pakar transportasi publik dan hasil-hasil penelitian yang relevan tersebut diatas, terdapat beberapa hal penting yang perlu mendapatkan perhatian dalam upaya penanganan masalah transportasi yaitu ;

Seperti yang diungkapkan oleh pakar transportasi publik Prof. Adnyana Manuaba, adalah ;

Pertama ; Dalam pernyataan "Selain itu tidak ada pemerataan jalur bemo berdasar kepadatan penumpang". Ini dimaksudkan bahwa dalam rangka menetapkan jaringan trayek pada suatu daerah atau wilayah, betapa pentingnya untuk dilakuan suatu kajian kepadatan penumpang atau kajian volume penumpang, guna pemerataan pengisian armada, disamping juga untuk mengetahui potensi ekonomi pada setiap jalur trayek yang ada.

Kedua ; Dalam pernyataan "Semua pihak yang berkompeten dengan masalah transportasi harus duduk bersama untuk membuat jalur transportasi baru yang lebih memadai dibandingkan saat ini". Ini berarti betapa pentingnya komunikasi dan koordinasi antar organisasi terkait baik pada tahap formulasi maupun pada tingkat implementasi agar suatu kebijakan dapat mencapai hasil dan tujuan sesuai dengan yang diharapkan.

Pada hasil penelitian di 4 (empat) Kabupaten di Bali, demikian banyaknya terdapat jalur trayek pada masing-masing Kabupaten yaitu masing-masing 23 jalur terdapat di Kabupaten Karangasem dan Kabupaten Klungkung, kemudian 36 jalur berada di Kabupaten Jemberana dan 60 jalur berada di kabupaten Buleleng. Namun demikian dikatakan ternyata tidak semua jalur trayek menarik bagi pengusaha jasa angkutan, dimana diantara jalur trayek-trayek tersebut ada beberapa jalur trayek yang tidak terisi armada. Disini dapat dimaknai bahwa pihak pengusaha angkutan tidak tertarik untuk menginvestasi atau mengisi jalur trayek tersebut karena dianggap kurang prospektif.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

1. Dalam proses implementasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, tentang Penetapan Jaringan Trayek Angkutan Pedesaan, terjadi kekeliruan dalam penetapan sasaran koordinasi, kelompok sasaran seperti pihak pengusaha angkutan dan masyarakat yang daerahnya dilalui jaringan trayek tidak dilibatkan dalam proses implementasi, sehingga proses implementasi tidak dapat berjalan dengan sempurna dan tidak dapat mencapai tujuan yang ditentukan dalam kebijakan.
2. Faktor-faktor yang mendorong proses implementasi adalah ;
 - a. Adanya dukungan masyarakat yang ada pada jalur trayek yang telah ditetapkan yang nampak dalam pernyataan sikap tokoh masyarakat dengan penuh harapan agar jaringan trayek tersebut secepatnya dapat terisi armada angkutan, sehingga manfaatnya dapat dirasakan.
 - b. Adanya dukungan dari pihak pengusaha angkutan yang ada di Kabupaten Badung, dan mengharapkan pemerintah agar terbuka dan bergandeng tangan dengan pihak pengusaha dalam upaya menangani permasalahan yang dihadapi dibidang transportasi.

- c. Adanya dukungan dari pihak Organda, mengingat keberadaan jaringan trayek angkutan pedesaan yang tertuang dalam SK. Bupati Nomor : 883 tahun 1996, merupakan potensi pengembangan usaha yang cukup prospektif.
3. Faktor-faktor yang menghambat proses implementasi adalah ;
- a. Rendahnya pengetahuan pegawai Dinas LLAJ, selaku badan pelaksana dalam menyikapi proses implementasi kebijakan, sehingga tidak ada kemampuan dalam memahami permasalahan yang dihadapi secara utuh, yang mengakibatkan terjadi kekeliruan dalam penetapan sasaran sosialisasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996.
 - b. Karena kurang akuratnya tahap formulasi kebijakan / SK. Bupati No.: 883 Tahun 1996 yang dilakukan pihak pemerintah, sehingga menyulitkan pada tahap implementasi.
 - c. Rendahnya kualitas sosialisasi yang dilakukan pihak pemerintah melalui Dinas LLAJ, sehingga tidak menyentuh akar permasalahan. Hal ini nampak pada pelaksanaan sosialisasi yang diarahkan kepada pihak pemilik kendaraan pick-up yang ada di pasar-pasar tradisional, dan juga pihak Persatuan Suka Duka Sopir Terminal Tegal Denpasar dan pihak dealer kendaraan yang ada di Denpasar yang kesemuanya menolak dan tidak sanggup mengadakan armada untuk mengisi jalur trayek yang telah ditetapkan, namun justru elemen-elemen penting seperti pihak pengusaha angkutan yang ada di Kabupaten Badung dan masyarakat yang ada pada

jalur-jalur trayek yang telah ditetapkan, tidak dilibatkan dalam proses implementasi, padahal mereka sangat mendukung keberadaan SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996 tersebut.

- d. Tidak adanya hasil kajian atau analisis terhadap potensi penumpang pada tiap-tiap jalur trayek yang telah ditetapkan, sehingga meragukan pihak pengusaha untuk menginvestasi pada jalur-jalur tersebut.
- e. Adanya suatu komitmen dikalangan Organda dan pengusaha angkutan yang ada di kabupaten Badung, bahwa pihak pengusaha angkutan wisata yang bergabung dalam asosiasi PAWIBA hanya berkonsentrasi pada bidang angkutan wisata, sesuai ijin usaha yang dikeluarkan oleh Gubernur.

B. S A R A N

Dengan telah ditemukan beberapa kelemahan dan kekurangan dalam proses implementasi, kiranya perlu dilakukan pembenahan dan langkah-langkah penyempurnaan tindakan, sehingga tujuan dari penetapan SK. Bupati Nomor : 883 tahun 1996 dapat tercapai sesuai dengan harapan. Dalam usaha pencapaian tujuan tersebut dapat disampaikan beberapa saran sebagai berikut ;

1. Perlu diadakan usaha peningkatan pengetahuan pegawai Dinas LLAJ. khususnya dalam menyikapi kebijakan bidang transportasi dilingkungan pemerintah Kabupaten Badung, baik dalam proses formulasi, proses implementasi dan proses evaluasi melalui program pendidikan atau pelatihan.

2. Sosialisasi SK. Bupati Nomor : 883 Tahun 1996, perlu melibatkan pihak Pengusaha Angkutan yang ada di kabupaten Badung secara keseluruhan melalui organisasi Organda maupun Asosiasi Pengusaha Angkutan Pasriwisata dan Pengusaha Angkutan Pedesaan dalam rangka pengisian jalur trayek melalui pengadaan armada angkutannya, dan juga melibatkan masyarakat yang daerahnya dilalui jaringan trayek yang telah ditetapkan guna menentukan sikap dalam penggunaan fasilitas yang telah disediakan pemerintah.
3. Perlu diadakan kajian atau analisis potensi penumpang pada setiap jalur trayek baik oleh pihak pemerintah maupun dengan cara melakukan kerjasama dengan pihak swasta / konsultan, guna mengetahui potensi penumpang pada setiap jalur trayek sehingga mampu meyakinkan pihak pengusaha angkutan dalam pengisian armada pada setiap jalur trayek yang telah ditetapkan pemerintah.
4. Memberikan proteksi / perlindungan bagi pihak pengusaha angkutan yang bersedia merintis dalam pengisian armada angkutan terhadap jalur trayek, bahwa Pemerintah tidak akan mengizinkan pengusaha angkutan yang lain untuk mengisi jalur trayek yang telah dirintis oleh salah satu pengusaha angkutan sampai modal mereka kembali atau sampai pada kurun waktu yang dituangkan dalam perjanjian antara pihak pemerintah dengan pihak pengusaha angkutan yang dibuat sebelumnya.

5. Pemberian subsidi dalam waktu tertentu oleh pemerintah kepada para pengusaha yang bersedia mengisi jalur trayek, dapat dalam bentuk bantuan biaya operasional atau pembebasan pajak dan biaya perijinan atau bantuan bahan bakar minyak (BBM) atau dalam bentuk lainnya sebagai langkah motivasi dan pengganti kerugian yang dialami pihak pengusaha selama proses pengenalan pengoperasian angkutan pedesaan terhadap masyarakat pada jalur-jalur trayek yang telah ditetapkan pemerintah.



DAFTAR PUSTAKA

Abdul Wahab, Solichin 1990, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Cetakan pertama, Rineka Cipta, Jakarta.

_____ 2001, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, PT. Bumi Aksara, Jakarta.

Asikin, Muslich Zaenal 2001, *Sistem Manajemen Transportasi Kota, Study Kasus Kota Yogyakarta (Menuju Pelayanan Publik Yang Aman Dan Nyaman)*, Cetakan Pertama, Philosophy Press Fak. Filsafat UGM, As Abhiseka, Yogyakarta.

Atmosoeprpto, Kisdarto 2000, *Menuju SDM. Berdaya* PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.

Bali Urban Infrastructure Program, 1999, *Public Transport Study, Rencana Angkutan Umum, Jangka Menengah Denpasar Dan Sekitarnya*, BUIP, Denpasar.

Bali Urban Infrastructure Program, 1999, *Public Transport Study, Kabupaten Jembrana, Kabupaten Buleleng, Kabupaten Karangasem, Kabupaten Klungkung*, BUIP Denpasar.

Bungin, Burhan 2001, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cetakan Pertama, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Danim, Sudarwan, 1997, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta.

Denzin, Norman K., Yvonna S. Lincoln, 1998, *Handbook Of Qualitative Research*, Sage Publications, International Educational and Profesional Publisher, Thousand Oaks London New Delhi.

Dunn, N. William, 2001, *Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Revisi, Cetakan ke 8, PT. Honindita Graha Widya Yogyakarta.

Grindle, Merilee S., 1980, *Politics and Policy Implementation*, in the third word edited, Princeton University Press.

UPT-PUSTAK-UNDIP



- Indrawijaya, Adam Ibrahim, 2000, *Perilaku Organisasi*, cetakan ke 6 Sinar Baru Algensindo, Bandung.
- Islamy, M. Irfan, 2000, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Cetakan ke 9, PT. Bumi Aksara, Jakarta.
- Keputusan Menteri Perhubungan, 1993, *Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum*, CV. Eko Jaya, Jakarta.
- Moloeng, Lexy J., 2001, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cetakan ke 15, PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nasution, 2000, *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*, Cetakan ke 3, PT. Bumi Aksara, Jakarta.
- Nusa, Harian Umum, Oktober 2002, tentang *Buntut Kegagalan Tiga Trayek Baru, Jalur Bemo di Denpasar Perlu Diputihkan*, Denpasar Raya.
- Peraturan Pemerintah Nomor : 43 Tahun 1993, *Tentang Prasarana Dan Lalu Lintas Jalan*, CV. Mini Jaya Abadi, Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor : 41 Tahun 1993 , *Tentang Angkutan Jalan*, CV Mini Jaya Abadi, Jakarta.
- Putra, Fadillah, 2001, *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Robbin, Stephen P., 1996, *Perilaku Organisasi*, Edisi Indonesia, Jilid I, PT. Prenhallindo, Jakarta.
- Salim, Abbas, 2000, *Manajemen Transportasi*, Cetakan ke 5 , PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soejono dan Abdurrahman, 1999, *Metode Penelitian (Suatu Pemikiran dan Penerapan)*, Cetakan ke pertama, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Tamin, Ofyar Z., 1997, *Perencanaan Dan Pemodelan Transportasi*, ITB., Bandung.
- Undang-Undang Nomor : 14 Tahun 1992, *Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan*, CV. Eko Jaya, Jakarta.
- Usman, Husaini Dan Akbar Purnomo Setiady, 2001, *Metodologi Penelitian Sosial*, Cetakan ke 4, PT. Bumi Aksara, Jakarta.

