

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Sektor transportasi merupakan salah satu sektor yang sangat penting dan strategis dalam pembangunan. Dalam fungsinya sebagai *promoting sector* dan *servicing sector*, transportasi telah memegang peranan yang besar sebagai urat nadi perekonomian.<sup>1</sup> Pembangunan sektor ini dimaksudkan untuk menggerakkan berbagai potensi wilayah, meningkatkan aksesibilitas dan mobilitas masyarakat, serta meningkatkan produktivitas kawasan perkotaan.

Sasaran utama pembangunan sektor transportasi di banyak wilayah adalah untuk mewujudkan adanya keseimbangan perkembangan sektor-sektor ekonomi, terutama pada wilayah-wilayah dengan tingkat pertumbuhan tinggi, seperti Kota Yogyakarta yang tiap tahunnya terjadi peningkatan pertumbuhan jumlah penduduk yang tinggi. Peningkatan sarana dan prasarana transportasi bertujuan untuk menghubungkan sentra-sentra komersial dan fasilitas umum yang tersebar letaknya dengan sentra-sentra pemukiman penduduk, membuka kesempatan kerja, meningkatkan arus perhubungan antar kota kawasan *hinterland*-nya.<sup>2</sup>

Pembangunan dan pengembangan Kota Yogyakarta sekarang ini mulai diarahkan ke kawasan Selatan Kota Yogyakarta, yang meliputi Kecamatan

---

<sup>1</sup> *Studi Pola Jaringan Transportasi Jalan Kota Yogyakarta (Laporan Pendahuluan)*, Pemerintah Kota Yogyakarta Dinas Perhubungan dan Pusat Studi Transportasi dan Logistik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, September 2003, hal. 1.

<sup>2</sup> *Ibid.*

Kotagede, Umbulharjo, dan Mantrijeron. Khususnya di kawasan Kelurahan Giwangan Kecamatan Umbulharjo, sekarang dibangun Terminal Angkutan Penumpang Tipe A Yogyakarta/Giwangan untuk menunjang sarana transportasi dan sebagai pengganti Terminal Penumpang Umbulharjo, yang dilengkapi dengan Pusat Perbelanjaan. Disamping itu di sekitar terminal juga akan dibangun terminal bongkar muat barang, pasar ikan, pasar buah dan hasil Bumi, dan balai pengujian kendaraan bermotor.<sup>3</sup>

Latar belakang kebijakan pembangunan Terminal Tipe A Giwangan adalah:

#### **1. Faktor Teknis**

Secara teknis terbagi atas dua faktor yang melatar belakangi kebijakan pembangunan terminal yang baru (Giwangan), yaitu:

- a. Terminal Penumpang Umbulharjo dengan luas l.k. 16.212 m<sup>2</sup>, dari segi kapasitas dan daya tampung sudah tidak memenuhi tuntutan kebutuhan bagi pelayanan transportasi bus AKAP, AKDP, Perkotaan/Kota dan Angkutan Pedesaan. Sebagai Terminal Tipe A satu-satunya di DIY selain terminal-terminal kecil lainnya, terminal Umbulharjo tidak mungkin lagi dipergunakan karena kapasitasnya lebih kecil jika dibandingkan dengan jumlah bus yang masuk ke terminal.

---

<sup>3</sup> *Laporan Akhir, Perencanaan Fasilitas Transportasi Kawasan Giwangan Kota Yogyakarta, Pemerintah Kota Yogyakarta Dinas Perhubungan dan Magister Sistem dan Teknik Transportasi Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Desember 2002, hal. 1*

**Tabel 1.1**  
**Keadaan Terminal Bus di Kota Yogyakarta, 2000**

No	Kabupaten/Kota	Nama Terminal	Kapasitas (Bus)	Luas lahan (m <sup>2</sup> )	Kondisi
1	Yogyakarta	Umbul harjo	102	16.212	Baik
		Rejowinangun	30		Baik
		Terban	50		Baik
2	Sleman	Jombor	30	400	Baik
		Condongcatur			Baik

*Sumber: Dinas Perhubungan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2000*

**Tabel 1.2**  
**Rerata Pelayanan Bus di Terminal Umbulharjo**

Jenis Angkutan Penumpang	Bus	RIT Datang	RIT/Jam
1. Antar Kota Antar Propinsi (AKAP)	836	1.138	47
2. Antar Kota Dalam Propinsi (AKDP)	241	756	31
3. Angkutan Perkotaan (APDP)	258	1.714	142
<b>Jumlah</b>			<b>220</b>

*Sumber: Data Terminal Umbulharjo 1995/1996.*

Berdasarkan data-data di atas, dapat kita perhatikan dan simpulkan bahwa Terminal Umbulharjo tidak mungkin lagi dapat menampung jumlah kendaraan yang tiap tahunnya mengalami peningkatan yang pada tahun 1995/1996 data menunjukkan angka 220 kendaraan untuk rerata pelayanan bus apalagi untuk jangka waktu 10 atau 20 tahun mendatang, sedangkan luas terminal hanya sebesar 16.212 m<sup>2</sup> dengan kapasitas bus sebanyak 102 bus.

- b. Pada lokasi di Terminal penumpang Umbulharjo tidak mungkin lagi dikembangkan karena terbatasnya lahan dan padatnya bangunan di sekitar terminal.

- c. Pemanfaatan jalan dalam kota oleh bus-bus besar (AKAP maupun AKDP) untuk sampai ke lokasi terminal (Umbulharjo) secara teknik tidak diperbolehkan, karena luas jalan yang kecil namun kepadatan tinggi.

## 2. Faktor Ekonomis

Pemilihan lokasi terminal di kawasan tumbuh kembang cepat (Giwangan), sebagai langkah awal strategis Pemkot untuk menciptakan *balance* pertumbuhan antara wilayah Utara dan Selatan. Karena selama ini, wilayah perkembangan cenderung subur di Yogya Utara. Karena itu, pembangunan terminal tidak hanya berisi fasilitas transportasi saja, namun juga prasarana lain sebagai gerbang aktivitas bisnis. Sehingga kawasan Kota Yogyakarta bagian Selatan direncanakan perubahan *landuse* yang cukup mendasar, yaitu adanya rencana pasar induk Giwangan, pasar Ikan, pasar buah, pasar burung dan fasilitas bongkar muat barang; dimana perubahan tersebut akan terjadi perubahan pola pergerakan orang dan barang di kawasan kota.

## 3. Faktor Sosial

Kondisi lingkungan di Terminal Umbulharjo yang sudah terlalu padat akan mengakibatkan arus lalu lintas tidak lancar, yang akhirnya akan menyebabkan terganggunya masyarakat sekitar dengan polusi udara dan suara serta gangguan lainnya.

Agar proyek pembangunan terminal baru sebagai sarana yang sangat penting dibidang transportasi dapat berjalan dengan lancar dan sesuai rencana, maka sebelum kebijakan pembangunan terminal tersebut dikeluarkan setelah melalui proses formulasi kebijakan, harus diadakan suatu kajian penelitian yang mendalam, mulai dari tempat, dana yang dibutuhkan, dan sebagainya hingga pengaturan lalu lintas dan pengoperasian terminal tersebut. Agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan atau dampak dan akibat yang ditimbulkan dikemudian hari.

Bila kita melihat dari segi lalu lintas dan transportasi, dibangunnya Terminal Penumpang Tipe A Giwangan, sebagai pengganti Terminal (lama) Umbulharjo, akan berdampak terhadap:<sup>4</sup>

- a Perubahan pola pergerakan arus lalu lintas angkutan umum, baik Angkutan Umum Antar Kota Antar Propinsi (AKAP), Antar Kota Dalam Propinsi (AKDP) maupun angkutan kota (Bus Kota).
- b Perubahan pola tataguna lahan di kawasan terminal, yang akan mempengaruhi pola pergerakan arus lalu lintas di kawasan tersebut dan bangkitan parkir di badan jalan.
- c Perubahan guna ruang jalan akibat adanya bangkitan parkir di badan jalan maupun adanya kegiatan informal di DAMIJA.
- d Adanya tarikan arus lalu lintas menuju ke terminal karena adanya pusat bisnis di Kawasan Inti Giwangan.

---

<sup>4</sup> *Bahan Seminar. Menyusun Masterplan Angkutan Umum Kawasan Tumbuh Cepat Kota Yogyakarta, Pemerintah Kota Yogyakarta Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dan Magister Sistem dan Teknik Transportasi Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.*

Karena, dengan diketahui oleh masyarakat terhadap pembangunan terminal tersebut menjadi suatu hasil kebijakan yang benar-benar dapat dipertanggungjawabkan dan terhindar dari pandangan negatif dikarenakan tidak adanya keterbukaan.

Apabila dalam proses formulasi kebijakannya sudah mengalami kesalahan dan ketidakbenaran, otomatis dalam pelaksanaan kebijakan tersebut akan terjadi penyimpangan atau adanya ketidakpuasan hasil yang dicapai dari kebijakan pembangunan terminal baru tersebut. Seperti yang dikeluhkan oleh berbagai masyarakat, diantaranya, pedagang asongan yang dilarang berjualan di dalam terminal,<sup>7</sup> masyarakat sekitar yang tidak bisa mengais rejeki dan hanya bisa menonton ramainya terminal serta menerima polusi suara dan udara dari kendaraan yang lalu lalang<sup>8</sup>, terjadi kebingungan dari pengunjung atau pengguna terminal yang baru pertama kali datang ke terminal, tidak adanya perubahan yang cukup mendasar dari terminal yang katanya jauh lebih luas dari Terminal Umbulharjo karena masih terjadi antrian kendaraan, pemogokan sopir-sopir angkutan pada saat setelah *soft opening*nya terminal tersebut dikarenakan perubahan jalur yang merugikan mereka, loket tiket yang letaknya jauh, kurang puasnya atau kekecewaan berbagai kalangan dari pelayanan atau hasil yang terjadi di terminal baru (Giwangan) mulai dari awak bus, masyarakat pengunjung, masyarakat sekitar terminal, pihak-pihak yang terkait dengan pembangunan terminal tersebut (seperti Pemkot dan Dishub), dan berbagai permasalahan lainnya, walaupun sekarang sudah agak berbenah

---

<sup>7</sup> "Belum Pasti Masuk terminal. Pedagang Asongan Mengeluh", Kedaulatan Rakyat, Harian Pagi, Kamis, 5 Agustus 2004, hal. 2.

<sup>8</sup> "Suara Akar Rumput, Terminal dan Harapan Warga", Kedaulatan Rakyat, Harian Pagi, Sabtu, 4 September 2004, hal. 1.

menjadi lebih baik dari hari-hari awal *soft opening* Terminal Giwangan, baik yang dilakukan oleh Pemerintah Kota dengan dinas-dinas atau instansi terkaitnya maupun oleh PT. Perwita karya.

Bila melihat itu semua, adanya keingintahuan saya mengkaji bagaimana proses formulasi kebijakan tersebut sejak awal hingga akhirnya melibatkan pihak ke tiga dalam proses pembangunannya, dan juga melihat sejauh mana *keterbukaan pemerintah (transparansi)* dalam segala kebijakan yang dikeluarkannya untuk kepentingan masyarakat umum, untuk terciptanya Pemerintah Kota Yogyakarta yang bersih, jujur, adil, demokratis, dan dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel) sehingga menjadi pemerintahan yang baik (Good Governance).

Sebagai suatu kebijakan yang diperuntukan untuk masyarakat umum dan melihat dari banyaknya kekurangan, perlunya di analisa kebijakan pengadaan dan pengoperasian terminal Giwangan, agar untuk selanjutnya segala hal yang berhubungan dengan kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik, dan apabila ada kekurangan atau kesalahan dapat segera direvisi untuk menciptakan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Mengacu dari titik tolak latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut:

“Bagaimana Formulasi Kebijakan Pengoperasian Terminal Giwangan Kota Yogyakarta?”

## **C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

### **1. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui bagaimana Formulasi Kebijakan Pengoperasian Terminal Giwangan Kota Yogyakarta, permasalahan yang terjadi dan bagaimana cara mengatasi masalah tersebut.

### **2. Manfaat Penelitian**

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

Secara praktis dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Kota khususnya Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta, apakah kebijakan pengoperasian Terminal Giwangan sesuai dengan tujuan atau harapan yang telah ditetapkan.

## **D. KERANGKA DASAR TEORI**

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang dipergunakan di dalam melakukan penelitian sehingga kegiatan ini menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah. Selain itu penulis pun di sini memaparkan pula definisi lain dari teori menurut para ahli disertai pula dengan definisi dari Manajemen Transportasi, Lalu lintas, Fungsi Terminal, Kebijakan Publik, Proses Formulasi Kebijakan, Proses Pengambilan Keputusan, dan Formulasi Kebijakan Transportasi. Adapun definisinya sebagai berikut: Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi,

*“teori adalah Serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep”*<sup>9</sup>

Sedangkan menurut Koentjoroningrat,

*“teori merupakan Pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.”*<sup>10</sup>

Berbeda dengan pendapat dari Sarlito Wirawan Sarwono, yang mengatakan bahwa *“teori merupakan serangkaian hipotesa atau proposisi yang saling berhubungan tentang suatu gejala atau fenomena atau sejumlah gejala.”*<sup>11</sup>

Dari ketiga definisi tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa *teori merupakan sarana pokok yang mengatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti, sedangkan teori-teori yang digunakan tersebut sebagai dasar atau pijakan dalam penelitian yang penulis lakukan.*

Definisi-definisi mengenai teori apabila kita hubungkan dengan kerangka dasar teori yang penulis gunakan yaitu mengenai hal formulasi kebijakan dari pengadaan dan pengoperasian Terminal Giwangan. Maka lahirlah kerangka dasar teori di bawah ini.

## 1. Manajemen Transportasi

### a. Pengertian Transportasi

Ada beberapa definisi tentang transportasi. Oleh Marlok, transportasi berarti *memindahkan atau mengangkut sesuatu dari satu tempat ke tempat lain.*<sup>12</sup> Menurut Bowersok, definisi transportasi

<sup>9</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi. *Metode Penelitian Sosial*, LP3ES, Jakarta, 1983, hal. 37.

<sup>10</sup> Koentjoroningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997, hal. 9.

<sup>11</sup> Sarlito W.S., *Teori-teori Psikologi Sosial*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hal. 4

<sup>12</sup> Marlok (1981), dalam Robert J. Kidoatje, *Manajemen dan Rekayasa Infrastruktur*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan I, Agustus 2003, hal. 352.

adalah *perpindahan barang atau penumpang dari suatu lokasi ke lokasi lain, dengan produk yang digerakkan atau dipindahkan ke lokasi yang membutuhkan atau menginginkan*.<sup>13</sup> Sementara menurut Papacostas, transportasi didefinisikan sebagai *suatu sistem yang terdiri dari fasilitas tertentu beserta arus dan sistem kontrol yang memungkinkan orang atau barang dapat berpindah dari suatu tempat ke tempat lain secara efisien dalam setiap waktu untuk mendukung aktivitas manusia*.<sup>14</sup> Secara umum dapat disimpulkan, bahwa transportasi adalah *suatu kegiatan untuk memindahkan sesuatu (orang dan/ barang) dari suatu tempat ke tempat lain, baik dengan atau tanpa sarana (kendaraan, pipa, dan lain-lain)*.

Pemindahan ini harus menempuh suatu jalur perpindahan atau lintasan atau prasarana yang mungkin sudah disiapkan oleh alam, seperti sungai, laut, dan udara atau jalur lintasan hasil kerja pemikiran manusia (*man made*), misalnya jalan raya, jalan rel dan pipa. Obyek yang diangkut terdiri dari barang, paket, surat, dan hasil industri transportasi berupa barang (mobil, jembatan, peralatan, dan lain-lain) serta pelayanan (jasa).

#### b. Sistem dan Komponen Transportasi

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

1) Terakomodasinya mobilitas penduduk,

<sup>13</sup> Bowersox (1981), dalam Robert J. Kodoatie, *Ibid*.

<sup>14</sup> Papacostas (1987), dalam Robert J. Kodoatie, *Ibid*.

- 4) Rencana operasi atau prosedur pengaturan yang dapat menjamin kegiatan transportasi (lalu lintas orang dan barang) bergerak secara aman, lancar dan tertib.

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

#### c. Peran dan Manfaat Transportasi

Kegiatan transportasi bukan merupakan suatu tujuan melainkan mekanisme untuk mencapai tujuan. Kegiatan masyarakat bersangkutan paut dengan barang dan jasa untuk mencukupi kebutuhannya yang beraneka ragam, dan kegiatan transportasi yang membuatnya mencapai tujuan yang diinginkan. Secara ringkas peran tersebut adalah.<sup>15</sup>

##### 1) Peran ekonomi

Sebagai sarana distribusi hasil produksi dan kegiatan ekonomi lainnya.

##### 2) Peran sosial

Sebagai sarana memperlancar proses interaksi sosial antar masyarakat.

##### 3) Peran politis

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

---

<sup>15</sup> Robert.J. Kodoatie, *Ibid.*, hal. 358.

## 4) Peran kewilayahan

Sebagai sarana untuk distribusi penduduk dan pengembangan wilayah.

## 5) Peran persatuan dan kesatuan bangsa, penghubung dan perekat bangsa (wawasan nusantara).

## 6) Industri dan perdagangan

Sebagai sarana pengembangan industri dan perdagangan lokal, regional, nasional, internasional/ global.

d. Karakteristik Persoalan Transportasi<sup>16</sup>

Karakteristik persoalan transportasi cukup kompleks dan dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) macam, yaitu:

## 1) Multi Moda

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

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal 358-359.

## 2) Multi Disiplin

Kajian transportasi akan mencakup aspek yang beragam. Mulai dari karakteristik pengguna jasa sampai dengan karakteristik prasarana atau transportasi itu sendiri. Hal ini menyebabkan banyaknya disiplin ilmu yang terlibat. Disiplin ilmu yang terlibat antara lain keteknikan; ekonomi, geografi, sosial politik, psikologi, matematika, riset operasi, komputer dan hukum. Arti persoalan transportasi tidak dapat dilihat hanya dari sudut pandang ilmu saja.

## 3) Multi Sektoral

Banyak sektor lembaga atau pihak yang terkait memiliki kepentingan terhadap transportasi. Suatu kegiatan transportasi biasanya akan melibatkan beberapa lembaga pemerintahan ataupun swasta yang masing-masing memiliki kepentingan yang berbeda. Untuk itu perlunya koordinasi dan penanganan yang baik antar instansi tersebut. Sebagai contoh kasus perencanaan terminal. Maka pihak yang terkait antara lain meliputi unsur Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dinas Perhubungan, Badan Pertanahan Nasional (BPN), Dinas Tata Kota (DTK), Kepolisian (Polisi Lalu Lintas/ Polantas), pengusaha bus, Organisasi Pengusaha Nasional Kendaraan Bermotor di Jalan (Organda), Dinas Pendapatan Daerah (Dipenda), masyarakat lingkungan sekitarnya dan lain sebagainya.

#### 4) Multi Problem

Kajian transportasi merupakan kajian multimoda, multi disiplin, multi sektoral, maka dengan demikian akan mengakibatkan multi problem. Masalah yang dihadapi akan memiliki dimensi yang cukup beragam dan luas. Mulai dari masalah yang berkaitan dengan aspek pengguna jasa, aspek rekayasa, aspek operasional, aspek ekonomi sampai dengan aspek sosial. Sebagai contoh dengan kasus pembangunan terminal, maka problem yang mungkin muncul antara lain:

- a) Aspek keteknikan, misalnya: lapisan tanah yang jelek, sistem drainase yang buruk, dll.
- b) Aspek ekonomi, misalnya: alokasi dana pemerintah yang terbatas, daya beli masyarakat yang rendah, dll.
- c) Aspek pertanahan, misalnya: lahan yang terbatas, kepemilikan yang kurang jelas, dll.
- d) Aspek sosial, misalnya: penumpang yang tidak disiplin, adanya premanisme, dll.
- e) Aspek lalu lintas, misalnya: gangguan lalu lintas di pintu masuk dan keluar terminal, pelaku pengemudi yang tidak disiplin, dll.

#### e. Manajemen Transportasi

Istilah manajemen datang dari bahasa inggis *management*. Istilah ini terbentuk dari akar kata *mamus*, tangan, yang berkaitan

dengan kata *menagerie* yang berarti beternak. *Menagerie* juga berarti sekumpulan binatang liar yang dikendalikan di dalam pagar. Kata *manus* berkaitan dengan kata *ménage* yang berasal dari bahasa Latin *mansionaticum* yang berarti pengelolaan rumah besar.<sup>17</sup> Maka manajemen bisa diartikan sebagai mempelajari bagaimana menciptakan usaha yang *efektif* (“doing right things”) secara *efisien* (“doing things right”) dan *produktif*, melalui fungsi dan siklus tertentu, dalam rangka mencapai tujuan organisasional yang telah ditetapkan.

Maka, pengertian manajemen transportasi adalah *mempelajari atau bagaimana menciptakan usaha yang efektif secara efisien dan produktif, melalui fungsi dan siklus tertentu, dalam rangka mencapai tujuan atau peran transportasi serta untuk meminimalisir segala persoalan transportasi.*

Ruang lingkup manajemen transportasi terlihat melalui fungsi-fungsi manajemen:

1. Perencanaan transportasi.
2. Pengorganisasian sumber-sumber transportasi.
3. Penggunaan sumber-sumber transportasi.
4. Kontrol transportasi.

Sedangkan siklus manajemen menunjukkan proses yang menghubungkan keempat fungsi manajemen mulai dari perencanaan dan balik ke perencanaan kembali, berturut-turut dan terus-menerus.

Siklus manajemen dapat juga disebut siklus produk, mengingat setiap

---

<sup>17</sup> Taliziduhu Ndraha, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta cetakan pertama, Mei 2003, hal. 159.

- b) Meningkatkan tingkat keselamatan dari pengguna yang dapat diterima oleh semua pihak dan memperbaiki tingkat keselamatan tersebut sebaik mungkin.
  - c) Melindungi dan memperbaiki keadaan kondisi lingkungan dimana arus lalu lintas tersebut berada.
  - d) Mempromosikan penggunaan energi secara efisien ataupun pengguna energi lain yang dampak negatifnya lebih kecil dari pada energi yang ada.
- 2) Sasaran manajemen lalu lintas
- a) Mengatur dan menyederhanakan lalu lintas dengan melakukan pemisahan terhadap tipe, kecepatan dan pemakai jalan yang berbeda untuk meminimumkan gangguan terhadap lalu lintas.
  - b) Mengurangi tingkat kemacetan lalu lintas dengan menaikkan kapasitas atau mengurangi volume lalu lintas pada suatu jalan. Melakukan optimasi ruas jalan dengan menentukan fungsi dari jalan dan kontrol terhadap aktivitas-aktivitas yang tidak cocok dengan fungsi jalan tersebut.

3) Identifikasi masalah

Dalam melakukan identifikasi masalah sesuai dengan tujuan dan sasaran manajemen lalu lintas adalah sebagai berikut:

**Keluhan Subyektif**, dimana masalah biasa diidentifikasi dari persepsi seseorang mengenai apa yang terjadi, baik kejadian tersebut dapat diterima atau tidak. Masalah tersebut biasanya berkaitan dengan kemacetan, keselamatan, biaya maupun kenyamanan perjalanan yang dievaluasi orang secara subjektif dan bersifat pribadi.

Untuk hal yang mendesak, perbaikan yang dilakukan adalah perbaikan kontrol yang ada (persimpangan, parkir, dll). Dalam jangka pendek dapat dilakukannya perubahan arus lalu lintas dengan manajemen lalu lintas dan sarana penunjang lainnya. Jangka menengah, dengan melakukan peningkatan kapasitas jaringan jalan dan perubahan arah lalu lintas, pelebaran jalan dan kontruksi jalan baru. Sedangkan untuk jangka panjang, dengan melakukan perubahan arus lalu lintas berdasarkan pertumbuhan lalu lintas dengan mengontrol pengembangan rencana perkotaan.

Berdasarkan hal tersebut diatas, identifikasi permasalahan yang dapat dilakukan adalah, manajemen lalu lintas, operasi angkutan umum, pengembangan jaringan jalan, dan pengembangan jaringan transportasi umum.

### **3. Fungsi Terminal<sup>20</sup>**

#### **a. Pengertian Terminal (Transportasi):**

Adapun pengertian terminal seperti yang terdapat dalam buku *Tentang lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, Rangkuman dari Semua Kebijakan tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan, yang di edit oleh Hary Purwanto, adalah:

- 1) Titik simpul dalam jaringan transportasi jalan yang berfungsi sebagai pelayanan umum.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hal. 93-94.

- 2) Tempat pengendalian, pengawasan, pengaturan dan pengoperasian lalu lintas.
- 3) Prasarana angkutan yang merupakan bagian dari sistem transportasi untuk melancarkan arus penumpang dan barang.
- 4) Unsur tata ruang yang mempunyai peranan penting bagi efisiensi kehidupan kota.

b. Jenis Terminal

Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 31 Tahun 1995 tentang Terminal Transportasi Jalan, jenis terminal ada dua yaitu:

- 1) Terminal penumpang, adalah prasarana transportasi jalan untuk keperluan menaikkan dan menurunkan penumpang, perpindahan intra dan/ atau antar moda transportasi serta pengaturan kedatangan dan pemberangkatan kendaraan umum.
- 2) Terminal barang, adalah prasarana transportasi jalan untuk keperluan membongkar dan memuat barang serta perpindahan intra dan/ atau antar moda transportasi.

c. Fungsi Terminal

Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 31 Tahun 1995 tentang Terminal Transportasi Jalan, fungsi terminal adalah:

- 1) Fungsi terminal bagi penumpang, adalah untuk kenyamanan menunggu, kenyamanan perpindahan dari satu moda atau kendaraan ke moda atau kendaraan lain, tempat fasilitas-fasilitas informasi dan fasilitas parkir kendaraan pribadi.

- 2) Fungsi terminal bagi pemerintah, adalah dari segi perencanaan dan manajemen lalu lintas untuk menata lalu lintas dan angkutan serta menghindari dari kemacetan, sumber pemungutan retribusi dan sebagai pengendali kendaraan umum.
- 3) Fungsi terminal bagi operator/ pengusaha, adalah untuk pengaturan operasi bus, penyediaan fasilitas istirahat dan informasi bagi awak bus dan sebagai fasilitas pangkalan.

d. Tipe dan Fungsi Terminal Penumpang

Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 31 Tahun 1995 tentang Terminal Transportasi Jalan, tipe dan fungsi terminal penumpang adalah:

- 1) Terminal Penumpang Tipe A, berfungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan antar kota antar propinsi, dan/ atau angkutan lintas batas negara, angkutan antar kota dalam propinsi, angkutan kota dan angkutan pedesaan.
- 2) Terminal Penumpang Tipe B, berfungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan antar kota dalam propinsi, angkutan kota dan/ atau angkutan pedesaan.
- 3) Terminal Penumpang Tipe C, berfungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan pedesaan.

e. Kriteria Pembangunan Terminal Penumpang

Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 31 Tahun 1995 tentang Terminal Transportasi Jalan, kriteria pembangunan terminal penumpang adalah:

- 1) Terminal harus dapat menjamin kelancaran arus angkutan baik penumpang maupun barang.
- 2) Terminal hendaknya sesuai dengan Rencana Tata Ruang Pengembangan Kota.
- 3) Lokasi terminal hendaknya dapat menjamin penggunaan dan operasi kegiatan terminal yang efisien dan efektif.
- 4) Lokasi terminal hendaknya tidak mengakibatkan gangguan pada kelancaran arus kendaraan umum dan keamanan lalu lintas kota serta lingkungan hidup sekitarnya.

f. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Lokasi Terminal

Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 31 Tahun 1995 tentang Terminal Transportasi Jalan, faktor-faktor yang mempengaruhi lokasi terminal adalah:

- 1) Aksesibilitas, yaitu tingkat pencapaian kemudahan yang dapat dinyatakan dengan jarak, waktu atau biaya angkutan.
- 2) Struktur wilayah, dimaksudkan untuk mencapai efisiensi maupun efektifitas pelayanan terminal terhadap elemen-elemen perkotaan yang mempunyai fungsi primer dan sekunder.
- 3) Lalu lintas, terminal merupakan pembangkit lalu lintas. Oleh karena itu penentuan lokasi terminal harus tidak lebih menimbulkan dampak lalu lintas tetapi sebaliknya harus dapat mengurangi dampak lalu lintas.

- 4) Biaya, penentuan lokasi terminal perlu mempertimbangkan biaya yang dikeluarkan oleh pemakai jasa. Oleh karenanya faktor biaya harus dipertimbangkan agar penggunaan angkutan umum dapat terselenggarakan secara cepat aman dan murah.

g. Penentuan Lokasi Terminal Penumpang

Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 31 Tahun 1995 tentang Terminal Transportasi Jalan, penentuan lokasi terminal mempertimbangkan:

- 1) Rencana kebutuhan lokasi simpul, yang merupakan bagian dari rencana umum jaringan transportasi jalan.
- 2) Rencana umum tata ruang
- 3) Kepadatan lalu lintas dan kapasitas jalan di sekitar terminal.
- 4) Keterpaduan moda transportasi baik intra maupun antar moda.
- 5) Kondisi topografi lokasi terminal
- 6) Kelestarian lingkungan.

#### 4. Kebijakan Publik

a. Pengertian

Istilah kebijakan atau kebijaksanaan (policy) menurut Carl Friedrich adalah:

*"suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang di usulkan oleh seorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencari tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan."*<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Carl Friedrich, dalam Solikhin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan. Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bina Aksara, Jakarta 1997, hal. 3.

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan sebagai *"is whatever government choose to do or not to do"* (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak untuk dilakukan)<sup>22</sup>. Selanjutnya Dye mengatakan bahwa:

*"bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijaksanaan Negara itu harus meliputi semua 'tindakan' pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan Negara. Hal ini disebabkan karena 'sesuatu yang tidak dilaksanakan' oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan 'sesuatu yang dilakukan' oleh pemerintah."*<sup>23</sup>

Sedangkan Irfan Islamy menambahkan bahwa:

*kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat"*.<sup>24</sup>

Maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah *pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah*. Dan dalam konsep demokrasi modern, kebijakan negara (publik) *tidaklah hanya berisi beberapa pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (public opinion) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan-kebijakan negara (publik)*. Setiap kebijakan negara harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (*public interest*).

Dari beberapa definisi diatas kemudian kita lihat dalam konteks kebijakan pengadaan Terminal Penumpang Tipe A Giwangan oleh pemerintah Kota Yogyakarta melalui Dinas Perhubungan dan bekerjasama dengan pihak swasta dalam hal ini PT. Perwita Karya.

<sup>22</sup> M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hal. 18.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

Pengadaan Terminal Giwangan oleh Pemerintah dan Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta memiliki banyak tujuan, selain untuk memindahkan pusat keramaian ke wilayah Yogyakarta bagian Selatan, juga banyak tujuan lain. Namun, jadi sangat tidak demokratis bila kita lihat banyak keluhan-keluhan baik dari masyarakat pengguna Terminal, maupun masyarakat sekitar, karena mereka banyak merasa dirugikan, pelayanan yang tidak puas dan sebagainya.

b. Ciri-ciri Kebijakan Publik

*Pertama*, kebijakan lebih merupakan tindakan yang mengarah tujuan (terencana) daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. *Kedua*, Kebijaksanaan 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. *Ketiga*, Kebijaksanaan bersangkutan-paut dengan apa yang sengaja dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu misalnya dalam mengatur perdagangan, penanganan inflasi, dan berkaitan dengan unsur masyarakat atau rakyat. *Keempat*, Kebijakan negara kemungkinan positif mungkin juga negatif. Dalam bentuk yang positif, kebijakan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu; sementara dalam bentuk yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Carl Friedrich, Dalam Solikhin Abdul Wahab, *Op.Cit.*, hal. 6-7.

Kebijakan publik lebih merupakan keputusan pemerintah selaku institusi atau sebagai lembaga dan merupakan keputusan individu-individu yang duduk di dalam pemerintahan. Tetapi tidak sedikit dari sebuah keputusan individu yang duduk dipemerintahan diatas dinamakan kebijakan publik yang bertujuan menguntungkan diri pribadi dan banyak mengesampingkan kepentingan publik.

## 5. Proses Formulasi Kebijakan

### a. Pengertian Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan berasal dari kata *Formulation* yang berarti perumusan, merupakan suatu tahapan dimana proses pembuatan kebijakan dilakukan. Formulasi kebijakan yang berupa pembangunan dan sintesis alternatif-alternatif pemecahan masalah, pada dasarnya merupakan aktivitas konseptual dan teoritis.

Untuk memperjelas makna yang terkandung dalam konsep perumusan kebijakan, maka kita perlu mengemukakan beberapa pendapat para pakar yang dinilai dapat membantu untuk memperoleh kejelasan yang dimaksud. Diantara para pakar tersebut adalah sebagai berikut:

#### 1) Menurut William N Dunn, formulasi kebijakan adalah

*"Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat pemerirraah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif."*<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hal. 24.

- 2) Raymond Bauer, dalam tulisannya *The Study of Policy Formulation*, memandang perumusan kebijakan pemerintah sebagai "*Proses pengalihragaman yang mengubah masukan-masukan politik menjadi keluaran-keluaran politik*".<sup>27</sup>
- 3) Yehezkel Dror telah menjelaskan secara rinci makna dari perumusan kebijakan pemerintah, dengan mengatakan bahwa pembuatan kebijakan pemerintah itu adalah:

*"Suatu proses yang amat kompleks dan dinamis yang terdiri dari berbagai unsur yang satu sama lain kontribusinya berbeda-beda terhadap perumusan kebijakan pemerintah tersebut. Perumusan kebijakan pemerintah memutuskan pedoman-pedoman umum untuk melakukan tindakan yang diarahkan pada masa depan, terutama bagi lembaga-lembaga pemerintah. Pedoman-pedoman umum tersebut secara formal dimaksudkan untuk mencapai apa yang termaktub dalam istilah kepentingan umum dengan cara yang sebaik mungkin"*.<sup>28</sup>

Perumusan masalah dapat memberikan masukan-masukan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda.

Perumusan masalah dapat memberikan asumsi-asumsi, mendiagnosa masalah-masalah, penyebab-penyebab yang timbul, menetapkan tujuan-tujuan yang memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan perancangan pokok-pokok kebijakan baru.

<sup>27</sup> Solikhin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990, hal. 30-34.

<sup>28</sup> *Ibid.*

### 3) Output (Hasil Kebijakan)

Terlalu sering kebijakn dipandang sebagai respon terhadap tekanan (*preasure*), namun mengapa terkadang tidak ada tekanan.<sup>31</sup> Kebijakan pemerintah akan mendapatkan tekanan dari lingkungan apabila tidak memenuhi keinginan dari masyarakat atau lingkungan itu sendiri. Dan tidak akan mendapatkan tekanan apabila telah sesuai dengan keinginan lingkungan tersebut. Analisis kebijakan sangat diperlukan untuk memahami apakah sudah memenuhi tuntutan masyarakat dan apabila sudah diterima akan segera dilaksanakan.

### 4) Analisis Kebijakan

Dengan demikian analisis kebijakan perlu menelaah lebih detail hakekat system politik dan hubungan antara variabel-variabel seperti proses pengambilan keputusan atau *outcome*.<sup>32</sup>

Pemahaman tentang lingkungan dan sistem politik sangat penting dan vital untuk diketahui. Karena tanpa pemahaman seperti respon-respon terhadap kebijakan tidak akan dapat dipahami ataupun diantisipasi. Tujuan dari analisis-analisis kebijakan tersebut untuk mengetahui apakah kebijakan tersebut dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan apabila tidak ada kesesuaian maka segera mungkin akan diadakan perubahan-perubahan ataupun revisi-revisi.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, hal 13

c. Proses Formulasi Kebijakan<sup>33</sup>

Dalam formulasi sebuah kebijakan melewati beberapa proses, yaitu:

1) Mengidentifikasi alternatif

Sebelum pembuat keputusan memformulasikan kebijaksanaan, maka terlebih dahulu harus melakukan identifikasi terhadap alternatif untuk kepentingan pemecahan masalah tersebut. Alternatif-alternatif kebijaksanaan itu tidak begitu saja tersedia dihadapan pembuat kebijaksanaan. Terhadap problema yang hampir sama atau mirip dapat saja mungkin dipakai alternatif-alternatif kebijaksanaan yang telah pernah dipilih, tetapi terutama bagi problema-problema baru pembuat kebijaksanaan di tuntut untuk secara kreatif menemukan alternatif-alternatif kebijaksanaan yang baru. Alternatif-alternatif yang baru inipun perlu diberikan identifikasinya sehingga masing-masing nampak jelas karakteristiknya. Pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif kebijaksanaan akan mempermudah proses formulasi kebijaksanaan.

2) Mendefinisikan dan merumuskan alternatif

Kegiatan mendefinisikan dan merumuskan alternatif ini bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijaksanaan itu nampak dengan jelas pengertiannya. Semakin jelas alternatif itu diberi pengertian (didefinisikan) maka akan semakin mudah pembuat kebijaksanaan

---

<sup>33</sup> M. Irfan Islamy, *Op. Cit.*, hal. 92-95.

menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut. Sebaliknya alternatif yang tidak dapat didefinisikan atau dirumuskan dengan baik maka tidak akan dapat dipakai secara baik sebagai kebijaksanaan untuk memecahkan masalah.

### 3) Menilai Alternatif

Menilai alternatif adalah kegiatan pemberian bobot (harga) pada setiap alternatif, sehingga nampak dengan jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing. Dengan mengetahui bobot positif dan negatif dari masing-masing alternatif itu membuat pembuat keputusan akan mengambil sikap untuk menentukan alternatif mana yang lebih baik memungkinkan untuk dilaksanakan/ dipakai. Alternatif yang memiliki bobot positif yang lebih besar dibandingkan dengan bobot negatifnya, maka apabila dipakai sebagai alternatif kebijaksanaan akan memberikan dampak atau akibat yang positif pula. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap alternatif dengan baik diperlukan kriteria tertentu, kriteria ini tidak hanya mempunyai konotasi bahwa pemilihan resiko tenaga, biaya, dan waktu, tetapi yang jauh lebih penting dari itu adalah bahwa alternatif yang dipilih itu dapat benar-benar berfungsi dengan baik (pragmatis) dan menguntungkan semua pihak (problema dapat dipecahkan dengan baik). Untuk itu pembuat kebijaksanaan perlu memiliki informasi yang baik dan relevan, sehingga dapat

#### 4) Memilih alternatif yang memuaskan

Proses pemilihan alternatif yang “memuaskan” atau “yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan” barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijaksanaan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif-alternatif kebijaksanaan.

Proses memilih alternatif yang memuaskan bukanlah semata-mata bersifat rasional, tetapi juga emosional. Ini mempunyai arti bahwa pembuat kebijaksanaan akan menilai alternatif-alternatif kebijaksanaan sebatas kemampuan rasionya dengan mengantisipasi dampak positif dan negatifnya dan ia membuat pilihan alternatif tersebut bukan hanya untuk kepentingan dirinya saja tetapi untuk kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh *pengaruh, akibat dan konsekuensi* dari pilihannya itu. Dengan kata lain proses pemilihan alternatif yang memuaskan itu bersifat obyektif dan subyektif.

Selanjutnya dalam tahap formulasi kebijakan ini dapat melakukan peramalan sehingga dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi dimasa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Peramalan dapat menguji masa depan yang possible, potensial dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelavakan politik (*dukungan dari organisasi*) dari berbagai

Bentuk dan jenis formulasi kebijaksanaan negara itu bisa berupa *retire formulation* yaitu proses merumuskan kembali usulan-usulan kebijakan negara secara berulang-ulang sehingga bersifat rutin dan tidak banyak berubah karena seringkali muncul pada agenda pemerintah; bisa juga berupa *analogous formulation* yaitu perumusan kebijakan yang memperlakukan suatu problema baru sama halnya dengan apa yang pernah dilakukan pada usulan-usulan kebijaksanaan yang pernah terjadi sebelumnya, jadi dicari analoginya. Kadang-kadang juga berupa *creative formulation* yaitu proses perumusan kebijaksanaan dengan memperlakukan suatu problema melalui cara-cara baru (kreasi baru) yang tidak pernah dipraktekkan pada usulan-usulan kebijaksanaan sebelumnya.

## 6. Proses Pengambilan Keputusan

### a. Teori-teori Pengambilan Keputusan Kebijakan Publik

Teori-teori dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yaitu sebagai berikut:

#### 1) Teori Rasional Komprehensif

Barangkali teori pengambilan keputusan yang paling terkenal dan mungkin pula yang paling banyak digunakan dan banyak diterima oleh kalangan luas ialah teori Rasional Komprehensif. Unsur-unsur utama dari teori ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a) Pembuat keputusan di harapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain.

Pokok-pokok teori inkremental ini dapat diuraikan sebagai berikut:

- a) Pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis tindakan empiris yang diperlukan untuk mencapainya, dipandang sebagai sesuatu hal yang saling terkait dari pada sebagai sesuatu hal yang saling terpisah.
- b) Pembuatan keputusan dianggap hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah, dan alternatif-alternatif ini hanya dipandang berbeda secara inkremental atau marginal bila dibandingkan dengan kebijaksanaan yang ada sekarang.
- c) Bagi setiap alternatif hanya sejumlah kecil akibat-akibat yang mendasar saja yang akan dievaluasi.
- d) Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan akan didefinisikan secara teratur. Pandangan inkrementalis memberikan kemungkinan untuk mempertimbangkan dan menyesuaikan tujuan dan sarana, serta sarana dan tujuan sehingga menjadikan dampak dari masalah itu lebih dapat ditanggulangi.
- e) Bahwa tidak ada keputusan atau cara pemecahan yang tepat bagi tiap masalah. Batu uji bagi keputusan yang baik terletak pada keyakinan bahwa berbagai analisis pada akhirnya akan sepakat pada keputusan tertentu, meskipun tanpa menyepakati bahwa keputusan itu adalah yang paling tepat sebagai sarana untuk mencapai tujuan.

- f) Pembuatan keputusan yang inkremental pada hakikatnya bersifat perbaikan-perbaikan kecil dan hal ini lebih diarahkan untuk memperbaiki ketidaksempurnaan dari upaya-upaya konkrit dalam mengatasi masalah sosial yang ada sekarang daripada sebagai upaya untuk menyodorkan tujuan-tujuan sosial yang sama sekali baru di masa yang akan datang.<sup>35</sup>

Dengan mendesaknya suatu masalah yang segera diselesaikan, ditambah minimnya pengalaman dan kurang sumber-sumber lain yang diperlukan untuk melakukan analisis yang komprehensif terhadap terhadap semua alternatif untuk memecahkan masalah yang ada, membuat teori ini banyak digunakan.

### 3) Teori Pengamatan Terpadu

Teori ini merupakan gabungan beberapa poin dari dua teori sebelumnya, yang mana Amitai Etzioni (ahli sosiologi organisasi) sebagai penganjur teori ini setuju terhadap kritik-kritik para teoritis inkremental yang diarahkan pada teori rasional komprehensif, akan tetapi ia juga menunjukkan adanya beberapa kelemahan yang terdapat pada teori inkremental, seperti keputusan-keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan penganut model inkremental akan lebih mewakili atau mencerminkan kepentingan-kepentingan dari kelompok-kelompok yang kuat dan mapan serta

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, hal. 21-22.

kelompok-kelompok yang mampu mengorganisasikan kepentingannya dalam masyarakat, sementara itu kepentingan-kepentingan dari kelompok-kelompok yang lemah dan secara politis tidak mampu mengorganisasikan kepentingannya praktis akan terabaikan.<sup>36</sup>

b. Kriteria (Nilai atau Norma) Pengambilan Keputusan<sup>37</sup>

1) Nilai-nilai Politik

Pembuat keputusan mungkin melakukan penilaian atas alternatif kebijaksanaan yang dipilihnya dari sudut pentingnya alternatif-alternatif itu bagi partai politiknya atau bagi kelompok-kelompok klien dari badan atau organisasi yang dipimpinnya atau dia berada.

2) Nilai-nilai Organisasi

Para pembuat keputusan, khususnya birokrat (sipil atau militer), mungkin dalam mengambil keputusan dipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi di mana ia terlibat di dalamnya.

3) Nilai-nilai Pribadi

Hasrat untuk melindungi atau memenuhi kesejahteraan atau kebutuhan fisik atau kebutuhan finansial, reputasi diri, atau posisi histories kemungkinan juga digunakan oleh para pembuat keputusan sebagai kriteria dalam pengambilan keputusan.

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, hal. 23-24.

<sup>37</sup> *Ibid.*, hal. 26-28.

- 4) *Scanning* lingkungan internal: memilih faktor-faktor strategik:
  - a) Kekuatan
  - b) Kelemahan
- 5.a) Menganalisis faktor-faktor strategik dalam kerangka situasi yang sedang berlangsung.
- 5.b) Mereview dan merevisi, jika perlu, visi dan sasaran (organisasi).
- 6) Mengembangkan, mengevaluasi alternatif-alternatif terbaik.

Fase *kedua*, yaitu *implementasi strategi* yang merupakan langkah ketujuh. Fase ini mencakup langkah-langkah penyusunan program, penganggaran, dan penetapan prosedur.

Fase *ketiga*, disebut *evaluasi dan control* yang merupakan langkah kedelapan.

## 7. Formulasi Kebijakan Transportasi

Sebagai langkah awal, proses formulasi kebijakan transportasi berikutnya harus melihat dan memperhatikan lima komponen transportasi sebagai suatu sistem teknologi yaitu kendaraan, tenaga penggerak, jalur pergerakan, terminal dan sistem pengendalian (seperti dijelaskan pada halaman 10). Dari memperhatikan kelima komponen tersebut dan kemudian ternyata ada sebuah komponen atau beberapa komponen yang dirasa kurang begitu efektif atau memiliki beberapa kendala, kekurangan atau perlu perbaikan dan pembaharuan. Maka perlu bagi bagi Pemerintah (dalam hal ini Dinas Perhubungan) merekomendasikan suatu usulan perbaikan komponen transportasi tersebut, yang nantinya akan

## **2. Lalu Lintas**

Dalam manajemen lalu lintas terutama manajemen rekayasa lalu lintas didalam terminal diperlukan pengkajian yang lebih teliti agar diperoleh tingkat efisiensi dari pergerakan lalu lintas secara menyeluruh dengan tingkat aksesibilitas yang tinggi melalui penyeimbangan antara permintaan dengan sarana penunjang yang tersedia.

## **3. Fungsi Terminal**

Terminal Tipe A berfungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan antar kota dalam propinsi, dan/atau angkutan lintas batas negara, angkutan antar kota dalam propinsi, angkutan kota dan angkutan pedesaan yang melakukan penurunan dan kenaikan penumpang dengan memberikan pelayanan yang terbaik dengan mementingkan kepuasan penumpang.

## **4. Kebijakan Publik**

kebijakan publik adalah pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah namun tidaklah hanya berisi beberapa pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (public opinion) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan-kebijakan negara (publik). Setiap kebijakan negara (publik) harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (public interest).

## **F. DEFINISI OPERASIONAL**

Menurut Sofyan Effendi, definisi operasional adalah *unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Dengan kata lain, definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel.*<sup>40</sup>

Penelitian terhadap formulasi kebijakan pengoperasian Terminal Giwangan Kota Yogyakarta akan menganalisis data dengan menggunakan indikator-indikator sebagai berikut:

### **1. Latar Belakang Permasalahan Kebijakan**

- a. Faktor Teknis.
- b. Faktor Ekonomi.
- c. Faktor Sosial.

### **2. Analisa Formulasi Kebijakan Pengoperasian Terminal Giwangan Kota Yogyakarta**

- a. Rencana Kebijakan Pembangunan dan pengelolaan Terminal Yogyakarta.
- b. Tahapan Kebijakan.
  - 1) Tahapan Kebijakan oleh Pemerintah (Eksekutif)
  - 2) Tahapan Pembahasan dan Pengesahan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legiaslatif)

### **3. Implikasi Formulasi Kebijakan**

### **4. Partisipasi Masyarakat dalam Proses Formulasi Kebijakan**

- a. Proses Sosialisasi
- b. Masukan Terhadap Kebijakan

### **5. Respon Pemerintah Terhadap Komplain/masukan dari Masyarakat.**

---

<sup>40</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, Op. Cit., hal. 46.

## G. METODE PENELITIAN

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis pergunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian Deskriptif (*Descriptive Research*). Dimana dalam penelitian deskriptif data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.<sup>41</sup>

Apabila kita telaah secara mendalam banyak sekali pengertian penelitian deskriptif, diantaranya: Menurut Atherton dan Klemmack mengatakan:

*Penelitian deskriptif adalah Penelitian yang bertujuan memberikan gambaran tentang suatu dari masyarakat atau suatu kelompok orang berupa gambaran tentang gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih.*<sup>42</sup>

Berbeda dari persepsi umum yang menyatakan bahwa penelitian deskriptif adalah sesuatu metode dalam penelitian, dimana meneliti status kelompok manusia, kondisi dalam sistem pemikiran di masa sekarang.<sup>43</sup>

Dari beberapa pengertian di atas, apabila kita persempit kembali dari aspek tujuan pada dasarnya secara umum memiliki maksud membuat deskriptif atau gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.

Jenis penelitian ini digunakan karena dalam penelitian ini berusaha

---

<sup>41</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1998, hal. 6.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hal. 10.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hal. 15.

menggambarkan atau melukiskan keadaan, objek atau subjek penelitian pada saat ini berdasarkan fakta sebagaimana adanya.

Dalam penelitian ini menganalisis penelitian ini berusaha menggambarkan atau melukiskan keadaan, objek atau subjek penelitian pada saat ini berdasarkan fakta sebagaimana adanya.

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

## **2. Lokasi Penelitian**

Tempat penelitian skripsi penulis yaitu di Kota Yogyakarta. Adapun alasan-alasan penulis untuk memilih Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

- a. Melihat dibangunnya Terminal Penumpang Tipe A Giwangan yang katanya termegah di Asia Tenggara dan terletak di Kota Yogyakarta dimana sekarang saya berdomisili sementara.
- b. Dimungkinkan adanya kemudahan memperoleh data yang diperlukan sesuai dengan tema yang penulis angkat karena penulis melaksanakan program Internship plus KKN (Magang) di Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta, terutama data tentang permasalahan fasilitas transportasi, dan sebagainya.

c. Dokumentasi

Teknik pengambilan data diperoleh melalui dokumen-dokumen, arsip, dan lain-lain yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

**5. Unit Analisis**

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisisnya adalah orang-orang yang menjadi anggota tim pembentukan/pembangunan Terminal Giwangan dan pihak-pihak yang terkait lainnya seperti dari PT Perwita Karya, Bappeda, Dinas Perhubungan, dan DPRD Kota Yogyakarta.

**6. Teknik Analisa Data**

Dalam menganalisa data penelitian ini penyusun menggunakan teknik analisa secara kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan berupa angka-angka. Dengan demikian laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah-naskah wawancara, catatan laporan, dokumen resmi dan sebagainya.

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

Perda Kota Yogyakarta Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Terminal Penumpang, Kebijakan Menjaring/Mencari Investor, Kebijakan Pelaksanaan Kegiatan Pembangunan Terminal oleh Pihak Ketiga, dan Kebijakan Pengoperasian Terminal oleh Pemerintah dan Pihak Ketiga.

#### **BAB IV Analisa Formulasi Kebijakan Pengoperasian Terminal Giwangan Kota Yogyakarta**

Pada bab keempat berisi tentang latar belakang permasalahan kebijakan, formulasi kebijakan pengoperasian terminal, partisipasi masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, dan tanggapan pemerintah atau pihak terkait terhadap masukan dari masyarakat.

#### **BAB V Penutup**

Pada bab kelima atau terakhir ini berisi tentang kesimpulan dan rekomendasi dari hasil pelaksanaan penelitian yang penulis lakukan.