BAB II

STUDI PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Kebijakan Publik

Konsep kebijakan publik adalah proses yang melibatkan berbagai pola aktivitas dan Keputusan untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut Sulaiman, konsep kebijakan publik adalah suatu proses yang mencakup berbagai pola aktivitas tertentu yang terdiri dari sekumpulan keputusan yang berkaitan dengan tindakan untuk mencapai sasaran dengan cara-cara tertentu, sehingga konsep kebijakan publik berkaitan dengan tujuan pola aktivitas pemerintah terkait berbagai masalah serta mencakup tujuan (Sulaiman, 1998:24).

Istilah kebijakan sering digunakan dalam kehidupan sehari-hari, tetapi merujuk pada aktivitas atau keputusan yang sangat bervariasi; definisi kebijakan atau kebijaksanaan publik memiliki makna yang beragam. Amir Santoso menyatakan bahwa setidaknya terdapat dua pandangan mengenai kebijakan publik ini. Pertama adalah pandangan dari mereka yang menganggap kebijakan publik setara dengan tindakan pemerintah, dan yang kedua berasal dari para pakar yang fokus pada implementasi kebijakan (Ekowati, 2009:5).

Kebijakan publik merupakan salah satu dimensi administrasi publik yang berkenaan dengan keputusan tentang apa yang harus dikerjakan. Dimensi kebijakan dianalogikan dengan pekerjaan otak yang selalu

memutuskan apa yang hendak dikerjakan oleh sistem organ tubuh atau dimensi struktur organisasi melalui suatu energi atau sistem penggerak dan kendali atau dimensi manajemen (Keban, 2008:57).

Kebijakan publik memiliki peran penting dalam penyelenggaraan negara, sebab kebijakan publik adalah alat yang dipakai pemerintah untuk mengelola kehidupan bernegara. Riant Nugroho bahkan menganggap kebijakan publik sebagai salah satu elemen penting dalam sebuah negara. Nugroho menyatakan bahwa negara merupakan sebuah entitas politik yang resmi yang memiliki setidaknya empat elemen utama. Pertama, komponen lembaga-lembaga negara, yaitu lembaga eksekutif (pemerintah), lembaga legislatif (perundangan), dan lembaga yudikatif (peradilan). Kedua, elemen masyarakat sebagai anggota negara (citizen). Ketiga, daerah yang diakui statusnya sebagai kedaulatan. Keempat, elemen dalam kebijakan publik (Nugroho, 2011:17-18).

Sebelum membahas lebih dalam tentang konsep kebijakan publik, kita perlu terlebih dahulu meneliti mengenai konsep kebijakan atau yang dalam bahasa Inggris sering disebut dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai kumpulan konsep dan dasar yang menjadi pedoman dan landasan rencana dalam pelaksanaan suatu tugas, kepemimpinan, serta tindakan (berkaitan dengan pemerintahan, organisasi, dan sejenisnya); pernyataan visi, tujuan, prinsip, serta pedoman untuk manajemen dalam upaya mencapai tujuan.

Carl J Federick, seperti yang dikutip oleh Leo Agustino (2008: 7), menjelaskan kebijakan sebagai sekumpulan langkah atau aktivitas yang

diajukan oleh individu, kelompok, atau pemerintah dalam konteks tertentu di mana terdapat rintangan-rintangan (kesulitan-kesulitan) dan peluang-peluang dalam pelaksanaan rencana kebijakan tersebut untuk mencapai sasaran tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa gagasan kebijakan yang melibatkan tindakan dengan maksud dan tujuan adalah aspek penting dari definisi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan harus mencerminkan apa yang sebenarnya dilakukan daripada apa yang direncanakan dalam beberapa kegiatan terkait masalah tersebut.

Solichin Abdul Wahab menyatakan bahwa istilah kebijakan masih menimbulkan perbedaan pendapat dan merupakan topik perdebatan di kalangan para ahli. Dalam rangka memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) menawarkan beberapa panduan sebagai berikut:

a. Kebijakan perlu dibedakan dari keputusan;
b. Kebijakan sesungguhnya tidak bisa langsung dipisahkan dari administrasi;
c. Kebijakan meliputi perilaku dan ekspektasi-ekspektasi;
d. Kebijakan mencakup baik tidak adanya tindakan maupun adanya tindakan;
e. Kebijakan umumnya memiliki tujuan akhir yang ingin dicapai;
f. Setiap kebijakan memiliki maksud atau target tertentu, baik yang terlihat maupun yang tersembunyi;
g. Kebijakan berkembang melalui suatu proses yang berlangsung terus-menerus;

h. Kebijakan mencakup hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi serta yang bersifat dalam organisasi.
i. Kebijakan publik meskipun tidak secara eksklusif berkaitan dengan peran penting institusi-institusi pemerintah;
j. Kebijakan tersebut dirancang atau diartikan secara subjektif.

Budi Winarno (2007 : 15) menyatakan bahwa istilah kebijakan dapat digunakan dalam konteks luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, atau juga mungkin dipakai untuk hal yang lebih spesifik, contohnya jika diungkapkan kebijakan pemerintah mengenai debirokratisasi dan deregulasi. Namun, baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini sering digunakan secara bergantian dengan istilah lain seperti tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuan, standar, proposal, dan grand design (Suharno: 2009: 11).

Irfan Islamy seperti yang dikutip oleh Suandi (2010: 12) menegaskan bahwa kebijakan harus dibedakan dari kebijaksanaan. Kebijakan diartikan secara berbeda sebagai policy, sedangkan wisdom berarti kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan analisis yang lebih mendalam, sedangkan kebijakan meliputi norma-norma yang terkandung di dalamnya. James E Anderson seperti yang dikutip oleh Islamy (2009: 17) menjelaskan bahwa kebijakan merupakan “a purposive course of action dari seorang pelaku atau sekelompok pelaku dalam menghadapi suatu masalah atau hal yang perlu diperhatikan” (Serangkaian tindakan bertujuan yang diambil dan dilakukan oleh individu atau kelompok dalam menyelesaikan isu tertentu).

Konsep kebijakan yang diajukan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dipandang lebih akurat karena menitikberatkan pada apa yang benar-benar dilaksanakan dan bukan pada apa yang disarankan atau dimaksudkan. Di samping itu, konsep ini juga dengan jelas membedakan antara kebijakan (*policy*) dan keputusan (*decision*) yang berarti pemilihan di antara berbagai pilihan yang tersedia.

Richard Rose seperti yang dikutip oleh Budi Winarno (2007: 17) juga merekomendasikan bahwa kebijakan sebaiknya dimaknai sebagai suatu rangkaian aktivitas yang saling terkait beserta dampak-dampak bagi individu yang terlibat ketimbang sebagai keputusan yang terpisah. Pandangan kedua pakar itu setidaknya dapat mengungkapkan bahwa menukar istilah kebijakan dengan keputusan adalah salah, karena sejatinya kebijakan dipahami sebagai orientasi atau tata cara aktivitas dan bukan hanya sekedar keputusan untuk bertindak.

Berdasarkan pandangan sejumlah ahli yang telah disebutkan, dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan tindakan atau kegiatan yang secara sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh individu, kelompok, atau pemerintah yang melibatkan unsur keputusan berupa upaya memilih di antara berbagai alternatif yang ada untuk mencapai tujuan tertentu.

2. Konsep Manajemen Publik

Manajemen publik adalah elemen fundamental dalam ilmu administrasi negara, karena administrasi negara tidak hanya terfokus pada pelaksanaan manajemen pemerintah, tetapi juga meliputi aspek politik, sosial, budaya, dan hukum yang mempengaruhi institusi publik. Manajemen

publik melibatkan fungsi dan proses manajemen yang diterapkan pada sektor publik (pemerintah) serta sektor di luar pemerintahan yang tidak berorientasi pada profit.

Manajemen publik merupakan studi lintas disiplin mengenai berbagai aspek organisasi secara umum, menggabungkan fungsi manajemen seperti perencanaan, pengorganisasian, dan pengendalian di satu sisi, dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi, dan politik di sisi lainnya. Setiap pencapaian dari suatu program kegiatan tidak dapat dipisahkan dari manajemen.

Secara etimologis, istilah manajemen berasal dari bahasa Perancis Kuno manajemen, yang mengartikan seni dalam pelaksanaan dan pengaturan. Manajemen menurut Hasibuan (2011) merupakan ilmu dan seni yang mengorganisir pemanfaatan sumber daya manusia serta sumber-sumber lainnya secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut Maman (2006), dalam melaksanakan suatu tugas, seorang pemimpin dalam organisasi tidak hanya bertindak sendiri, melainkan juga dibantu oleh aktivitas orang lain atau bawahannya yang berfungsi sebagai jembatan dalam menyelesaikan pekerjaan hingga mencapai tujuan yang diharapkan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), manajemen diartikan sebagai pemanfaatan sumber daya secara efisien untuk meraih tujuan atau kepemimpinan yang bertanggung jawab atas operasional perusahaan dan organisasi.

Moekijat (2000:1) menyatakan bahwa pengelolaan adalah suatu proses yang melibatkan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan,

dan pengawasan yang bertujuan untuk menetapkan dan mencapai tujuan tertentu dengan memanfaatkan manusia dan sumber daya lainnya. Dengan kata lain, Moekijat menekankan pengelolaan pada langkah-langkah merumuskan rencana, menyusun organisasi, menggerakkan individu, serta melakukan pengawasan untuk mencapai tujuan yang diinginkan dengan memanfaatkan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya.

Manajemen publik, yang juga dikenal sebagai manajemen pemerintah, secara umum adalah suatu usaha pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan memanfaatkan sarana dan prasarana yang ada. Manajerialisme dalam sektor publik berfokus pada pencapaian tujuan serta realisasi visi dan misi organisasi yang bersifat jangka panjang (Mahmudi, 2010:37). Evolusi paradigma manajemen publik terbagi menjadi 3 gagasan yaitu:

a. Old Public Administration

Wodrow Wilson dalam Thoha (2008:72-73) menyatakan bahwa konsep pemerintahan dalam Old Public Administration (dikenal sebagai OPA) memiliki tugas untuk melaksanakan kebijakan dan menyediakan layanan yang pada pelaksanaannya dilakukan secara netral, profesional, dan jujur menuju tujuan yang telah ditentukan. Terdapat minimal dua tema utama untuk memahami OPA yang telah diajukan oleh Wilson. Pertama, terdapat perbedaan yang tegas antara administrasi dan politik. Perbedaan tersebut berkaitan dengan tanggung jawab yang harus dipenuhi oleh pejabat terpilih dan keahlian yang netral dimiliki oleh para administrator. Kedua,

pentingnya fokus dalam membangun struktur dan strategi pengelolaan administrasi yang memberikan hak kepada organisasi publik dan manajernya agar dapat melaksanakan tugas-tugas dengan efektif dan efisien.

b. New Public Management

Lembaga sektor publik sering dipandang sebagai organisasi yang kaku, kurang inovatif, berstandar rendah, dan menghadapi sejumlah kritik lain, yang pada akhirnya melahirkan gerakan reformasi di sektor publik melalui ide *New Public Management* (NPM). Dari perspektif sejarah, istilah *New Public Management* muncul pertama kali di Eropa pada dekade 1980-an dan 1990-an sebagai reaksi terhadap kelemahan model administrasi pubsudahlik yang konvensional (Mahmudi, 2010:33-34). Konsep OPA secara perlahan-lahan digantikan oleh konsep NPM yang sanggup memenuhi tuntutan masyarakat yang terus meningkat agar sektor publik dapat memproduksi barang/jasa dengan kualitas yang lebih baik atau minimal setara dengan yang dihasilkan oleh sektor swasta.

c. New Public Service

Periode ketiga dalam evolusi manajemen publik adalah periode Layanan Publik Baru (*New Public Service*/NPS). Tidak seperti model klasik dan NPM, konsep NPS merupakan konsep yang menyoroti beragam elemen. Meskipun begitu, NPS memiliki model normatif yang bisa dibedakan dari konsep-konsep lain. Thoha (2008:84) berpendapat bahwa inti dari NPS berasal dari beberapa

konsep; (1) teori kewarganegaraan demokratis; (2) model komunitas dan masyarakat sipil; (3) organisasi humanisme; (4) ilmu administrasi publik postmodern.

Hakikatnya menurut Islamy (2003:56), manajemen publik memiliki karakter antara lain:

a. Manajemen publik merupakan bagian yang sangat penting dari administrasi publik (yang merupakan bidang kajian yang lebih luas), karena administrasi publik tidak membatasi dirinya hanya pada pelaksanaan manajemen pemerintahan saja tetapi juga mencakup aspek politik, sosial, kultural, dan hukum yang berpengaruh pada lembagalembaga publik;
b. Manajemen publik berkaitan dengan fungsi dan proses manajemen yang berlaku baik pada sektor publik (pemerintahan), maupun sektor diluar pemerintahan yang tidak bertujuan mencari untung (nonprofit sektor);
c. Manajemen publik memfokuskan atau mengarahkan administrasi publik sebagai suatu profesi dan manajernya sebagai praktisi dari profesi tersebut;
d. Manajemen publik berkaitan dengan kegiatan internal (*internal operations*) dari organisasi pemerintahan maupun sektor non pemerintahan yang tidak bertujuan mencari untung;
e. Manajemen publik secara spesifik menyuarakan tentang bagaimanakah organisasi *(organizational how to)* publik melaksanakan kebijakan publik;

f. Manajemen publik memanfaatkan fungsi-fungsi: perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan sebagai sarana untuk mencapai tujuan publik, maka berarti memfokuskan diri pada *the managerial tools, techniques, knowledges and skills* yang dipakai untuk mengubah kebijakan menjadi pelaksanaan program

Pelaksananya, manajemen publik selalu menghadirkan perkembangan dengan mengadopsi konsep majamenen sektor swasta, guna meningkatkan kepuasan masyarakat terutama dalam memendapatkan pelayanan pubik. Selain itu tentunya efektivitas dan efisiensi serta fleksibilitas dalam memberikan pelayanan harus terus di tingkatkan. Nilai publik merupakan perkembangan dari konsep manajemen publik dimana masyarakat berperan menentukan apakah sebuah kebijakan publik sudah sesuai atau belum dalam pelaksananya.

3. Konsep Pengawasan

Kebijakan merupakan langkah yang dipilih oleh manajemen maka perlu dilakukan pemeriksaan atau pengontrolan dari atas kebawah. Pengontrolan ini yang bisa kita sebut dengan pengawasan. Menurut Sarwoto (2010:93) “pengawasaan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki”.

Pengawasan adalah langkah akhir dalam fungsi manajemen. Pengawasan juga berarti sebagai pengamatan terhadap pelaksanaan semua kegiatan unit organisasi yang sedang diperiksa untuk memastikan

agar semua pekerjaan yang dikerjakan sesuai dengan rencana dan peraturan yang telah ditetapkan. Selanjutnya, Henry Fayol dalam Syafiie (2006: 60) menyatakan bahwa pengawasan merupakan ketentuan untuk mengevaluasi suatu kesepakatan, yang diselaraskan dengan instruksi dan prinsip perencanaan, yang sudah tidak bisa disangsikan lagi.

Pengawasan (*control*) memiliki peran yang sangat penting dalam manajemen, mengingat fungsinya untuk memeriksa apakah pelaksanaan kerja dilakukan dengan teratur, tertib, dan sesuai arahan. Meski perencanaan, pengorganisasian, dan pelaksanaan sudah baik, tetapi jika pelaksanaan pekerjaan tidak teratur, rapi, dan terarah, tujuan yang telah ditetapkan tidak akan tercapai. Dengan begitu, kontrol berfungsi untuk memantau segala aktivitas agar terfokus pada tujuan, sehingga sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai.

Untuk memperjelas pemahaman di atas, menurut George R. Terry (Sukarna, 2011: 110) menyatakan bahwa Pengendalian, yaitu: Pengendalian dapat didefinisikan sebagai proses untuk menetapkan apa yang harus dicapai, yaitu standar, serta apa yang sedang dicapai. *This refers to performance, assessing the performance, and if needed, implementing corrective actions to ensure that performance aligns with plans, which means adherence to the standard.*

Pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses menentukan tujuan yang harus dicapai yaitu standar, apa yang telah dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan, dan jika diperlukan melakukan

perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana, yaitu sejalan dengan standar (ukuran).

Terry (Sukarna, 2011: 116), mengemukakan proses pengawasan sebagai berikut, yaitu:

a. *Determining the standard or basis for control* (menentukan standard atau dasar bagi pengawasan);
b. *Measuring the performance* (ukuran pelaksanaan);
c. *Comparing performance with the standard and ascerting the difference, it any* (bandingkan pelaksanaan dengan standard dan temukan jika ada perbedaan);
d. *Correcting the deviation by means of remedial action* (perbaiki penyimpangan dengan cara-cara tindakan yang tepat).

Selanjutnya, menurut Handoko dalam Fahmi (2014: 84), pengawasan didefinisikan sebagai sebuah proses untuk memastikan bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Siagian (2003:112) menyatakan bahwa pengawasan adalah proses memantau pelaksanaan semua kegiatan organisasi untuk memastikan bahwa semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pengawasan adalah suatu keputusan dalam aspek pengawasan yang dibuat oleh manajemen dan dijadikan acuan bagi semua anggota organisasi dalam melaksanakan tanggung jawab pengawasan mereka. Yang mengelola di sini adalah lembaga atau pejabat yang memiliki

kekuasaan, membuat keputusan dalam area pengawasan. Instansi atau pejabat yang bertanggung jawab di bidang pengawasan, dalam hal ini mencakup lembaga negara atau lembaga pemerintah seperti MPR, DPR, presiden, menteri, ketua lembaga pemerintahan non-departemen (LPND), serta pemerintah daerah. Keputusan yang ditentukan atau ditetapkan oleh lembaga atau pejabat itu dapat berupa ketetapan, undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan/peraturan menteri/kepala LPND, dan pemerintah daerah yang dalam hal ini terkait dengan pengawasan. Keputusan itu secara resmi merupakan produk hukum yang memiliki kekuatan mengikat bagi semua elemen manajemen di bawahnya, bahkan untuk masyarakat secara luas.

Selanjutnya Manullang (2009:184) menjelaskan bahwa, untuk melaksanakan pengawasan dalam upaya merealisasikan tujuan haruslah melalui suatu proses atau langkah-langkah yaitu terdiri dari tiga fase, hal ini diantaranya sebagai berikut:

a. Menetapkan alat ukur atau standar yaitu:
    1) Adanya pembagian tugas secara jelas;
    2) Adanya waktu pencapaian tujuan dan;
    3) Adanya biaya untuk pencapaian tujuan.
b. Melakukan tindakan penilaian atau evaluasi, dapat dilakukan dengan cara seperti:
    1) Laporan tertulis maupun tidak tertulis;
    2) Melakukan kunjungan langsung;
    3) Mengamati hasil kerja.

c. Melakukan tindakan perbaikan yaitu yang diambil untuk menyesuaikan pekerjaan yang senyatanya menyimpang agar sesuai dengan yang telah ditentukan sebelumnya, adapun tindakan perbaikan yang dilakukan adalah:
    1) Memberi teguran;
    2) Memberikan peringatan;
    3) Melakukan perbaikan atas terjadinya penyimpangan atau kesalahan dalam mencari jalan keluar.

Pengawasan pada dasarnya ditujukan sepenuhnya untuk mencegah terjadinya kemungkinan penyimpangan atau penyelewengan dari tujuan yang ingin dicapai. Melalui pengawasan yang efisien, dilakukan dengan teliti, sistematis, dan hasil yang terukur untuk memastikan bahwa tujuan dan standar yang ditentukan dapat dicapai dengan efektif dan efisien. Melalui pengawasan, terbentuk suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau penilaian mengenai sejauh mana kebijakan pihak manajemen dilaksanakan dan sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan tugas tersebut

Pengawasan adalah aktivitas yang memiliki peran vital dalam kelancaran operasional sebuah organisasi. Pengawasan menurut Jerome (Afifuddin 2015:102) pada dasarnya bertujuan “mengurangi tindakan perbaikan atau koreksi (*correction actions*) apabila terdapat kesalahan atau perbedaan dalam suatu kegiatan dibandingkan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditentukan." Menurut Jerome, pengawasan tidak hanya bertujuan untuk menilai apakah hasil kegiatan sesuai rencana, tetapi juga

untuk memberikan perbaikan guna memperbaiki kebijakan yang sedang atau telah dilaksanakan. Pengawasan berperan sebagai fungsi pengendalian bagi manajemen untuk menjamin bahwa rencana yang telah ditentukan dapat berjalan dengan baik, sehingga organisasi bisa mencapai setiap tujuan yang telah ditetapkan.

Pengawasan bertujuan agar hasil pelaksanaan kegiatan bisa berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif), sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Semua aktifitas organisasi harus diawasi dengan pengawasan yang baik, efektif dan efisien yang harus dilakukan secara sistematis. Pengawasan yang sistematis akan memberikan hasil yang optimal. Menurut Kusnadi dkk (2002:265), tujuan pengawasan pada umumnya meliputi:

a. Pengukuran kepatuhan terhadap kebijakan, rencana, prosedur, pengaturan dan hukum yang berlaku;
b. Menjaga sumber daya yang dimiliki organisasi;
c. Pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi;
d. Dipercayainya informasi dan keterpaduan informasi yang ada dalam organisasi. Kinerja yang sedang berlangsung dan kemudian membandingkan kinerja aktual dengan standar serta meningkatkan tingkat penyimpangan dan kemudian mencari solusi yang tepat.

4. Konsep Pengawasan Terminal Tipe A

Terminal merupakan salah satu elemen dari sistem transportasi yang berfungsi utama sebagai lokasi pemberhentian sementara kendaraan umum untuk menaikkan serta menurunkan penumpang dan barang hingga mencapai tujuan akhir suatu perjalanan, sekaligus berfungsi sebagai pusat pengendalian, pengawasan, pengaturan, dan pengoperasian sistem arus angkutan penumpang dan barang, di samping itu juga bertujuan untuk memperlancar arus angkutan penumpang maupun barang (Departemen Perhubungan, 1996).

Menurut Adisasmita (2011) untuk memenuhi fungsi terminal, beberapa syarat terkait sirkulasi harus dapat dipenuhi yaitu keamanan, kenyamanan, kelancaran, kemudahan dan kecepatan.

a. Keamanan sirkulasi

Keamanan sirkulasi di dalam terminal mencakup hal-hal sebagai berikut :

1) Menghindari crossing antara arus armada dengan manusia;
2) Penciptaan suasana yang dapat menghalangi tindak kejahatan terhadap penumpang;
3) Ada arus pergerakan kendaraan yang searah, kejelasan pembagian jalur arah yang berjalan dan tidak terjadi crossing.

b. Kenyamanan Sirkulasi

Kenyamanan sirkulasi di dalam terminal mencakup hal-hal sebagai berikut:

1) Terminal merupakan bangunan umum yang membutuhkan keter-bukaan dan keluasan pandangan;
2) Para pengguna terminal terhindar dari gangguan asap kendaraan, panas sinar matahari langsung, terlindung dari hujan serta kebisingan suara kendaraan;
3) Mempunyai ruang yang memenuhi syarat.

c. Kelancaran sirkulasi

Kelancaran sirkulasi di dalam terminal mencakup hal-hal sebagai berikut :

1) Sirkulasi yang lancar tidak ber-desakan dan tidak saling meng-ganggu;
2) Adanya pemisah arus sirkulasi yang jelas;
3) Keleluasaan arus gerak bagi kenda-raan dan penumpang;
4) Menghindari pola sirkulasi yang tidak terarah.

d. Kemudahan sirkulasi

Kelancaran sirkulasi di dalam terminal mencakup hal-hal sebagai berikut :

1) Kemudahan bagi calon penumpang dalam memilih kendaraan yang sesuai dengan tujuan pelayanan yang dikehendaki;
2) Kemudahan pergerakan bus didalam terminal;
3) Kemudahan bagi penumpang untuk mencapai ruang-ruang lain yang diinginkan;

4) Pengelompokan kegiatan bus antar kota, dalam kota, antar propinsi dan angkutan agar mudah dalam pen-capaian kendaraan umum.

e. Kecepatan sirkulasi

Kecepatan sirkulasi di dalam terminal mencakup hal-hal sebagai berikut :

1) Arus penumpang dan kendaraan dapat bergerak dengan cepat tanpa terganggu oleh kegiatan yang lain;
2) Penumpang dapat memperoleh kendaraan umum dengan tujuan yang diinginkan dengan cepat dari armada satu ke armada yang lain;
3) Keluar masuk kendaraan dan penumpang dari terminal dapat berjalan dengan cepat.

5. Konsep Pelayanan Jasa Transportasi Publik

Layanan Jasa Transportasi Umum Seperti yang telah dibahas sebelumnya, salah satu peran kota atau elemen penting dari perkotaan adalah transportasi. Menurut Adisasmita (2014:01), transportasi diartikan sebagai kegiatan memindahkan barang dan orang dari lokasi asal ke lokasi tujuan. Proses transportasi adalah pergerakan dari lokasi awal, tempat di mana pengangkutan dimulai, menuju lokasi akhir, di mana kegiatan pengangkutan tersebut berakhir. Transportasi adalah kegiatan jasa layanan (*service activities*) (Adisasmita, 2014:01).

Transportasi umum memainkan peran yang sangat krusial dalam aspek ekonomi, sosial, dan politik. Fungsi transportasi kota dalam

memenuhi kebutuhan warga perkotaan sebagai sarana untuk mendukung/mempercepat arus pertukaran barang dan layanan. Penduduk kota cenderung menggunakan fasilitas umum dalam sistem transportasi, seperti berbelanja, membayar pajak, serta melakukan kegiatan sekolah dan pekerjaan. Transportasi diperlukan untuk menjembatani perbedaan jarak dan komunikasi antara lokasi asal dan lokasi tujuan.

Transportasi merupakan sektor jasa pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam melaksanakan berbagai kegiatan perekonomian dan pembangunan, kegiatan transportasi sangat luas karena meliputi berbagai unsur yang aktif dalam pemindahan manusia dan barang dari suatu tempat asal ke tempat-tempat tujuan yang melibatkan berbagai stakeholders (pihak-pihak yang terkait), yang terutama adalah (1) pengguna jasa transportasi *(user)* atau penumpang dan pemilik barang, (2) operator (perusahaan pengangkutan), (3) tenaga kerja di sektor transportasi, (4) pemerintah sebagai regulator,dan (5) Masyarakat (Adisasmita, 2014: 73). Sebagaimana tertulis dalam kebijakan transportasi secara nasional (Sitranas, 2005), pemerintah merumuskan berbagai strategi dan upaya yang diarahkan utamanya kepada: (1) meningkatkan kualitas pelayanan transportasi. (2) meningkatkan keselamatan dan keamanan transportasi. (3) meningkatkan pembinaan pengusaha transportasi. (4) meningkatkan kualitas sumber daya manusia, serta ilmu pengetahuan dan tekhnologi. (5) meningkatkan pemeliharaan dan kualitas lingkungan hidup serta penghematan penggunaan energi. (6) meningkatkan penyediaan dana

pembangunan transportasi, dan (7) meningkatkan kualitas administrasi negara di sektor transportasi (Adisasmita, 2014: 27).

6. Konsep Angkutan Umum

Pengertian Angkutan Umum Menurut Setijowarno dan Frazila (2001:211) angkutan umum adalah angkutan dari suatu tempat ke tempat lain dalam wilayah suatu kota dengan menggunakan mobil bus umum atau mobil penumpang umum yang terikat pada trayek tetap dan teratur. Sedangkan Warpani (2002:44) mengartikan angkutan umum adalah angkutan dalam wilayah administrasi kota. Angkutan umum merupakan jenis moda angkutan umum di wilayah perkotaan yang beroperasi dan bergerak di darat, yang melayani dan mengangkut penumpang dari tempat asal ke tempat tujuan, angkutan umum tidak dapat dipisahkan dari sistem kegiatan perkotaan, khususnya bagi masyarakat pengguna angkutan umum yang tidak mempunyai pilihan moda lain untuk melaksanakan kegiatan.

Tujuan utama keberadaan angkutan umum penumpang adalah menyelenggarakan pelayanan angkutan yang baik dan layak bagi masyarakat. Ukuran pelayanan yang baik adalah pelayanan yang aman, cepat, murah dan nyaman. Pelayanan angkutan umum penumpang akan berjalan dengan baik apabila tercipta keseimbangan antara ketersediaan dan permintaan. Dalam hal ini pemerintah perlu campur tangan dengan tujuan antara lain (Warpani, 2002) :

a. Menjamin sistem operasi yang aman bagi kepentingan masyarakat pengguna jasa angkutan, petugas pengelola angkutan dan pengusaha jasa angkutan.;
b. Mengarah agar kegiatan angkutan tidak menganggu lingkungan, menciptakan persaingan yang sehat;
c. Membantu perkembangan dan pembangunan nasional maupun daerah dengan meningkatkan pelayanan jasa angkutan;
d. Menjamin pemerataan jasa angkutan sehingga tidak ada pihak yang dirugikan, mengendalikan operasi pelayanan jasa angkutan umum.

Karakteristik angkutan umum di indonesia adalah sebagai berikut:

a. Trayek sudah di tentukan;
b. Setiap tujuan ataupun jurusan yang akan di tempuh di bedakan melalui warna armada ataupun melalui angka;
c. Armada yang di gunakan adalah bus kecil;
d. Tarifnya di tentukan oleh pemerintah dan penyedia jasa angkutan.

Keuntungan memilih angkutan umum sebagai moda angkutan umum untuk wilayah perkotaan antara lain adalah sebagai berikut:

a. Biaya Rendah *(Low Cost)*;
b. Membantu mengurangi kemacetan;
c. Memungkinkan untuk mengubah tujuan di tengah perjalanan;
d. Intensitas keberangkatan yang lebih sering, angkutan umum tidak mempunyai jadwal keberangkatan yang tetap, karena keberangkatan angkutan umum biasanya ditentukan oleh jumlah penumpang.

Angkutan umum mempunyai mobilitas yang tinggi sehingga dapat bergerak kapan saja. Kelemahannya adalah:

a. Pelayanan yang kurang bagus, kondisi tempat duduk kurang begitu nyaman;
b. Angkutan umum dapat menaikkan dan menurunkan penumpang disepanjang rutenya sehingga mengakibatkan waktu perjalanan yang dapat berubah-ubah.

Jenis Pelayanan Angkutan Umum Pengangkutan orang dengan kendaraan umum dilakukan dengan menggunakan mobil bus atau mobil penumpang. Pengangkutan orang dengan kendaraan umum dilayani dengan:

a. Trayek tetap dan teratur adalah pelayanan angkutan yang dilakukan dalam jaringan trayek secara tetap dan teratur dengan jadwal tetap atau tidak berjadwal untuk pelayanan angkutan orang;
b. Tidak dalam trayek, pengangkutan orang dengan angkutan umum tidak dalam trayek terdiri dari:
    1) Pengangkutan dengan menggunakan taksi;
    2) Pengangkutan dengan cara sewa;
    3) Pengangkutan untuk keperluan pariwisata.

Kualitas Operasional Angkutan Umum Faktor yang mempengaruhi kualitas operasi angkutan umum, antara lain:

a. Load factor, yaitu perbandingan jumlah penumpang dengan kapasitas tempat duduk mobil penumpang;

b. Waktu tempuh rute, yaitu waktu yang dibutuhkan untuk menempuh suatu rute secara utuh dari asal sampai ke akhir tujuan rute;
c. Frekuensi pelayanan, yaitu jumlah perjalanan kendaraan dalam satuan waktu tertentu;
d. Jumlah armada, yaitu jumlah kendaraan yang beroperasi pada satu rute.

B. Defenisi Konsep

Dalam penelitian ini, terdapat beberapa konsep utama yang menjadi landasan dalam penyusunan dan pelaksanaan penelitian. Adapun definisi dari konsep-konsep tersebut dijabarkan sebagai berikut:

1. Pengawasan Operasional Terminal

Pengawasan operasional terminal merupakan rangkaian aktivitas pengamatan, pengendalian, dan evaluasi yang dilakukan terhadap kegiatan operasional di terminal penumpang angkutan jalan. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa seluruh proses operasional berjalan sesuai dengan standar operasional prosedur (SOP) yang berlaku dan mendukung kelancaran layanan kepada penumpang serta keselamatan dan keteraturan lalu lintas dalam area terminal.

2. Terminal Tipe A

Terminal Tipe A adalah terminal penumpang angkutan jalan yang melayani angkutan antar kota antar provinsi (AKAP), antar kota dalam provinsi (AKDP), dan moda angkutan lainnya. Terminal ini berada dalam kewenangan Pemerintah Pusat dan wajib menyediakan fasilitas pelayanan

minimum sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan, serta menjadi simpul penting dalam sistem transportasi darat nasional.

3. Pengawasan menurut George R. Terry

George R. Terry mendefinisikan pengawasan sebagai proses untuk menentukan apa yang sedang dilakukan agar sesuai dengan standar, rencana, dan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam konteks ini, pengawasan mencakup empat tahapan utama, yaitu penetapan standar, pengukuran pelaksanaan, perbandingan hasil serta tindakan korektif apabila ditemukan penyimpangan.

Menurut George R. Terry (dalam Sukarna, 2011:116), pengawasan adalah proses untuk menentukan apa yang sedang dilakukan agar sesuai dengan rencana, instruksi, dan standar. Pengawasan yang efektif terdiri atas empat tahapan utama, yaitu:

1. Menentukan Standar

Standar adalah ukuran atau pedoman yang digunakan untuk menilai hasil pelaksanaan kegiatan. Standar ini dapat berupa ketentuan hukum, Standar Operasional Prosedur (SOP), maupun target operasional yang ingin dicapai. Dalam konteks pengawasan operasional terminal, standar merujuk pada peraturan seperti Peraturan Menteri Perhubungan No. 24 Tahun 2021, Standar Operasional Prosedur (SOP) yang menjadi acuan dalam pengawasan berasal dari Peraturan Direktur Jenderal Perhubungan Darat Nomor : SK.5923/AJ.005/DRJD/2016 dengan standar operasional prosedur pengaturan angkutan umum di terminal transit atau singgah

dengan melaksanakan pengaturan kedatangan bus dan keberangkatan bus.

2. Mengukur Pelaksanaan.

Langkah ini mengacu pada proses observasi terhadap kegiatan nyata yang dilakukan di lapangan. Dalam konteks terminal, pengukuran pelaksanaan dilakukan dengan pendataan kinerja terminal, pengaturan dan pengendalian lalu lintas di sekitar terminal dan pemberitahuan waktu keberangkatan dan kedatangan bus kepada penumpang dan informasi lainnya.

3. Membandingkan Pelaksanaan dengan Standar

Setelah pelaksanaan kegiatan diukur, tahap selanjutnya adalah membandingkannya dengan standar yang telah ditetapkan. Evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan sesuai atau menyimpang dari rencana. Apabila terjadi ketidaksesuaian, maka perlu dianalisis penyebabnya.

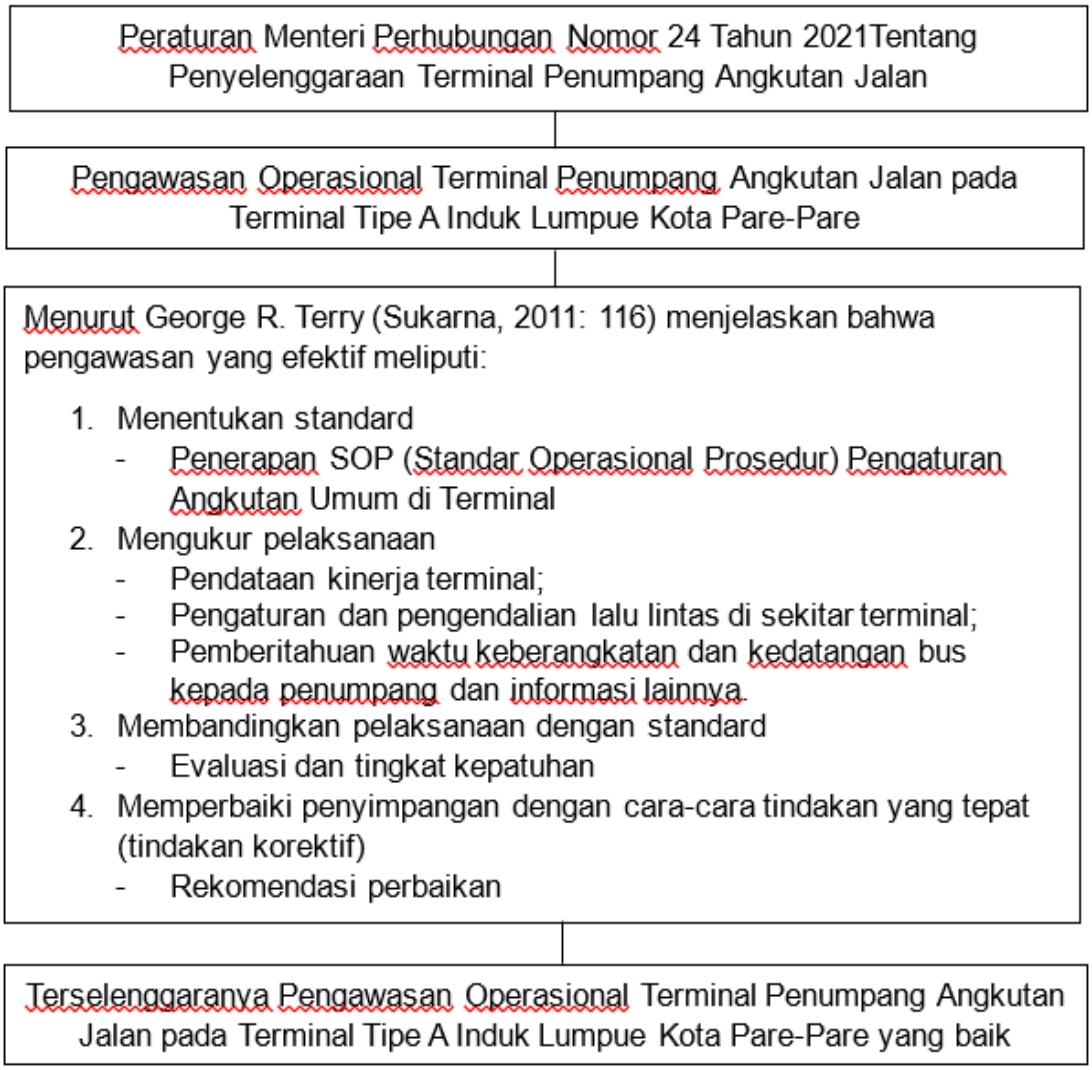
4. Melakukan Tindakan Korektif

Tindakan korektif merupakan langkah-langkah yang diambil untuk memperbaiki penyimpangan atau kesalahan yang ditemukan selama proses pelaksanaan kegiatan, agar pelaksanaan tersebut kembali sesuai dengan standar atau rencana yang telah ditetapkan. Bila ditemukan penyimpangan, maka harus segera dilakukan tindakan korektif berupa perbaikan proses, teguran, pembinaan, atau penyusunan ulang strategi pengawasan. Tindakan korektif bertujuan agar pelaksanaan kegiatan kembali selaras dengan standar.

C. Kerangka Penelitian

Berdasarkan uraian di atas maka kerangka pikir penelitian mengenai pengawasan operasional terminal penumpang angkutan jalan adalah suatu rancangan sistematis yang digunakan untuk menganalisis bagaimana proses pengawasan dan pengelolaan operasional terminal penumpang dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien. Berikut adalah kerangka penelitian yang dapat digunakan untuk topik ini:

Gambar 1
Kerangka Penelitian



Sumber Data: diolah oleh peneliti, 2025