

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG

Pada dasarnya pengelolaan pemerintahan daerah yang berdaya guna dan berhasil guna ditentukan oleh sejauh mana Pemerintah Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan yang terbaik dan optimal kepada seluruh lapisan masyarakat. Pelayanan publik merupakan suatu upaya untuk membantu dan memberi manfaat kepada masyarakat terhadap penyediaan barang atau jasa yang mereka butuhkan. Dalam pengertian pelayanan publik tersebut juga terkandung adanya suatu kewajiban pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat baik menunjukkan bahwa berupa barang maupun jasa dimana dalam upaya pemenuhan kebutuhan tersebut dilakukan melalui tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan dalam berbagai aspek kehidupan yang berhasil guna untuk bermasyarakat yang saling menguntungkan dalam unsur perekonomian.

Sejalan dengan keberhasilan Pembangunan di bidang ekonomi yang dicapai selama ini telah menimbulkan berbagai tuntutan baru diberbagai sektor termasuk juga transportasi mengingat jasa transportasi menempati posisi strategis dalam pembangunan bersama-sama dengan jasa telekomunikasi. Selain itu transportasi juga membantu tercapainya pengalokasian sumber-sumber perekonomian secara optimal. Dalam undang-undang Lalu Lintas No. 14 Tahun 1992 dijelaskan bahwa transportasi mempunyai dua kedudukan yaitu; masyarakat pada daerah-daerah yang telah

berkembang dan sebagai unsur perangsang penyediaan pelayanan transportasi di daerah berkembang, pedesaan terpencil, daerah transmigrasi dan pembatasan untuk memacu perkembangan daerah-daerah tersebut. Disamping itu, transportasi jalan juga berperan sebagai penunjang, pendorong, perkembangan dan penggerak bagi pertumbuhan daerah dalam upaya peningkatan dan pemerataan pembangunan serta hasil-hasilnya. Secara umum mutu atau kualitas adalah karakteristik produk atau jasa yang ditentukan oleh pemakai atau customer atau diperoleh melalui pengukuran proses serta melalui perbaikan yang berkelanjutan menurut (Kotler, 1990: 11).

Pentingnya transportasi jalan tercermin pada semakin meningkatnya kebutuhan jasa angkutan jalan bagi mobilitas orang serta barang khususnya di wilayah pantura yang sering dilewati angkutan besar, baik angkutan barang maupun angkutan jasa. Selanjutnya keperluan mobilitas tersebut dapat diistilahkan dengan keperluan transportasi (*Transport Demand*) dan untuk melayani keperluan transportasi tersebut diistilahkan dengan sarana dan prasarana transportasi (*Transport Supply*). Transportasi di Daerah mempunyai arti yang sangat penting dan strategis bagi masyarakat pada umumnya, sekaligus berperan sebagai motor penggerak kemajuan bagi wilayah penyangga yang sepanjang daerah tersebut adalah jalur pantura. Sementara itu pertumbuhan penduduk Daerah berkembang lebih cepat, sehingga harus diimbangi dengan sarana dan prasarana penunjang sub sistem Daerah. Untuk itulah dalam penyelenggaraan operasional transportasi harus selalu

diperhatikan tingkat ekonomi dan pelayanan transportasi yang lebih optimal baik dari tinjauan waktu, biaya, keamanan dan kenyamanan. Dewasa ini mengingat pentingnya peranan transportasi maka salah satu aspek yang tidak boleh dilupakan adalah keselamatan transportasi. Namun yang terjadi adalah peningkatan permintaan akan keperluan transportasi yang tidak diikuti dengan penyediaan sarana transportasi yang berstandar mutu, sehingga keselamatan pengguna masih sering terabaikan. Ada tiga pihak yang langsung terkait dalam masalah tanggung jawab keselamatan perangkutan/transportasi yaitu operator (*crew*), regulator (pemerintah) dan pemilik atau pengusaha perangkutan. Kalau ditambah satu pihak lagi, adalah masyarakat pengguna jasa transportasi. Pada kenyataannya pada saat ini Indonesia sendiri tidak terlalu peduli pada *safety first* sehingga kecelakaan sering dipandang sebagai takdir. Persepsi ini tentunya tidak akan membuahkan manajemen transportasi yang mengedepankan keselamatan manusia. Padahal, keselamatan transportasi perlu diperhatikan masyarakat sebagai dasar kegiatan perangkutan. Tanggung jawab masyarakat antara lain dengan mengembangkan kesadaran diri untuk menghargai keselamatan dan ketertiban lalu lintas. Kesadaran akan tanggung jawab terhadap keselamatan transportasi dari operator juga sangat kurang akibat pemahaman terhadap aturan transportasi relatif rendah akibat tingkat pendidikan mereka yang rata-rata juga rendah (Bappenas, 2004:15).

Keselamatan transportasi di masyarakat merupakan tanggung jawab pemerintah sebagai regulator. Regulasi berkaitan dengan desentralisasi dalam era



otonomi daerah, artinya pemerintah daerah juga sangat bertanggung jawab dalam mengupayakan keselamatan masyarakat pada system transportasi. Regulasi yang ada harus bisa menjamin sistem keselamatan sehingga kecelakaan yang sering terjadi dapat dihindari. Ada beberapa aspek yang mempengaruhi tingkat kecelakaan transportasi, antara lain faktor kondisi kendaraan, kelalaian manusia (*human error*), serta faktor lingkungan, faktor jalan. Dilihat dari faktor kendaraan, untuk keselamatan, setiap kendaraan bermotor harus memenuhi persyaratan teknis dan laik jalan sebelum diperbolehkan beroperasi di jalan raya. Kenyataannya selama ini banyak kendaraan bermotor baik mobil angkutan umum, mobil barang, bus atau mobil pribadi dan sepeda motor yang di temui tidak memenuhi persyaratan teknis saat beroperasi di jalan sehingga keselamatan jiwa pengendara masih tidak terjamin.

"Sistem Manajemen Keselamatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan adalah suatu system manajemen yang diterapkan pada suatu organisasi/lembaga untuk mengelola dan mengendalikan secara sistematis dan menyeluruh tentang keselamatan lalu lintas dan angkutan jalan pada tahap perencanaan, perancangan, pembangunan, pengoperasian dan pemeliharaan jalan".  
(sumber: Draft RPP LLAJ 8 Maret 2010)

Oleh sebab itu konsep, kebijakan, dan strategi yang jelas dirumuskan serta pengalokasian anggaran dilakukan pemerintah untuk mendukung terwujudnya sistem transportasi yang memperhitungkan keselamatan masyarakat. Kebijakan itu dituangkan, antara lain pada konsistensi pemerintah melaksanakan sertifikasi kelayakan jalan yaitu dengan pelaksanaan sistem kir dan sertifikasi kelayakan. Kewajiban uji berkala dijelaskan pasal 12 ayat (1) UU nomor 14/1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, pasal 148 PP nomor 44/1993 tentang Kewajiban

Pengujian Berkala Kendaraan Bermotor dan pasal 149 PP nomor 44/1993. Kemudian pengelolaan pengujian kendaraan bermotor menjadi tanggung jawab Dinas LLAJ/ Dinas Perhubungan Kabupaten. Adapun tujuan dari pengujian kendaraan bermotor tersebut adalah:

- 1) Memberikan jaminan keselamatan secara teknis terhadap pengguna kendaraan bermotor di jalan.
- 2) Melestarikan lingkungan dari kemungkinan pencemaran yang diakibatkan oleh penggunaan kendaraan bermotor.
- 3) Memberikan pelayanan umum terhadap masyarakat.

Peran angkutan umum memang sangat penting melihat bahwasannya angkutan umum adalah alat untuk menunjang manusia agar dapat melaksanakan pekerjaannya. Oleh karena itu transportasi umum terutama pada daerah yang memiliki tingkat mobilitas penduduk yang tinggi sangatlah penting. Salah satu yang tampak adalah Kabupaten Situbondo dimana wilayah ini merupakan jalur akses barang maupun manusia dari Bali sekitarnya menuju Surabaya. Disisi lain Kabupaten Situbondo merupakan jalur menuju Surabaya baik dari Bali, Banyuwangi, serta Bondowoso dan daerah sekitarnya untuk menuju Surabaya. Dimana dikenal sebagai wilayah daerah utara yang sebagian panjang diiringi lautan atau pantai disebut pantai utara (pantura), mempunyai beberapa obyek wisata pantai dan cagar alam pegunungan serta sekaligus merupakan daerah pesisir yang mempunyai sumber daya alam yang memadai di bidang perikanan, menurut masyarakatnya yang bergerak dengan mobilitas tinggi.

Sistem transportasi utama di Kabupaten Situbondo adalah transportasi darat yang dilayani oleh jaringan jalan raya. Untuk itu transportasi umum di Kabupaten

Situbondo ditata atau diatur sedemikian rupa, serta jalan raya yang rawan rusak karena sering dilewati kendaraan besar (tronton dan bis) dan juga setelah musim hujan terjadi, dan selayaknya mendapat prioritas dalam pengoperasiannya termasuk dalam hal pengujian laik jalan bagi kendaraan-kendaraan yang akan beroperasi di jalan untuk mendapatkan kinerja sistem yang handal, aman, nyaman, murah, terjangkau dan selamat. Disamping itu dinas perhubungan bertugas melakukan pengujian terhadap kendaraan yang belum melakukan tes uji, ini semua dilakukan agar tingkat kecelakaan bisa dihindari dan para penguji yang telah melakukan pengujian mendapatkan kontribusi dari pengujian yang telah dilakukan. Disisi lain instansi terkait sebagai regulator bidang transportasi menampung kepentingan dari daerah-daerah lain yaitu wilayah se-Karesidenan Besuki. Sehingga sudah selayaknya pelayanan publik yang diberikan memenuhi standar dan berkualitas.

Peningkatan kualitas dan layanan pengujian kendaraan dirasakan sangat perlu dilaksanakan di Wilayah Kabupaten Situbondo. Mengingat sebuah perbaikan ataupun pembangunan tanpa adanya pengawasan yang baik juga tidak akan maksimal, dengan permasalahan ini perlu dilihat bagaimana proses pengujian kendaraan yang dilakukan oleh UPTD Balai Pengujian Kendaraan Bermotor. Hal lain yang mempengaruhi masalah yang timbul saat ini penulis melihat bawasannya 60% dari kepuasan masyarakat yang melakukan uji laik jalan kendaraannya merasa kurang puas dari pelayanan kinerja yang diberikan petugas di lapangan. Layanan pengujian merupakan layanan yang diberikan kepada pemilik kendaraan umum agar mengetahui kondisi kendaraannya dan mengetahui apakah kendaraan yang dimilikinya sesuai dengan



standarisasi keamanan yang ada, disisi lain layanan ini juga untuk mengatur agar kendaraan yang beroperasi sesuai dengan kriteria keamanan dan kenyamanan.

Dari rata-rata pelayanan kendaraan bermotor yang diuji oleh UPTD Kabupaten Stubondo dalam sehari ada 15 kendaraan (tidak termasuk kendaraan luar daerah yang melakukan uji tumpang), yang mengikuti perpanjangan uji kelayakan KIRnya, dan selama seminggu dirata-rata ada 78 kendaraan, jadi dalam sebulan dirata-ratakan ada 312 kendaraan bermotor yang diuji kelayakannya, serta 3587 jumlah kendaraan bermotor (tidak termasuk kendaraan luar daerah yang melakukan uji tumpang) dalam setahunnya di Kabupaten Situbondo yang mengikuti uji berkala kelayakkan laik jalan (sumber: Dinas Perhubungan Kab. Situbondo. 2011). Adapun terdapat beberapa data jumlah surat kendaraan yang telah dikeluarkan oleh samsat Kab. Situbondo pada tahun 2008-2010 adalah sebagai berikut:

**Tabel: 1.1**

**Jumlah BPKB yang Dikeluarkan Kab. Situbondo Tahun 2008-2010**

Tahun	Mobil Penumpang	%	Mobil Beban	%	Bis	%	Sepeda Motor	%
2008	505	29,75	833	41,21	9	13,88	25,066	27,17
2009	534	31,46	532	26,32	25	38,56	30,090	32,61
2010	659	38,80	656	32,46	31	47,56	37,113	40,22

Sumber : SAMSAT Kab. Situbondo, 2011

Berkaitan dengan kinerja birokrasi pemerintah di Indonesia, harus diakui bahwa selama ini kinerja birokrasi pemerintah kita masih tergolong rendah. Hal ini juga ditandai dengan banyaknya keluhan masyarakat di Kabupaten Situbondo terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah. Selain itu rendahnya kualitas pelayanan yang dihasilkan oleh birokrasi pemerintah menunjukkan bahwa kinerja birokrasi pemerintah memang masih jauh dari bentuk kinerja yang baik. Tidak mengherankan bahwa dalam sebuah *survey* yang dilakukan sebuah LSM di Jakarta menunjukkan hasil bahwa 97,1% responden ternyata menemui kesulitan ketika meminta pelayanan publik pada instansi pemerintah. (Tim Peneliti MEB 2006)

UPTD PKB Kabupaten Situbondo selaku perpanjangan tangan dari Dinas Perhubungan yang lingkup kerjanya bersinggungan langsung dengan masyarakat di bidang pengujian kendaraan bermotor sudah seharusnya memperhatikan kualitas pelayanan sebagai salah satu faktor terpenting dalam pelaksanaan tugasnya. Dari uraian singkat diatas maka penelitian ini mengambil tema: "**Upaya Petugas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Pengujian Kelayakan Kendaraan Bermotor Guna Keselamatan Angkutan Jalan (Studi Pada UPTD Pengujian Kendaraan Bermotor Dinas Perhubungan Kabupaten Situbondo)**".



## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang diuraikan di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah upaya petugas dalam penyelenggaraan pelayanan pengujian kelayakan kendaraan bermotor di UPTD PKB Kabupaten Situbondo?
2. Apa sajakah faktor pendukung dan penghambat upaya petugas dalam penyelenggaraan pelayanan pengujian kelayakan kendaraan bermotor di UPTD PKB Kabupaten Situbondo?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian penting untuk dikemukakan karena untuk memberikan arahan dan gambaran mengapa perlu mengadakan penelitian pada subjek sasaran yang ada. Adapun tujuan penelitian harus dapat menjawab rumusan masalah yang berhasil dibuat. Oleh karena itu penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis tentang upaya petugas dalam penyelenggaraan pelayanan pengujian kelayakan kendaraan bermotor di UPTD PKB Kabupaten Situbondo.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat upaya petugas dalam penyelenggaraan pelayanan pengujian kelayakan kendaraan bermotor di UPTD PKB Kabupaten Situbondo.

#### **D. Kontribusi Penelitian**

##### **1. Aspek Teoritis**

- a. Sebagai salah satu kajian dalam studi kebijakan terutama tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pengujian Kendaraan Bermotor Guna Keselamatan Angkutan Jalan.
- b. Sebagai bahan masukan untuk penelitian-penelitian selanjutnya yang memiliki tema relevan sekaligus sebagai perbandingan bagi penelitian selanjutnya

##### **2. Aspek Praktis**

- a. Dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan pelayanan dalam sektor transportasi.
- b. Sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pengujian Kelayakan Kendaraan Bermotor Di Kabupaten Situbondo.

#### **E. Sistematika Pembahasan**

Dalam penyusunan skripsi ini penulis membagi tulisan menjadi lima bagian utama yang terdiri dari:

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini diuraikan latar belakang dilakukannya penelitian, perumusan masalah, tujuan, manfaat penelitian dan sistematika pembahasan.

## BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini disajikan tinjauan teoritis yang digunakan dalam hubungannya dengan pembahasan masalah yang disajikan pada BAB IV. Teori yang disajikan dalam bab ini dasar yang digunakan analisis.

## BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan dibahas tentang jenis, fokus, lokasi dan situs penelitian kemudian dilanjutkan dengan penetapan sumber data, metode pengumpulan data, serta instrumen dan diakhiri dengan analisis.

## BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Diuraikan tentang keadaan daerah penelitian secara umum dan fokus penelitian yang terdiri penggambaran kinerja pelayanan penyelenggaraan pengujian kendaraan bermotor di kabupaten situbondo dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

## BAB V : PENUTUP

Berisikan kesimpulan dari keseluruhan pembahasan yang selanjutnya diikuti beberapa saran dan pemecahan masalah yang baik serta berjangka panjang.