

# ANALISIS *POLICY CONTENT* PENATAAN TRANSPORTASI ANGKUTAN UMUM DI KOTA BANDUNG

Arif Moelia Edie<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>Kementerian Dalam Negeri

<sup>2</sup>Corresponding author: arief\_londo1002@yahoo.co.id

## ABSTRACT

*This study aims to analyze the policy content of Local Regulation 16/2012. Data are collected through interviews, observation and documentary study. In term of content of policy, the policy has affected the interests of community, transportation operator and the government as regulator. The policy does not offer economic benefits that can be directly accessed, thus community and the operators do not support the implementation. The change envisioned by the policy has large scope, which are not only about the system and infrastructure, but also driving behaviors and mindset about social prestige. Although the Office of Transportation is the main site of decision making, there are many programs made politically beyond the formal mechanism. Program implementers consists of Office of Transportation, Office of Roads and Waters, Office of Land Use and Public Works and Office of Local Revenues, thus many overlaps and miss-coordination. The financial resources is insufficiently allocated for the policy.*

**Keywords:** Policy Implementation, Public Transportation Arrangement

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis isi kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung sesuai Perda No. 16 Tahun 2012. Teknik pengumpulan data adalah wawancara, observasi dan studi dokumentasi. Dari aspek content of policy, kebijakan penataan transportasi angkutan umum telah memengaruhi kepentingan masyarakat, operator dan regulator angkutan umum. Kebijakan ini belum mampu menawarkan manfaat ekonomis yang langsung dirasakan, sehingga implementasinya kurang didukung oleh masyarakat dan operator. Perubahan yang diharapkan sifatnya luas, yaitu bukan hanya sistem dan infrastruktur, tapi juga perilaku berkendara dan mindset masyarakat. Meskipun Dinas Perhubungan adalah lokasi utama pembuatan keputusan, beberapa kegiatan diusulkan secara politis di luar mekanisme perencanaan. Pelaksana kebijakan tersebar meliputi Dinas Perhubungan, Dinas Bina Marga dan Pengairan, Dinas Tata Ruang dan Cipta karya, dan Dinas Pengelola Keuangan dan Asset Daerah, yang berakibat pada tumpang tindih dan kurang koordinasi. Alokasi anggaran untuk implementasi kebijakan masih rendah.

**Kata kunci:** Implementasi Kebijakan, Penataan Transportasi Publik

## Pendahuluan

Perjalanan panjang perencanaan tata ruang di negeri ini, telah banyak diwarnai dinamika persoalan. Pergeseran praktik perencanaan tata ruang daerah dari sistem yang hierarkis menjadi terdesentralisasi

kepada daerah merupakan salah satunya. Meski dalam perjalanannya, pemerintah mencoba mengeliminir sekat perencanaan tata ruang tersebut dengan keluarnya Undang-undang No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, namun secara *de facto* egoisme pemerintah daerah tetap lebih

dominan dalam mengambil kebijakan tata ruang daerahnya sendiri.

Secara luas persoalan ini mengakibatkan sejumlah muatan rencana tata ruang yang seharusnya bersifat lintas daerah (*cross-jurisdictional*), seperti jaringan transportasi dan infrastruktur, menghadapi masalah dalam kesinambungan perencanaan dan implementasinya. Ketidaksinkronan ini berpotensi menimbulkan masalah *demand-supply mismatch* yang refleksinya berupa kemacetan akut, seperti yang terjadi di kawasan metropolitan, tidak terkecuali di Jawa Barat<sup>1</sup>.

Kondisi ini semakin buruk lagi bila kita menyimak lebih mendalam perkembangan konsentrasi industri di kutub barat pulau Jawa yang meliputi Greater Jakarta (Jabodetabekjur) dan Bandung, akan terlihat beberapa fenomena yang cukup menarik untuk diamati lebih lanjut. Secara fenomenal dapat dibuktikan dengan meningkatnya jumlah desa urban di sepanjang koridor-koridor tersebut. Sementara itu secara geografis konsentrasi industri terlihat tersebar di sepanjang koridor Jakarta-Bandung sehingga wilayah perkotaan di Jabotabek dan Metropolitan Bandung hampir menyatu atau membentuk suatu jaringan kota (Laquian, 1998:1; Kuncoro, 2000:185).

Peningkatan mobilitas penduduk mau tidak mau menuntut tersedianya sarana transportasi angkutan umum yang memenuhi syarat kelancaran, kenyamanan, dan keamanan. Karena sebagai konsekuensi dari meningkatnya jumlah penduduk perkotaan serta semakin meningkatnya taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat menuntut diperlukannya sarana transportasi yang mampu mendukung mobilitas mereka dalam beraktivitas sehari-hari.

Melalui Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 16 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perhubungan dan Retribusi di Bidang Perhubungan, maka dapat dimaknai bahwa komitmen pemerintah Kota Bandung dalam mengatur dan melakukan penataan transportasi telah cukup baik. Namun kondisi *existing* yang ditemui masih diwarnai dengan berbagai permasalahan sebagaimana dikemukakan di atas. Dari identifikasi berbagai permasalahan tersebut di atas observasi awal yang dilakukan, maka masalah kebijakan yang ditemui adalah belum berhasilnya implementasi kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung, yang diindikasikan dari terjadinya kemacetan yang menjadi masalah publik karena mengakibatkan kerugian terutama secara ekonomis bagi aktivitas sehari-hari masyarakat Kota Bandung.

Dari uraian latar belakang yang telah dikemukakan dimana implementasi kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung dalam rangka membangun sistem transportasi yang terintegrasi dan menata mobilitas penumpang dari dan ke tempat secara baik, lancar dan memuaskan, maka penelitian ini bertujuan menganalisis dan menjelaskan mengapa implementasi kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung belum mencapai hasil yang diinginkan, khususnya dengan menganalisis *policy content* atau isi kebijakan dari Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 16 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perhubungan dan Retribusi di Bidang Perhubungan.

### Kajian Teori

Menurut Howlet dan Ramesh (1995:153), implementasi adalah "*...the process whereby programs or policies are carried out; it denotes the translation of plans*

---

1 Pikiran Rakyat, 4 April 2012

into practice". Kemudian Lane (1993:197) dalam bukunya *The Public Sector, Concepts, Models and Approaches* menyebut Paul A. Sabatier sebagai pionir dalam implementasi kebijakan khususnya analisis implementasi. Paul A. Sabatier dalam Lane (1993:90) mengemukakan bahwa ada dua model yang dipacu (*competing*) dalam implementasi kebijakan yakni implementasi berdasarkan *top down* dan berdasarkan *bottom up*.

Deskripsi sederhana tentang konsep implementasi sebagaimana dikemukakan oleh Lane menyatakan bahwa implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian yakni implementasi merupakan persamaan fungsi dari maksud, output dan outcome. Berdasarkan deskripsi tersebut, formula implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk, dan hasil dari akibat. Selanjutnya, implementasi merupakan persamaan fungsi dari kebijakan, formator, implementor, inisiator dan waktu (Sabatier 1986; 21-48). Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh Lane bahwa pada dasarnya implementasi dapat dibedakan berdasarkan implementasi sebagai *outcome* dan implementasi sebagai suatu *process*.

Merile S. Grindle (1980) menyatakan bahwa *implementation is a Political and Administrative Process*, yang berarti bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh *Content of implementation dan Context of implementation*. *Content of implementation* mencakup kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan; jenis manfaat yang dihasilkan; derajat perubahan yang diinginkan; kedudukan pembuat kebijakan; siapa pelaksana program; dan sumber daya yang dikerahkan. *Context of implementation* mencakup kekuasaan, kepentingan dan

strategi aktor yang terlibat; karakteristik lembaga dan penguasa; dan kepatuhan dan daya tanggap. Uraian lebih detail tentang policy content atau isi kebijakan adalah sebagaimana penjelasan berikut:

1. *Interest affected* atau kepentingan yang dipengaruhi (oleh kebijakan publik). Yaitu merujuk pada pihak-pihak (*stakeholders*) yang terkena dampak implementasi kebijakan publik baik langsung maupun tidak langsung ; baik menguntungkan maupun tidak. Pada dasarnya semua manusia memiliki kecenderungan untuk memperoleh keuntungan bagi diri sendiri; kesadaran bahwa seseorang terpengaruh atau tidak oleh (implementasi) suatu kebijakan publik akan memunculkan reaksi yang berbeda terhadap keberadaan kebijakan publik tersebut.
2. *Type of benefits* atau type manfaat yang dihasilkan. Manfaat yang dihasilkan berkaitan dengan bagaimana dan sejauh mana implementasi kebijakan publik membawa perubahan perilaku pihak-pihak bersangkutan. Tentu saja di sini berlaku rumusan umum bahwa semakin pihak merasa implementasi kebijakan menguntungkan dirinya, semakin pihak tersebut memberikan dukungan (kooperatif).
3. *Extent of change envisioned* atau keluasan perubahan yang diharapkan yang diharapkan. penentuan keluasan perubahan yang diharapkan, akan berpengaruh terhadap tingkat kesulitan dan jangka waktu yang diperlukan bagi terlaksananya implementasi kebijakan. Secara umum, semakin luas perubahan (sosial) yang diinginkan akan membutuhkan waktu yang semakin lama dan tingkat kesulitan yang lebih kompleks.

4. *Site of decision making* atau posisi pembuatan keputusan. Posisi pembuatan keputusan berkaitan dengan siapa yang memegang/memiliki kewenangan dalam menerapkan kebijakan publik. Pihak yang terlibat (*stakeholders*) dilihat dalam kerangka sejauh mana *stakeholders* bersangkutan diberi wewenang untuk mengubah kebijakan, baik secara substantif maupun teknis.
5. *Program implementers* atau pelaksana program. Pelaksana program dimaksud berkaitan dengan berapa banyak instansi pelaksana kebijakan tersebut. Besarnya jumlah instansi yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik memiliki keuntungan tersendiri terutama bahwa wilayah yang luas akan bisa tertangani dengan baik; namun tidak selamanya besarnya jumlah instansi terkait menguntungkan. Efisiensi keterlibatan instansi harus ditelaah secara seksama dalam proses implementasi kebijakan publik.
6. *Resources committed* atau sumber daya. Sumber daya meliputi sumber daya manusia maupun sumber daya non-manusia. Kondisi sumber daya yang dimiliki setiap instansi pelaksana berbeda-beda, dan ini akan menyebabkan perbedaan pula pada tingkat keberhasilan implementasi kebijakan.

## Metode

Desain penelitian yang digunakan sejalan dengan karakteristik objek penelitian adalah deskriptif-kualitatif. Desain penelitian deskriptif-kuantitatif dipilih dalam penelitian ini untuk menganalisis implementasi kebijakan penataan angkutan kota dari sisi para pelaku kebijakan seperti para aparat yang memberikan pelayanan,

organisasi/ lembaga kemasyarakatan maupun dari sisi masyarakat pengguna jasa.

Penentuan informan dilakukan secara *purposive* dengan teknik *snow-balling*. Dimana dalam penelitian ini peneliti telah melakukan mencari informasi tentang orang yang layak dijadikan sebagai informan pangkal yaitu orang yang mengetahui dengan baik tentang berbagai aktivitas dan kebijakan transportasi yang ada di Kota Bandung. Informan pangkal tersebut adalah pejabat pada Dinas Perhubungan Kota Bandung, kemudian organisasi kemasyarakatan, dan masyarakat pengguna jasa angkutan kota. Selanjutnya, berdasarkan informasi dan masukan dari informan pangkal, peneliti memperoleh data tentang informan yang kompeten dalam implementasi kebijakan penataan angkutan kota yang dapat memberikan data yang akurat sebagai informan kunci (*key informan*).

## Hasil dan Pembahasan

### 1. Kebijakan Penataan Transportasi Angkutan Umum Kota Bandung.

Ruang lingkup Perda No. 16 Tahun 2012 meliputi penataan perhubungan darat, perkeretaapian, perhubungan udara dan penetapan berbagai jenis retribusi di bidang perhubungan. Dalam Perda tersebut, terdapat beberapa pokok-pokok kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung, sebagai berikut:

1. Penataan angkutan umum dilakukan dengan manajemen lalu lintas untuk menjamin keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan (pasal 37-44);
2. Manajemen kebutuhan lalu lintas dilakukan dengan memperhatikan perbandingan volume lalu lintas dengan kapasitas jalan, ketersediaan jaringan

dan pelayanan angkutan umum dan daya dukung lingkungan, dan dilaksanakan antara lain melalui pembatasan lalu lintas kendaraan pada kawasan dan waktu tertentu dan pembatasan ruang parkir pada tepi jalan umum di kawasan tertentu (pasal 48).

3. Operator angkutan umum wajib memenuhi standar pelayanan minimal yang meliputi unsur keamanan, ketertiban, keselamatan, kenyamanan, keterjangkauan, kesetaraan dan keteraturan (pasal 95)
4. Dalam rangka pelaksanaan penataan angkutan umum, Walikota wajib merencanakan kebutuhan pelayanan angkutan yang ditetapkan dalam jaringan trayek (Pasal 96).
5. Penetapan jaringan trayek merupakan hasil perencanaan dilakukan berdasarkan hasil survei dengan memperhatikan tata ruang wilayah, Rencana Induk Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, tingkat permintaan jasa angkutan, asal dan tujuan perjalanan, ketersediaan jaringan lalu lintas dan angkutan jalan, jenis pelayanan dan prototype kendaraan untuk tiap-tiap jaringan yang direncanakan, jarak dan waktu tempuh, dan ketersediaan terminal (Pasal 97).
6. Setiap operator angkutan umum wajib memiliki izin dari Pemerintah Daerah yang dilaksanakan melalui seleksi dan/atau pelelangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 111-112)
7. Tarif angkutan penumpang ditetapkan dengan Keputusan Walikota dengan mempertimbangkan perhitungan jarak tempuh (pasal 125)
8. Dalam rangka menjamin keselamatan lalu lintas dan angkutan jalan, dapat

melakukan pemberdayaan masyarakat melalui pemberian arahan, bimbingan, penyuluhan, pelatihan dan bantuan teknis (pasal 41).

9. Walikota melaksanakan pengendalian dan pengawasan serta penerapan sanksi bagi pelanggaran Perda (pasal 126-131)

## 2. Isi Kebijakan Penataan Transportasi Kota Bandung (*The Content of Policy*)

Proses implementasi dipengaruhi oleh beberapa faktor, yang pada gilirannya dapat mengganggu relasi antara kebijakan yang diadopsi dengan hasil yang diberikan kepada masyarakat. Grindle menjelaskan bahwa isi kebijakan menggambarkan kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*), jenis manfaat (*type of benefit*), derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*), posisi pembuat keputusan (*site of decision making*), pelaksana program (*program implementers*) serta sumber daya yang tersedia (*resources committed*).

### 1) Analisa Kepentingan yang Terpengaruh dalam Kebijakan Penataan Transportasi angkutan Umum

Jika kita melihat kebijakan penataan transportasi di Kota Bandung sebagai sebuah kebijakanyanghanyamelibatkan masyarakat, operator angkutan umum dan pemerintah daerah, hasil wawancara dengan beberapa informan yang telah dipaparkan sebelumnya sebetulnya sudah mampu mengidentifikasi adanya titik temu kepentingan di antara mereka. Pada prinsipnya, kepentingan utama masyarakat adalah terciptanya sistem angkutan umum yang murah dan nyaman. Operator angkutan umum pada umumnya tidak mempermasalahkan tarif yang rendah, asalkan ada kebijakan subsidi dari pemerintah dan pengaturan trayek yang



tidak tumpang tindih. Operator angkutan umum merasa bahwa dengan adanya subsidi dan pengaturan trayek yang jelas, maka kepentingan ekonomi mereka untuk mendapatkan pendapatan yang layak tidak terancam oleh tarif angkutan yang rendah. Titik lemah sesungguhnya adalah dari pihak pemerintah daerah yang hanya fokus pada pengembangan sarana fisik transportasi tanpa diimbangi dengan regulasi yang baik terutama terkait subsidi dan penataan trayek. Masalahnya menjadi semakin rumit manakala hadir aktor lain yang bermanuver untuk memengaruhi pemerintah daerah dalam perumusan kebijakan mereka, yaitu pihak DPRD dengan kepentingan politisnya.

Berdasarkan informasi dari informan dari berbagai peristiwa dan data-data tersebut di atas memberikan makna bahwa, pemerintah kurang memusatkan perhatian pada hubungan antar struktur lembaga-lembaga pemerintah dan substansi kebijakan publik dan mengembangkan komunikasi yang baik dengan seluruh stakeholder. Kebijakan-kebijakan publik kadang-kadang dijelaskan, tetapi jarang dianalisis dan hubungan antara struktur dan kebijakan publik secara luas kurang dilakukan penelitian yang mendalam dengan baik. Seperti: perizinan, tarif, dan retribusi, bagi jasa angkutan serta pelayanan pengelola angkutan, dalam pelaksanaannya merupakan kebijakan yang nilainya ditentukan oleh pemerintah yang mendapat persetujuan dari legislatif (DPRD). Sehingga dalam hal ini terdapat nilai-nilai politik yang berangkat dari keputusan khusus dibuat dalam rangka memenuhi kepentingan-kepentingan kelompok dalam masyarakat. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa implementasi kebijakan angkutan umum di Kota Bandung sarat dengan upaya untuk memaksimalkan kepentingan kelompok tertentu yang memiliki kekuasaan dan mengeliminir mereka yang tidak memiliki

kekuasaan dan tidak terlibat dalam perumusan kebijakan.

Dari hal-hal tersebut dapat dimaknai bahwa implementasi kebijakan penataan transportasi umum di Kota Bandung masih diwarnai kepentingan sekelompok elit lokal yang bertindak dalam informal ekonomi dan melakukan kolusi dengan pejabat daerah untuk melakukan pemindahan sumber ekonomi berupa modal, sumber daya alam, proyek yang dimiliki publik dengan aktivitas monopoli kontrak pembangunan. Sehingga mengakibatkan sasaran kebijakan terarah pada sekelompok konstituen dan bukan berdasarkan kepentingan masyarakat/publik.

## **2) Analisa Manfaat Kebijakan Penataan Transportasi Angkutan Umum**

Dari hasil-hasil wawancara dan informasi yang telah diuraikan tersebut, dapat diketahui bahwa secara umum masyarakat, operator angkutan umum, aparat Pemkot dan anggota DPRD Kota Bandung telah memahami manfaat dari kebijakan penataan transportasi. Sebagaimana diuraikan, masyarakat pengguna angkutan umum cenderung mengidentifikasi manfaat ekonomis yang langsung bisa dirasakan seperti biaya yang murah dan akses yang mudah.

Penataan transportasi di Kota Bandung memiliki tujuan yakni agar masyarakat lebih banyak memilih mempergunakan kendaraan umum dalam bepergian. Tentunya untuk mempercepat hal ini maka pemerintah juga harus lebih cepat, tepat dan terencana dengan baik untuk melakukan penataan transportasi angkutan umum Kota Bandung. Banyak keuntungan yang diperoleh jika masyarakat mempergunakan kendaraan umum, dan juga bagi Kota Bandung akan mengurangi emisi gas buang dari kendaraan.

Kenyamanan, keamanan, cepat dan murah merupakan indikator utama dari masyarakat dalam memilih kendaraan umum dalam bepergian khususnya dalam Kota Bandung. Merupakan harapan semua warga Kota Bandung pada perubahan ke arah yang lebih baik dalam penataan transportasi umum Kota Bandung.

Namun demikian, kebijakan yang dilakukan pemerintah Kota Bandung belum mampu memberikan manfaat yang diharapkan oleh masyarakat, yaitu kenyamanan dan kemudahan mobilitas dengan angkutan umum. Hal yang terlihat dari wawancara dengan para pejabat birokrasi adalah bahwa mereka cenderung memahami manfaat penataan transportasi secara makro dari perspektif kemudahan investasi dan penguatan daya ungkit ekonomi. Meskipun hal ini bisa menjadi modal awal yang baik bagi pemerintah daerah untuk memulai realisasi kebijakan dengan program dan kegiatan yang langsung bisa menjawab tuntutan publik tersebut, namun langkah nyata yang diharapkan oleh masyarakat sebenarnya adalah realisasi aspek kemurahan tarif dan pengaturan trayek angkutan agar mampu menjangkau seluruh wilayah Kota Bandung.

### **3) Analisa terhadap Perubahan yang Diharapkan Dari Kebijakan Penataan Transportasi Angkutan Umum**

Terlihat bahwa cakupan perubahan yang diharapkan dari implementasi kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung, karena bukan saja menyangkut fasilitas dan infrastruktur namun dalam implikasinya dengan perubahan perilaku dan mindset pelaksana kebijakan dan pengguna transportasi umum, hal ini mengakibatkan kebijakan penataan transportasi angkutan umum mengalami hambatan dalam implementasinya.

Jika perubahan sosial dapat bergerak ke arah suatu kemajuan, masyarakat akan berkembang. Sebaliknya, perubahan sosial juga dapat menyebabkan kehidupan masyarakat mengalami kemunduran. Kemunduran atau kemajuan suatu masyarakat disebabkan oleh perubahan sosial. Jika muncul inovasi baru dengan kualitas tinggi, akan terjadi proses perubahan yang sangat cepat pada masyarakat. Sebaliknya, perubahan yang terjadi di masyarakat dapat juga seperti jalan di tempat. Misalnya keadaan masyarakat berubah, tetapi perubahan tersebut tidak meningkatkan atau menurunkan kualitas hidup mereka. Keadaan sosial yang baru dengan masuknya teknologi atau peraturan baru tidak mempunyai kualitas inovasi tinggi apabila masyarakat menganggapnya hanya mengganti keadaan yang lama. Akibatnya, proses perubahan ke arah kemajuan menjadi lambat. Hal itu disebut perubahan sirkuler yang berputar-putar tanpa menimbulkan pengaruh. Jika dibiarkan tanpa adanya campur tangan pemerintah, akan sampai pada kemacetan pembangunan (Soekanto 1997: 12).

### **4) Analisa terhadap Posisi Pembuatan Keputusan**

Dari contoh kasus penetapan keputusan terkait operasionalisasi Trans Metro yang diuraikan sebelumnya, terlihat bahwa hierarki merupakan persoalan terbesar bagi birokrasi, tidak terkecuali di Kota Bandung. Adalah benar, melalui hierarki seorang pimpinan dapat memastikan bahwa visi-misi organisasi yang dipimpinnya terserap oleh aktivitas organisasi. Semua organ memiliki acuan pekerjaan sesuai dengan yang digariskan pimpinan. Selain itu, hierarki membuat proses kontrol ratusan bahkan ribuan pegawai menjadi mungkin terwujud. Cukup mengontrol empat atau lima pegawai

di bawahnya, maka seluruh pegawai berada di bawah kendalinya.

Kendati demikian, hierarki secara realitas seringkali tidak sesuai dengan kondisi ideal, terutama birokrasi di negeri kita. Hierarki birokrasi menciptakan suatu kondisi di mana bawahan sangat bergantung pada atasan. ini dikarenakan kinerja setiap bawahan dinilai oleh seorang atasan yang berada tepat satu level di atasnya (Dwiyanto, 2011: 35). Penilaian ini, biasa dikenal sebagai Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3), merupakan prasyarat kenaikan pangkat.

Persoalan hierarki kian parah ketika berlangsung di lingkungan yang berbudaya paternalistik. Paternalistik merupakan sebuah budaya yang melihat seorang bapak sebagai sumber kebajikan, kebaikan moral dan tidak pernah berbuat salah sehingga bertugas membimbing, sedangkan anak merupakan sumber keburukan, kerendahan moral dan selalu berbuat kesalahan sehingga harus dibimbing. Paternalistik dalam birokrasi hampir sama dengan yang terjadi di masyarakat. Atasan diasumsikan sumber kebajikan, kebaikan moral dan tidak pernah salah, sedangkan bawahan diasumsikan sumber segala keburukan, kerendahan moral dan selalu berbuat salah. bahkan seperti yang dikatakan Eisanstadth (1973), bawahan dituntut untuk memberi pelayanan kepada atasan (Dwiyanto, 2011: 61).

Dalam konteks ini, tercantumnya program yang sekonyong-konyong tanpa mengikuti satu mekanisme perencanaan yang jelas dapat dikatakan merupakan pemaksaan yang memiliki tujuan lain untuk kepentingan tertentu. Berdasarkan pendapat informan tersebut yang menyatakan bahwa bila program tersebut merupakan aspirasi DPRD maka akan sulit untuk menolak merupakan gambaran bahwa terdapat

politik kartel untuk menjelaskan fenomena tersebut. Pada kerangka pikir ini, parpol diilustrasikan tidak memiliki tautan elektoral antara arena pemilu, legislatif dan eksekutif. Di arena pemilu parpol berkompetisi sempurna dengan menjadikan ideologi sebagai basis. Namun, kompetisi sama sekali hilang manakala memasuki arena legislatif dan eksekutif. Bahkan di kedua arena ini semua parpol membuat kerja sama korupsi. Seringkali ditemukan dua modus korupsi yang muncul. *Pertama*, parpol korupsi di sebuah birokrasi dan hasilnya juga dialirkan ke parpol lain untuk dinikmati bersama. *Kedua*, setiap parpol korupsi di birokrasi sesuai dengan pembagian informal yang telah disepakati, dan menikmati hasilnya masing-masing. Kerjasama ini dilakukan melalui desakan-desakan berupa ‘program titipan’ yang bersifat sekonyong-konyong tadi. Di dalam pelaksanaannya hal ini menyulitkan bagi birokrasi terutama dinas atau organisasi selaku implementor atau pelaksana program, hal ini disebabkan terkadang mereka terpaksa melakukan mal administrasi yang berisiko terhadap ancaman hukum pidana. Hal ini mengakibatkan implementasi kebijakan sulit untuk dilaksanakan. Sebagian pengambil keputusan yang berani menolak program tiba-tiba tersebut terkadang mengembalikan dana yang teralokasikan dalam program dan kegiatan itu kepada kas daerah sehingga praktis, implementasi kebijakan tidak terlaksana.

## 5) Analisa terhadap Pelaksana Kebijakan

Jika hanya melihat dari RPJM, maka sesungguhnya pembagian tugas antara pelaksana kebijakan telah cukup jelas. Namun demikian, efektivitas pelaksanaan sebuah kebijakan biasanya sangat dipengaruhi oleh pemahaman para aparat di dalamnya terhadap tugas pokok dan fungsi



masing-masing. Peran implementor juga amat penting karena berhubungan dengan kapasitas yang mereka miliki. Kapasitas yang dimaksud mencakup keahlian yang dimiliki, dan sebagainya. Kapasitas tersebut akan semakin berdaya guna jika kebijakan yang diimplementasikan didukung dengan ketersediaan sumber daya yang memadai. Tetapi sebaliknya, sumber daya yang berlebihan juga dapat menghambat implementasi. Kondisi kedua ini biasanya terjadi untuk kebijakan-kebijakan yang mengangkat tema-tema populis-ideologis yang memberikan diskresi dan otoritas yang besar kepada agen pelaksana tanpa disertai oleh kontrol yang memadai.

Dampak dari sikap pengambil keputusan mengakibatkan adanya kebijakan yang masuk ke dalam zona ketidakpedulian. Terdapat kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi para pelaksana. Jika orang diminta untuk melaksanakan perintah-perintah yang tidak mereka setujui, maka kesalahan-kesalahan yang tidak dapat dielakkan terjadi, yakni antara keputusan-keputusan kebijakan dan pencapaian kebijakan. Dalam kasus-kasus seperti ini, maka para pelaksana kebijakan akan menggunakan kewenangan dan terkadang dengan cara-cara yang halus untuk menghambat implementasi.

Implementasi juga memengaruhi kepentingan organisasi maupun pandangan-pandangan kebijakan. Unit-unit birokrasi akan memberikan prioritas untuk melaksanakan program yang dipandang penting dan akan mengurangi alokasi waktu maupun sumber-sumber untuk implementasi program-program yang

dianggap sekunder. Organisasi pemerintah mencoba membangun dan memperkuat kembali misi-misi utama mereka. Hal ini kerap menimbulkan distorsi dalam implementasi karena terjadi tawar-menawar antar organisasi atas sumber-sumber itu dari pada organisasi lainnya. Sehingga timbul ego sektoral, sehingga menghambat implementasi kebijakan dan organisasi atau lembaga-lembaga tersebut gagal dalam bekerjasama.

Dengan demikian, berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa para pelaksana mempunyai keleluasaan yang besar dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan, namun komunikasi para aktor kebijakan pada level elit politik sering tidak konsisten. Beberapa kebijakan dapat digolongkan ke dalam zona ketidakpedulian para administrator. Kebijakan tersebut mungkin bertentangan dengan pandangan-pandangan kebijakan substantif para pelaksana atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi mereka. Di sinilah sikap dalam pengambilan keputusan menimbulkan hambatan terhadap implementasi.

Aspek internal lainnya, adalah fragmentasi organisasi dimana struktur birokrasi berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam pelaksanaan kebijakan, dalam hal ini lembaga-lembaga legislatif (komisi-komisi fraksi di DPRD yang membidangi angkutan umum) dan kelompok-kelompok kepentingan masyarakat (Lembaga Swadaya Masyarakat), yang menyetujui usulan kebijakan-kebijakan baru dari struktur birokrasi, misalnya persetujuan kenaikan tarif angkutan umum. Konsekuensi yang paling buruk dari fragmentasi birokrasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi. Pada hal, penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan

yang kompleks membutuhkan koordinasi. Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan untuk berhasil.

#### 6) Analisa terhadap sumber Daya yang Dikerahkan dalam Pelaksanaan Kebijakan

Uraian informasi di atas menunjukkan bahwa jika para pelaksana (*implementor*) kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber daya merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber daya yang dimaksud misalnya seperti, sumber daya manusia para pelaksana kebijakan (*implementers*), sumber pembiayaan program-program kebijakan, dan sumber informasi kebijakan. Pengembangan sumber daya manusia yang terarah dan terencana disertai pengelolaan yang baik akan dapat menghemat penggunaan sumber daya alam, atau setidaknya pengolahan dan penggunaan sumber daya alam dapat secara berdaya guna dan berhasil guna. Pengembangan sumber daya manusia merupakan bentuk investasi (*human investment*) dan suatu *conditio sine quanon* (harus ada dan terjadi di dalam suatu organisasi), namun dalam pelaksanaannya perlu mempertimbangkan faktor-faktor baik internal maupun eksternal.

Perlu modernisasi teknologi pengawasan angkutan umum, dan juga dukungan sumber daya manusia dalam memanfaatkan teknologi transportasi. Teknologi transportasi merupakan pendukung dalam implementasi penataan kebijakan angkutan umum di Kota Bandung. Sumber daya teknologi sekarang ini sangat dibutuhkan mengingat masalah

transportasi sudah menjadi masalah yang urgent untuk Kota Bandung.

Dari sekian banyak program yang dibiayai dalam rangka penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung, jumlahnya dirasakan masih belum optimal dari segi alokasi anggaran. Hal inilah yang kemudian turut berkontribusi terhadap permasalahan implementasi kebijakan yang tidak sepenuhnya berhasil karena faktor keterbatasan anggaran.

#### Penutup

Dari hasil penelitian dan analisis yang diperoleh dalam studi implementasi kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung selama tahun 2012-2015 belum tercapai karena dari isi kebijakannya belum mampu mengakomodasi kepentingan masyarakat dan operator angkutan, masyarakat tidak tertarik dengan manfaat jangka panjang dari penggunaan angkutan umum sebagai sarana transportasi, cakupan perubahan yang diinginkan dari kebijakan sifatnya luas, penyelenggara kebijakan belum berkompeten, terjadi tumpang tindih kewenangan antar instansi, dan alokasi anggaran yang rendah untuk penataan transportasi angkutan umum.

Implementasi kebijakan yang diperoleh melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif membutuhkan tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan yang membutuhkan penglibatan publik pada pengambilan keputusan, representasi kepentingan, resolusi konflik dan fokus pada tahap *output*. Berdasarkan penelitian dimana masa desentralisasi memberikan kesempatan untuk memperkuat dan

menegasikan jaringan patron-klien dalam penguasaan sumber-sumber modal, maka: 1) diperlukan pemerintahan yang kuat dengan membentuk koalisi dan kerjasama dengan kesamaan perspektif untuk memudahkan konsensus demi pencapaian visi pembangunan khususnya implementasi kebijakan di bidang transportasi umum, 2) Diperlukan pengelolaan sistem organisasi partai, penciptaan nilai dan budaya organisasi dengan merujuk ideologi yang dikembangkan partai, kemandirian dalam membuat keputusan dan imaji garis perjuangan partai untuk menghindari praktik asimetri pelembagaan partai dalam mengakumulasi kekayaan dan modal.

## Daftar Pustaka

- Anderson, J.E. 1975. *Public Policy Making*, New York: Holt, Praeger,
- Dunn, William N. 1995. *Public Policy Analysis*. New Jersey: Prentice Hall International Inc.
- Grindle, Merilee S, 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third Worlds*. New York: Princeton University Press.
- Howlett, Michael, dan M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford: Oxford University Press.
- Wahab, Solichin A. 2002. *Analisis Kebijaksanaan. Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*: Jakarta: Bumi Aksara. Jakarta.

