

ANALISIS KONTEKS PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENATAAN TRANSPORTASI ANGKUTAN UMUM DI KOTA BANDUNG

Arif Moelia Edie^{1,2}

¹Kementerian Dalam Negeri

²Corresponding author: arief_londo1002@yahoo.co.id

ABSTRACT

This study aims to analyze the policy context of Local Regulation 16/2012. Data are collected through interviews, observation and documentary study. In term of context of policy, the political will of the government cannot be implemented due to strong patron-client relation among the actors who channelize their economic interest. Good governance and public consultation is not well institutionalized. Many deviances are committed by the program implementers. Responsiveness of bureaucracy and local parliament is still low, thus not sufficiently contribute to the policy implementation.

Keywords: Policy Implementation, Public Transportation Arrangement

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konteks implementasi 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 context of implementation, political will pemerintah sulit diimplementasikan karena kuatnya jaringan patron-klien dalam menyalurkan kepentingan ekonomi mereka. Good governance belum tercipta, dan mekanisme konsultasi melalui partisipasi publik dan DPRD belum terlembaga. Banyak penyimpangan dilakukan oleh aparat pelaksana. Daya tanggap dari birokrasi dan legislatif rendah sehingga kurang berkontribusi terhadap implementasi kebijakan.

Kata kunci: Implementasi Kebijakan, Penataan Transportasi Publik

Pendahuluan

Salah satu permasalahan publik yang paling utama di Kota Bandung adalah kemacetan. Rutinitas kemacetan lalu lintas di Kota Bandung disebabkan karena tidak seimbangnya perkembangan ruas jalan dibandingkan dengan pertumbuhan jumlah kendaraan. Masih rendahnya keterpaduan pemanfaatan ruang kota, seperti terminal, pasar dan sistem transportasi yang mengakibatkan kesemrawutan kota dan kemacetan lalu lintas. Masalah transportasi lintas di Kota Bandung sudah semakin parah dan menimbulkan biaya sosial (*social cost*) yang sangat tinggi.

Pemerintah Kota Bandung secara eksplisit mengakui bahwa kemacetan adalah salah satu persoalan pokok di Kota Bandung. Dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2013-2018, diuraikan bahwa kemacetan di Kota Bandung merupakan implikasi yang tak bisa dihindari dari pertumbuhan ekonomi di sektor lainnya. Sebagai contoh, pembangunan jalan tol Cipularang yang menghubungkan Jakarta dan Bandung telah meningkatkan volume kendaraan masuk ke Kota Bandung pada akhir pekan untuk tujuan wisata. Meningkatnya jumlah wisatawan kemudian diikuti dengan bertambahnya jumlah

pedagang kaki lima di sekitar jalan protokol, yang pada akhirnya semakin mempersempit ruas jalan dan menambah tingkat kemacetan di dalam Kota Bandung.

Menurut data dari Kementerian Perhubungan, Kota Bandung berada pada peringkat ketiga sebagai kota paling rawan macet di Indonesia, setelah Jakarta dan Bogor¹. *Volume Capacity Ratio*, atau rasio antara volume kendaraan dengan kapasitas jalan di Kota Bandung adalah 0,85 dengan tingkat kecepatan kendaraan rata-rata hanya mencapai 14,3 km per jam. Data lainnya dari Dishub (dalam Pradono dan Soegijanto, 2013) menunjukkan bahwa antara tahun 2000 sampai 2009, rata-rata waktu yang dibutuhkan untuk melakukan perjalanan di jalan raya telah meningkat dari 30 menit menjadi 65 menit. Pada hari libur, di sebagian besar jalan arteri, kendaraan hanya bisa bergerak dengan rata-rata kecepatan 5-15 km per jam. Selanjutnya, jalan masuk dan keluar Bandung telah mengalami keterlambatan waktu rata-rata 90 menit.

Kebijakan yang berkenaan dengan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung adalah Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 2 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Perhubungan, dan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 3 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Perpajakan, yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 16 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perhubungan dan Retribusi di Bidang Perhubungan. Pasal 1 peraturan daerah tersebut menyebutkan bahwa angkutan jalan adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas lalu lintas, angkutan

jalan, jaringan lalu lintas dan angkutan jalan, prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, kendaraan, pengemudi, pengguna jalan, serta pengelolaannya. Selanjutnya, Pasal 2 Perda No. 16 Tahun 2012 menyebutkan bahwa maksud dan tujuan dari kebijakan penataan angkutan umum adalah untuk meningkatkan pelayanan transportasi yang terintegrasi, aman, tertib, lancar, dan mengutamakan keselamatan untuk mendorong perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam Perda nomor 16 tahun 2012 itu sendiri, konsep penataan transportasi angkutan umum belum dijelaskan secara rinci karena akan direalisasikan lebih lanjut dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan kegiatan tahunan yang dibiayai oleh APBD. Namun demikian, Perda tersebut telah memuat garis besar isi kebijakan penataan angkutan umum di Kota Bandung yang meliputi penetapan trayek yang didasarkan pada analisa kebutuhan lalu lintas, penetapan kewajiban operator angkutan umum untuk memenuhi standar keselamatan dan kenyamanan penumpang, penetapan tarif berdasarkan perhitungan jarak tempuh, dan pelibatan masyarakat dalam implementasi kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung.

Kondisi *existing* yang ditemui adalah bahwa sektor transportasi di Kota Bandung 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:

1. Belum berhasilnya implementasi kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung, yang diindikasikan dari terjadinya kemacetan

1 Kompas, 21 Oktober 2014, "Ini Tiga Kota paling Rawan Macet di Indonesia" <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2014/10/21/185600226/Ini.Tiga.Kota.Paling.Rawan.Macet.di.Indonesia>

yang menjadi masalah publik karena mengakibatkan kerugian terutama secara ekonomis bagi aktivitas sehari-hari masyarakat Kota Bandung.

2. Kemacetan disebabkan oleh meningkatnya penghasilan masyarakat yang juga meningkatkan daya beli masyarakat, terutama daya beli kendaraan yang semakin meningkat. Dalam melakukan kegiatannya masyarakat lebih memilih menggunakan kendaraan pribadi daripada kendaraan umum karena lebih cepat, murah, dan lebih aman dari tindak tersedianya transportasi yang murah, nyaman dan aman.
3. *Mindset* masyarakat seperti itu yang dapat mengakibatkan kemacetan karena ruas jalan semakin kecil, sedangkan jumlah kendaraan tiap tahun meningkat, sehingga laju kendaraan akan menjadi lambat. Hal ini yang menyebabkan kemacetan di Kota Bandung tidak dapat dihindari.

Penelitian ini bertujuan menganalisis dan menjelaskan mengapa implementasi kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung belum mencapai hasil yang diinginkan, khususnya dari konteks implementasi kebijakan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah Kota Bandung dalam penataan transportasi angkutan umum dan juga bagi pemerintah kabupaten/kota dalam membangun sinergi, memahami makna, proses dan tujuan dari penataan transportasi angkutan umum dalam kerangka meningkatkan pelayanan publik dan memperkuat otonomi daerah dan membangun integrasi lintas kabupaten/kota.

Kajian Teori

Konsep implementasi mencakup dua hal pokok yaitu program kebijakan (*Policy*)

yang kemudian akan menghasilkan *outcome*. Tujuan-tujuan dari kebijakan dirumuskan oleh berbagai aktor dalam proses politik, sehingga definisi aktor ini meliputi dua kelompok yaitu formator dan implementor. Berdasarkan definisi implementasi kebijakan tersebut, maka menurut Lane (1993:91), terdapat dua konsep dalam implementasi yang memiliki fokus yang berbeda, yaitu implementasi sebagai tujuan akhir atau pencapaian kebijakan (*policy achievement*), dan implementasi sebagai proses atau eksekusi kebijakan yang memberikan focus pada prosesnya (fungsi sebagai akibat / *causal function*).

Secara lebih sederhana dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan penerjemahan dari pernyataan kebijakan ke dalam tindakan (Cooper, 1998:185). Keterkaitan yang sangat kuat antara perumusan kebijakan dan implementasi dikemukakan oleh Hogwood dan Gunn (1986:198), bahwa “... *there is not sharp divide between (a) formulating a policy and (b) implementing that policy. What happens at the so – called “implementation” stage will influence the actual policy outcome.*”

Secara ideal dalam model ini institusi publik seperti birokrasi harus responsive terhadap kebutuhan yang paling memadai untuk melayani masyarakat. Selain itu, tanpa responsivitas yang cukup selama pelaksanaan, pejabat publik dapat kehilangan informasi untuk mengevaluasi pencapaian program dan dukungan yang berarti. Tujuan kebijakan tidak akan tercapai karena intervensi dari individu-individu atau kelompok yang sama, baik dalam rangka memperoleh spesifikasi jenis barang dan jasa dalam jumlah yang lebih besar atau untuk menghalangi pemenuhan program tertentu yang tidak menguntungkan mereka.

Menurut Merile S. Grindle (1980), keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*Outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal, yakni:

- a. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
 - 1) Dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok.
 - 2) Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Grindle menyatakan bahwa proses umum implementasi dapat dimulai ketika tujuan dan sasaran telah dispesifikasikan, program-program telah didesain dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan. Ketiga hal tersebut merupakan syarat-syarat dasar (*basic condition*) untuk eksekusi suatu kebijakan publik.

Menurut Grindle, unsur *policy context* meliputi (a) *power, interest and strategies of actors involved*, (b) *institution and regime characteristic*, dan (c) *compliance and responsiveness* (kepatuhan daya tanggap).

1. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi dari Aktor yang Terlibat) Dalam suatu kebijakan perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para

aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh hasilnya dari yang diharapkan.

2. *Institution and Regime Characteristic* (Karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa). Dalam hal ini para pemimpin daerah dan kepala Dinas yang berkaitan dengan penataan transportasi di Kota Bandung. Dalam implementasi kebijakan adalah penting bagaimana menciptakan unit implementasi yang langsung dapat menyentuh dan memengaruhi kinerja operasional (*delivery-level performance*). Selain itu peran implementor juga amat penting, karena hal ini berhubungan dengan kapasitas yang dimiliki yang mencakup: keahlian yang dimiliki, tingkat kreativitas, komitmen, akses dan dukungan politik yang dimiliki dan sebagainya.
3. Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut memengaruhi suatu kebijakan. Lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil

langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

4. *Compliance and Responsiveness* (Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana), berupa konsistensi dan loyalitas dalam menjalankan kebijakan yang telah di rumuskan bersama. Tanpa responsivitas yang tinggi, implementor akan kehilangan banyak informasi yang sebenarnya dapat dimanfaatkan untuk memperbaiki kebijakan. Daya tanggap (respon) dimaksud diupayakan dalam kerangka menciptakan fleksibilitas, dukungan dan umpan balik, dengan tetap mempertahankan kontrol efektif atas alokasi sumber daya sehingga keluaran dan dampak kebijakan yang diharapkan tetap dapat diwujudkan.

Metode

Dalam penelitian ini, diterapkan pendekatan kualitatif. Hal ini mengingat bahwa data hanya dapat dipahami dan diungkap melalui persepsi dan interpretasi para pelaku yang sulit diukur secara kuantitatif sehingga pemaknaan yang tepat hanya dapat diberikan oleh orang yang terlibat dalam implementasi kebijakan penataan angkutan kota sebagai fokus kajian. Selain itu dengan melakukan pendekatan kualitatif, dapat melahirkan empati peneliti untuk dapat mengadaptasi diri dengan beragam realitas dan dinamika kehidupan masyarakat pengguna layanan transportasi angkutan di Kota Bandung.

Objek penelitian ini adalah pemerintah Kota Bandung, dengan rentang waktu yang akan diteliti adalah sejak tahun 2012 sampai tahun 2015. Lembaga yang menjadi sasaran penelitian utamanya adalah Dinas Perhubungan Kota Bandung, namun dalam beberapa aspek juga melibatkan institusi

DPRD dan lintas sektor pelaksana kebijakan, yang terdiri dari Dinas Bina Marga dan Pengairan, Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya, Bagian Hukum, bagian Pembangunan, Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah, dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung.

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*).

Dalam mengumpulkan data *policy context*, alur pikir yang dipakai dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
Aktor utama kebijakan penataan transportasi angkutan umum adalah masyarakat selaku pengguna jasa, pengemudi dan pemilik angkutan umum selaku operator, dan pemerintah daerah dan DPRD selaku regulator. Strategi aktor bisa diamati dari pola hubungan antara legislatif, eksekutif dan masyarakat.
2. Karakteristik lembaga dan penguasa
Karakteristik institusi bisa diamati budaya organisasi yang ada, khususnya pada DPRD dan instansi pemerintah, terutama Dinas Perhubungan.

3. Kepatuhan dan daya tanggap

Kepatuhan dan daya tanggap bisa diamati dari perilaku para pelaksana kebijakan di lapangan, terutama pegawai Dinas Perhubungan, Kepala Terminal dan lain-lain yang terlibat di lapangan.

Pengujian data dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik triangulasi, yaitu melalui check, re-check dan cross check terhadap data yang diperoleh dari teori, metodologi, dan persepsi peneliti. Triangulasi merupakan teknik pemeriksaan yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data, yaitu untuk keperluan pengecekan pembandingan data. Triangulasi dapat dilakukan dengan sumber data atau pengamat lain. Teknik triangulasi yang digunakan adalah teknik yang memanfaatkan penggunaan sumber (pengamatan, wawancara, perpustakaan, dan arsip).

Hasil dan Pembahasan

1. Gambaran Kebijakan Penataan Transportasi di Kota Bandung

Dalam Perda nomor 16 tahun 2012, kebijakan penataan transportasi angkutan umum belum dijelaskan secara rinci karena akan direalisasikan lebih lanjut sebagai kegiatan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan kegiatan tahunan yang dibiayai oleh APBD. Kegiatan merupakan aspek operasional dari kebijakan publik yang dibiayai dengan APBD dengan maksud untuk mencapai sasaran tertentu. Secara rinci, sasaran dan jenis kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka mendukung kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung adalah

1. Kegiatan pengadaan rambu-rambu lalu lintas
2. Kegiatan marka jalan
3. Kegiatan Pengadaan Papan Petunjuk Parkir

4. Kegiatan Pengadaan Marka Parkir
5. Kegiatan Paku Jalan dan Kanstain
6. Kegiatan Rehabilitasi Pemeliharaan ATCS
7. Kegiatan pengendalian disiplin pengoperasian angkutan umum di jalan raya
8. Kegiatan penciptaan keamanan dan kenyamanan penumpang di lingkungan terminal
9. Kegiatan penciptaan disiplin dan pemeliharaan kebersihan di lingkungan terminal
10. Kegiatan koordinasi dalam peningkatan pelayanan angkutan
11. Kegiatan pengoperasian angkutan massal/bus line
12. Kegiatan pembangunan balai pengujian kendaraan bermotor
13. Kegiatan pengadaan alat pengujian kendaraan bermotor
14. Kegiatan pelaksanaan uji petik kendaraan bermotor
15. Kegiatan perencanaan pembangunan prasarana dan fasilitas perhubungan
16. Kegiatan Sosialisasi kebijakan di bidang perhubungan
17. Kegiatan monitoring, evaluasi dan pelaporan
18. Kegiatan Rehabilitasi/pemeliharaan sarana alat pengujian kendaraan bermotor
19. Kegiatan rehabilitasi/pemeliharaan prasarana balai pengujian kendaraan bermotor
20. Kegiatan rehabilitasi/pemeliharaan terminal/pelabuhan.
21. Pengembangan Angkutan Massal
22. Pembatasan Kepemilikan Kendaraan Pribadi
23. Penerapan kebijakan jalur sepeda

24. Penerapan kebijakan fasilitas pejalan kaki.
25. Penerapan kebijakan Car Free Day (CFD).
26. Penerapan kebijakan Penghilangan Parkir Badan Jalan dan Gedung Parkir.
27. Penerapan Kebijakan subsidi untuk angkutan umum.
28. Operasionalisasi Trans Metro Bandung
29. Penataan Tempat Pembuangan Akhir Sampah

2. Analisis Konteks Pelaksanaan (*The Context of Implementation*)

Berbeda dengan teori implementasi kebijakan lainnya yang hanya terpaku pada isi kebijakan, Grindle (1980) memperhatikan pentingnya konteks dimana kebijakan tersebut diformulasikan dan diimplementasikan. Bagi Grindle, isi kebijakan yang jelas yang disertai konsistensi dan pengulangan terus menerus dan memiliki legitimasi yang tinggi belum tentu berhasil diimplementasikan tanpa memperhatikan context of implementation. Beberapa variabel dalam *Context of Implementation* seperti kekuasaan, kepentingan dan strategi para aktor yang terlibat, karakteristik rezim dan institusi, serta ketaatan dan tingkat daya tanggap.

1) Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi dari Aktor-aktor yang Terlibat (*Power, Interest, and Strategies of Actors Involved*).

Menurut Grindle (1980) dalam implementasi kebijakan perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu kebijakan. Bila hal ini

tidak diperhitungkan dengan matang, sangat mungkin pelaksanaan sebuah kebijakan akan menghadapi kegagalan. Grindle (1980) mengatakan bahwa proses implementasi bukan saja merupakan proses teknis murni, tetapi merupakan proses politik yang akan menentukan siapa mendapatkan apa, kapan dan bagaimana (*who gets what, when and how*) dari pemerintah. Pada tahap implementasi, beberapa kepentingan akan bersaing. Sebagian aktor mungkin akan mendukung kebijakan, namun sebagian lainnya mungkin akan menentang kebijakan. Dengan demikian, implementasi kebijakan juga merupakan bagian dari proses politik dimana lembaga legislatif dan kelompok kepentingan lainnya bisa saja menggunakan kekuasaan mereka untuk memengaruhi jalannya pelaksanaan kebijakan.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan bidang transportasi dan perhubungan misalnya, terkait serangkaian pengambilan keputusan oleh para aktor terkait seperti pimpinan eksekutif dan pimpinan legislatif maupun pimpinan Dinas Perhubungan. Pada Pemerintah Kota Bandung, semua level administrasi pemerintahan dan elit politik, telah memiliki pemahaman yang sama tentang sasaran dari kebijakan tersebut. Namun di dalam pelaksanaan kebijakan, kepentingan dan strategi aktor yang terkait tersebut ternyata masih terdapat beberapa hal yang membuat kebijakan alokasi anggaran untuk urusan di bidang perhubungan menjadi kurang lancar. Kondisi inilah yang menjadi salah satu hambatan dalam implementasi kebijakan karena ada perbedaan *power and interest* dari aktor yang terlibat.

Implementasi kebijakan program ini juga melibatkan berbagai aktor diantaranya adalah Perguruan Tinggi, LSM, perusahaan-

perusahaan baik yang berlokasi di Kota Bandung maupun di luar Kota Bandung serta komunitas masyarakat Kota Bandung lainnya yang memiliki perhatian dan *concern* kepada bidang transportasi atau perhubungan. Perguruan Tinggi melalui jalur pengabdian masyarakat memiliki kepentingan untuk mencapai targetnya dalam mendukung pencerdasan masyarakat. Keterlibatan perusahaan-perusahaan terkait dengan *Corporate Social Responsibility* (CSR). CSR atau tanggung jawab sosial perusahaan merupakan salah satu sarana bagi perusahaan-perusahaan, terutama yang usahanya terkait dengan perhubungan, untuk menyeimbangkan antara keuntungan ekonomi dengan kontribusinya bagi program ketertiban dan kenyamanan berlalu lintas. Beragam Kegiatan CSR program transportasi dan perhubungan biasanya berupa kampanye, pemberian bantuan fasilitas lalu lintas maupun pelatihan.

Kepentingan LSM berbeda-beda tergantung pada jenis LSM nya. Idealnya LSM berperan dalam mengedukasi masyarakat untuk meningkatkan kesadaran terhadap kegiatan tertib berlalu lintas. LSM juga perlu memberikan pendampingan untuk menumbuhkan kemandirian dan partisipasi aktif masyarakat khususnya untuk melakukan kegiatan yang berkaitan dengan lalu lintas. Namun menurut informan dari Pemerintah Kota, mayoritas LSM yang terlibat dalam program prioritas bidang perhubungan adalah dalam pelaksanaan sosialisasi K3. Kelompok masyarakat lain yang juga memiliki pengaruh dan kepentingan adalah LPM (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat) dan PKK (Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga Kota Bandung) dan Karang Taruna. LPM Kota Bandung terbentuk di setiap kelurahan Kota Bekasi. Sementara itu PKK Kota Bandung merupakan sebuah organisasi yang cukup efektif dijadikan

mitra program-program pemerintah, mengingat organisasi ini memiliki kader sampai unit terendah kewilayahan. Banyaknya aktor yang terlibat dengan tingkat kepentingan dan kekuasaan yang berbeda inilah yang menyebabkan kebijakan penataan transportasi angkutan umum agak terganggu sehingga menyebabkan belum optimalnya penyelenggaraan transportasi atau perhubungan di Kota Bandung.

Seperti halnya dengan Program Sosialisasi Tertib Berlalu lintas, juga terkait dengan serangkaian pengambilan keputusan oleh para aktor terkait. Pada Pemerintah Kota Bandung, mayoritas pelaksana pada semua level administrasi pemerintahan dan elit politik sudah mempunyai pemahaman yang sama tentang sasaran dari kebijakan tersebut, khususnya yang terkait dengan pemberian dana hibah sarana dan fasilitas lalu lintas. Namun dalam pelaksanaan kebijakan, masih terdapat pergeseran dari strategi pelaksanaannya yang diharapkan, seperti adanya proposal tidak disusun sendiri oleh pemohon melainkan menggunakan bantuan konsultan yang meminta bayaran dari jasa yang diberikan. Pada beberapa kasus setelah dana hibah diterima, ada kecenderungan digunakan bukan untuk usaha mendukung program pemerintah di bidang perhubungan, melainkan untuk kebutuhan konsumtif si pemohon seperti membeli mobil.

Dalam upaya untuk menurunkan tingkat kecelakaan dan kemacetan lalu lintas, Pemerintah Kota melaksanakan berbagai sosialisasi tertib lalu lintas kesemua tingkatan pendidikan (SMA dan Perguruan Tinggi). Selain itu Pemerintah Kota juga bekerjasama dengan LSM-LSM yang bergerak di bidang transportasi. Adanya program tertib berlalu lintas di sini telah menjadikan masyarakat Kota Bandung yang tidak tertib atau ugal-ugalan menjadi

tertib dan memahami aturan lalu lintas serta memengaruhi kepada penurunan tingkat kecelakaan lalu lintas. Kemampuan tertib di jalan dan penggunaan angkutan umum secara langsung maupun tidak langsung ternyata memengaruhi kepada kenyamanan berlalu lintas dan penurunan jumlah kecelakaan di jalan raya. Salah seorang informan tentang strategi yang dilakukan dan diterapkan, serta pihak-pihak yang terlibat di dalamnya, beliau menyampaikan:

“Beberapa upaya lain yang juga dilakukan untuk menurunkan angka kecelakaan dan kemacetan, diantaranya adalah (1) meningkatkan kualitas SDM Kota Bandung dalam mentaati ketertiban berlalu lintas melalui pelatihan dan seminar (2) menyiapkan tenaga/ aparat perhubungan dengan bekerjasama dengan para pengusaha agar menjadi bapak angkat dalam rangka pengadaan sarana dan fasilitas bagi kelancaran lalu lintas (3) Kerjasama antara daerah juga dilakukan dalam rangka menekan angka urbanisasi dan masalah kemacetan maupun kecelakaan (4) Sosialisasi Peraturan Lalu Lintas kepada masyarakat melalui media cetak maupun elektronik juga telah dilakukan.²

Aktor-aktor diluar organisasi pemerintah kota yang memiliki peran dan kepentingan dalam program penataan transportasi angkutan umum adalah: Kepolisian, Organda dan Masyarakat Transportasi Indonesia Cabang Bandung dan mass media. Sementara aktor yang terlibat dalam program penataan bidang transportasi adalah Ketua RT dan RW, LPM, Forum RW, Karang Taruna, Perguruan Tinggi, Media Massa. Adanya pemahaman

yang sama dan kepentingan yang relatif sama di antara aktor yang terlibat, ternyata mampu membuat kebijakan penataan bidang transportasi dapat dilaksanakan melalui sinergi antar institusi dengan dukungan partisipasi masyarakat. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Grindle (1980), dimana walaupun aktor yang terlibat banyak akan tetapi kalau di antara aktor tersebut mempunyai interest yang sama maka kebijakan tersebut akan lebih mudah diimplementasikan.

Untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan para pelaksanaannya harus memahami pula strategi atau cara untuk memudahkan pelaksanaan kebijakan itu sendiri, sehingga memberikan peluang yang lebih besar dalam pencapaian tujuan kebijakan. Para pelaku atau aktor yang terlibat memiliki kepentingan tertentu di dalam implementasi suatu kebijakan dan masing-masing pihak berusaha agar kepentingan dapat terpenuhi dengan cara menuntut adanya pengalokasian sumber-sumber dan pengarahan pelaksanaan kebijakan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Seringkali tujuan untuk mengedepankan kepentingan masing-masing aktor menimbulkan konflik politik, sehingga perlu ditentukan kepada siapa kekuasaan diberikan, kepentingan siapa yang diperhatikan dan strategi dari para aktor yang terlibat. Kondisi tersebut sangat berhubungan dengan implementasi penataan transportasi di Kota Bandung.

Dari penjelasan di atas diperoleh kejelasan bahwa pelaksanaan kebijakan penataan transportasi di Kota Bandung masih dihadapi beberapa kendala dalam Hal keterbatasan kewenangan/kekuasaan, banyaknya perbedaan kepentingan dari aktor yang terlibat dan terdapatnya kelemahan dari strategi yang diterapkan oleh para pelaku. Dengan demikian dapat dikatakan

2 Hasil Wawancara dengan Kepala Dinas Perhubungan Kota Bandung di Kantor Dinas Perhubungan Kota Bandung pada hari Kamis tanggal 2 April 2015.

bahwa masih terdapatnya keterbatasan dalam kekuasaan, perbedaan kepentingan, dan kelemahan pada strategi dari aktor yang terlibat sehingga mengakibatkan capaian dari implementasi penataan transportasi atau perhubungan belum seluruhnya tercapai. Semakin besar kekuasaan seseorang maka secara tidak langsung berpengaruh terhadap keputusan suatu kebijakan. Semakin banyak aktor maka semakin banyak kepentingan yang ikut berperan dalam suatu kebijakan. Kepentingan strategi aktor yang terlibat, suatu kekuatan politik ataupun individu yang merasa berkepentingan atas suatu program, maka mereka akan menyusun strategi guna memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi sehingga mereka dapat menikmati outputnya.

Dinamika dari kondisi politik yang ada pasca reformasi dimenangkan wacana untuk menegakkan dan membangun konsolidasi demokrasi baru yang membawa implikasi serius di tingkat lokal dalam praktik desentralisasi. Namun demikian, kenyataannya desentralisasi ini tidak semudah dan sesempurna para *founding fathers* pengusung gagasan ini. Logika ini pernah diingatkan Nordholt bahwa desentralisasi berbeda maknanya dengan peralihan pemerintah otoriter ke pemerintah demokratis karena sangat berbeda nalar adanya perubahan kuat dari pemerintah pusat ke *civil society* (2007: 19). Hal ini terbukti meskipun kewenangan dan kapasitas pemerintah pusat mulai didesentralisasikan sejak 1999, namun belum ada jaminan pemerintah daerah semakin demokratis. Kondisi desentralisasi membuka kesempatan bagi elit menerapkan oligarki pada momentum desentralisasi. Hal ini dikarenakan dominasi elit masih kuat dan memiliki basis dukungan ikatan patrimonial di lingkaran massa ketika desentralisasi diterapkan (Nordholt, 2007: 47).

Pasca desentralisasi selama lebih dari satu dekade pada kenyataannya hanya memberikan kesempatan untuk memperkuat dan menegasikan jaringan patron-klien untuk menguasai sumber-sumber modal. Desentralisasi hanya menjadi batu loncatan elit lokal bahkan bos lokal menjadi aristokrat dan raja di daerah. Hal ini ditunjukkan dengan terakumulasinya ekonomi informal dengan mempertahankan *status quo*. Legislatif yang diwakili politisi ketika memformulasikan kebijakan seringkali mendesakkan kepentingannya. Legislatif sebagai representasi partai dalam kelembagaannya menjadi penting artinya ketika stabilitas kelembagaan dan orientasi partai digunakan untuk menerjemahkan kekuasaan apa yang diatur dan aktor mana yang dianggap sebagai representasi dari kelompok yang bersangkutan. Saat ini yang terjadi adalah disorientasi pelembagaan partai berimplikasi pada berkurangnya ketahanan sistem legislasi pada DPRD, terganggunya program dan kebijakan sosial serta proses representasi yang tidak berjalan.

2) Karakteristik Lembaga dan Pemerintahan (*Institution and Regime Characteristics*).

Menurut Grindle (1980), keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh karakteristik kelembagaan dan pemerintahan. Dalam implementasi kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung, maka karakteristik institusi bisa diamati budaya organisasi yang ada, khususnya pada DPRD dan instansi pemerintah, terutama Dinas Perhubungan. Pada dasarnya pihak Dinas Perhubungan telah memahami bahwa budaya organisasi mereka akan sangat memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung. Sebagaimana diungkapkan

oleh seorang informan, dalam kaitannya dengan sistem dan mekanisme kerja Dinas Perhubungan Kota Bandung, dijelaskan sebagai berikut:

"Dengan pengembangan budaya kerja yang tinggi, terbentuk sikap, perilaku dan budaya kerja pegawai yang etis, bermoral, profesional, disiplin, hemat, hidup sederhana, jujur, produktif, menghargai waktu, menjadi panutan dan teladan, serta mendapat kepercayaan dari masyarakat. Dalam reformasi birokrasi diharapkan dapat terwujud birokrasi yang andal dan profesional efektif dan efisien serta mampu mengantisipasi dinamika perubahan global yang merupakan landasan kokoh bagi Indonesia menuju civil society yang demokratis, maju dan mandiri, berdaya saing serta bersih dalam penyelenggaraan negara. Komitmen mewujudkan birokrasi yang bersih dan profesional harus ditindaklanjuti dengan beberapa strategi antara lain perampingan birokrasi yang meliputi penataan tugas dan fungsi pemerintah di setiap tingkat, rasionalisasi organisasi, rasionalisasi pegawai, desentralisasi, dan privatisasi.³

Meskipun pemahaman tersebut ada, namun kenyataannya di lapangan ditemukan bahwa masyarakat menilai aparaturnya Dinas perhubungan Kota Bandung masih belum sesuai dengan yang diharapkan, sebagaimana di jelaskan oleh salah seorang informan pengguna angkutan umum Kota Bandung menjelaskan:

"Terkadang aparaturnya Dinas Perhubungan Kota Bandung pada jam tertentu tidak

ada di pos terminal, padahal mereka sangat dibutuhkan pada saat itu, ini mencerminkan masih terdapat aparat dinas yang kurang disiplin dan kurang bertanggung jawab atas pekerjaannya."⁴

Kekecewaan masyarakat cukup beralasan dikarenakan pada saat jam sibuk lalu lintas petugas lapangan dari Dinas perhubungan Kota Bandung tidak ada. Namun demikian masyarakat memaklumi hal ini karena petugas dari Dinas Perhubungan, bukan petugas utama dalam mengatur lalu lintas. Sebagaimana yang di jelaskan oleh salah satu informan petugas lapangan menjelaskan:

"Kami langsung ke lapangan karena kami tidak diwajibkan ke kantor Dinas perhubungan, namun ada pembagian waktu yang telah ditetapkan bersama, namun pembagian waktu itu hanya kesepakatan saja. Kadang kami ikut mengatur lalu lintas untuk mengatasi kemacetan, namun karena itu bukan tugas pokok saya, tidak ada kewajiban setiap hari untuk mengatur lalu lintas."⁵

Dari keseluruhan informasi terkait budaya kerja sebagaimana diuraikan tersebut di atas, terlihat bahwa selama ini para aparaturnya negara masih belum mampu menunjukkan upaya sungguh-sungguh untuk berperilaku yang bersandarkan pada nilai-nilai moral dan budaya kerja aparaturnya negara yang bertanggung jawab. Organisasi pemerintah masih mengidap penyakit birokrasi serius yang dicirikan oleh penekanan pada proses ketimbang tujuan, kewenangan lebih penting daripada

3 Hasil Wawancara dengan Sekretaris Daerah Kota Bandung di Balai Kota Bandung hari Selasa tanggal 8 April 2015.

4 Hasil wawancara dengan Masyarakat pengguna jasa angkutan umum di angkutan umum Kota Bandung pada hari Senin tanggal 7 April 2015.

5 Hasil Wawancara dengan Petugas Lapangan yang di terminal Cicaheum Dinas Perhubungan di terminal Cicaheum, pada hari Kamis tanggal 2 April 2015.

pelayanan, bentuk lebih penting ketimbang isi, dan tradisi lebih penting ketimbang adaptabilitas. Ini terlihat dari berbagai keluhan masyarakat terhadap layanan birokrasi yang lebih banyak menyulitkan ketimbang mempermudah. Untuk itu sangat penting untuk dilakukan perbaikan sistem kerja yang dipengaruhi budaya kerja pada Dinas Perhubungan Kota Bandung, dalam rangka pelaksanaan penataan transportasi angkutan umum Kota Bandung. Program kerja yang baik tidak menjamin implementasi kebijakan penataan transportasi umum di Kota Bandung berjalan dengan baik, sangat tergantung komitmen dan dukungan sumber daya manusia yang handal, disiplin dan profesional sebagaimana yang dijelaskan di atas.

3) Penyelesaian dan Responsif/ Daya Tanggap (*Compliance and Responsiveness*)

Menurut Grindle (1980) hal lain yang sangat penting dalam pelaksanaan kebijakan publik adalah tingkat responsivitas pemerintah. Tanpa responsivitas yang tinggi, menurut Grindle (1980), implementor akan kehilangan banyak informasi yang sebenarnya sangat bermanfaat bagi pelaksanaan kebijakan. Responsivitas di sini juga dapat diartikan sebagai fleksibilitas, dukungan dan umpan balik antara pemerintah dengan masyarakat, dengan tetap mempertahankan dan fokus pada tujuan kebijakan.

Pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Responsif atau daya tanggap dalam kebijakan dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi, kebijakan publik

gagal meraih maksud tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, daya tanggap dalam sebuah implementasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Secara umum daya tanggap dapat dipahami sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian manfaat kebijakan yang mencakup substansi implementasi dan dampak. Dalam hal ini, daya tanggap terhadap kebijakan tidak hanya dilakukan pada akhir saja, melainkan dilakukan dalam proses kebijakan. Karena suatu kebijakan mungkin memerlukan perubahan-perubahan atau perbaikan-perbaikan agar suatu kebijakan berhasil. Hal ini amat penting, karena tanpa responsivitas yang tinggi, implementor akan kehilangan banyak informasi yang sebenarnya dapat dimanfaatkan untuk memperbaiki kebijakan. Daya tanggap yang dimaksud harus diusahakan dalam kerangka menciptakan fleksibilitas, dukungan dan umpan balik, dengan tetap mempertahankan kontrol efektif atas alokasi sumber daya sehingga keluaran dan dampak kebijakan yang diharapkan tetap dapat diwujudkan.

Kemacetan lalu lintas itu juga terkait dengan sumber- sumber (perencanaan kota, manajemen lalu lintas), serta kecenderungan- kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku (perilaku dan disiplin) para *implementers*, dan manusianya sebagai pengguna jalan. Dengan pengemudi yang berdisiplin, setiap penumpang dapat memperkirakan waktu tiba di tujuan dengan tingkat kekeliruan dalam orde satu menit. Intinya di sini bahwa keberadaan angkutan umum termasuk Trans Metro Bandung adalah untuk merubah perilaku masyarakat pengguna jasa angkutan publik menjadi lebih disiplin, mendorong pemilik mobil supaya meninggalkan kendaraan pribadinya,

dan memperbaiki sistem angkutan public di Kota Bandung. Dalam masalah yang berkaitan dengan angkutan umum dan Trans Metro Bandung ini, peran serta masyarakat (*public participation*) terlihat sangat minim. Informasi yang diperoleh dari informan terkait kepatuhan dan daya tanggap semua komponen dalam penataan transportasi umum di Kota Bandung sebagai berikut:

“Tidak sulit bagi pemerintah untuk menerima keluhan masyarakat luas yang mengalami dampak langsung dari masalah angkutan kota ini. Sumber-sumber yang mendukung peningkatan kualitas pelayanan transportasi kota memerlukan perencanaan jangka pendek, menengah, dan jangka panjang dan perencanaan itu harus dilakukan secara terintegrasi, serta bukan hanya di Kota Bandung saja, melainkan juga dengankota-kotasekitarnya. Dansumber manajemen lalu lintas itu mencakup tiga unsur utama, yakni: pertama, kendaraan, pengaturan alur lalu lintas (road engineering), dan manusianya. Manusia yang dimaksudkan di sini rentangnya sangat luas, adalah semua pengguna jalan, mulai dari pengendara, penumpang, pejalan kaki, pedagang kaki lima, para pelaksana implementasi kebijakan (aparatus kepolisian dan petugas dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan),”⁶

Lebih lanjut dikemukakan oleh informan lain menjelaskan bahwa:

“Secara umum tujuan perencanaan pengangkutan adalah suatu proses dinamis dan tanggap terhadap perubahan tata guna lahan, keadaan lingkungan ekonomi, sosial, politik dan

pola lalu lintas perencanaan transportasi umum. Di Kota Bandung sebaiknya mempunyai dua tujuan, yaitu: pertama, meningkatkan daya guna sistem yang sudah ada, dan kedua, merencanakan pertumbuhan kota untuk masa yang akan datang. Sistem transportasi di Kota Bandung saat ini menghadapi persoalan berat, yaitu keterlambatan dalam merancang perkembangan sistem alat angkutan, sehingga menyebabkan tidak tercapainya sistem pelayanan yang optimal terhadap publik.”⁷

Keterlambatan menciptakan sistem pelayananangkutanumumsaatinitelahbanyak mendorong masyarakat untuk mengatasi persoalannya sendiri dengan caranya masing-masing. Tingginya penggunaan kendaraan pribadi dan munculnya fenomena moda (alat angkut) yang tidak terencana seperti: ojek dan mobil rental menunjukkan kegagalan sistem perencanaan di tingkat makro maupun mikro, khususnya pada aspek koordinasi perencanaan dan implementasi kebijakan di lapangan.

Implementasi kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung belum efektif, belum terintegrasi dengan sistem transportasi nasional. Badan-badan pelaksana belum menunjukkan daya tanggap dan sikap responsif terhadap tuntutan kebutuhan masyarakat maupun menghadapi permasalahan di bidang transportasi umum. Sehingga belum terbangun suatu sistem transportasi intermoda nasional yang andal, efisien, dan terintegrasi, yang mampu menopang tuntutan pergerakan dan pertumbuhan ekonomi nasional dan daerah.

6 Hasil Wawancara dengan Kepala Dinas Perhubungan Kota Bandung di Kantor Dinas Perhubungan Kota Bandung pada hari Kamis tanggal 2 April 2015.

7 Hasil Wawancara dengan Kepala Terminal Cicaheum di terminal Cicaheum pada hari Senin tanggal 7 April 2015.

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. Dalam konteks implementasi kebijakan ditemukan kuatnya jaringan patron-klien antara aktor dalam menyalurkan kepentingan ekonomi mereka, mekanisme konsultasi kebijakan melalui partisipasi publik maupun DPRD belum terlembaga dengan baik, dan daya tanggap (*responsiveness*) dari birokrasi dan legislatif masih rendah, sehingga kurang berkontribusi terhadap implementasi kebijakan publik

Beberapa hal yang bisa dilakukan Pemerintah Kota Bandung dalam upaya memperbaiki pelaksanaan kebijakan penataan transportasi angkutan umum adalah sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan penataan transportasi angkutan umum di Kota Bandung, harus dilaksanakan secara bersinergi melibatkan berbagai unsur yang terlibat, baik dari unsur pembuat kebijakan yang berasal dari Pemerintah Daerah Kota Bandung, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bandung, Kepolisian, Organda serta dari unsur masyarakat;
2. Segera dilakukan pembatasan angkutan umum yang masuk ke Kota Bandung, penataan trayek, dan memperluas sistem angkutan kota yang masuk

melalui angkutan moda antarwilayah di Kota Bandung dan sekitarnya.

3. Pembatasan jumlah angkutan kota di Kota Bandung perlu dilakukan untuk membatasi jumlah angkutan kota khususnya angkutan kota yang memiliki muatan kecil. Sejalan dengan itu perlu ditingkatkan penggunaan Bis Kota ukuran besar yang memuat banyak penumpang dan kenyamanan yang beroperasi di dalam Kota Bandung.

Daftar Pustaka

- Anderson, J.E. 1975. *Public Policy Making*, New York: Holt, Praeger,
- Cooper, et.al. 1998. *Public Administration for the Twenty-First Century*. Philadelphia: Harcourt Brace College Publishers.
- 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.
- Hargrove, E.C. 1975. *The Missing Link: The Study of Implementation of Social Policy* Urban Institute, Washington, D.C: Urban Institute
- Hogwood, Brian W., and Lewis A. Gunn 1986. *Policy Analysis for the Real World*. Princeton: Princeton University Press.
- Howlett, Michael, dan M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford: Oxford University Press.
- Lane, J. 1995. *The Public Sector, Concept, Models, and Approaches*, London: Sage Publishing.