

## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Fokus utama penyelenggaraan pemerintahan adalah berupaya untuk menyediakan berbagai kegiatan pemerintahan yang bertujuan mensejahterakan rakyat. Tugas utama pemerintahan yang paling menjadi pantauan adalah penyediaan barang-barang publik (*public goods*) dan pemberian pelayanan publik (*public service*). Konteks manajemen pemerintahan mengutamakan unsur-unsur manajemen sebagai langkah-langkah yang digunakan oleh pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan publik.

Bentuk penyelenggaraan manajemen pemerintah, salah satunya adalah penyediaan transportasi. Tangkilisan (2003:402) mengemukakan bahwa transportasi adalah *public goods* sehingga peranan pemerintah dan masyarakat sangat vital dalam pengembangan sistemnya. Saat ini, penanganan transportasi telah cukup maju dengan dimilikinya undang-undang tentang jalan, lalu lintas, angkutan jalan, perkeretaapian, pelayaran, penerbangan, dan pelabuhan. Pemberian layanan transportasi yang baik oleh pemerintah merupakan bentuk pelayanan publik. Nasution (1996:11) berpendapat bahwa dibutuhkan sistem transportasi yang baik yang dapat menjamin keamanan, keselamatan, kecepatan, yang dapat dijangkau oleh daya beli masyarakat. Perkembangan masyarakat dalam aktivitas tentu tidak dapat lepas dari bagaimana proses masyarakat dalam mencapai tujuannya. Dukungan terhadap penduduk dalam melakukan aktivitas-aktivitas salah satunya adalah sistem transportasi (pengangkutan). Pengadaan transportasi

untuk mendukung segala kegiatan harus diperhitungkan setepat dan secermat mungkin dengan prosedur dan tahapan yang harus dilalui (Miro, 2005:2).

Kawasan perkotaan tidak dapat lepas dari pengadaan transportasi. Hal ini didukung oleh pendapat Nasution (1996:16) bahwa bagi daerah perkotaan, transportasi memegang peranan yang cukup menentukan. Kota yang baik ditandai dengan melihat kondisi transportasinya. Transportasi yang aman, lancar, selain mencerminkan keteraturan kota, juga mencerminkan kelancaran kegiatan perekonomian kota. Pelayanan dan pembangunan sektor transportasi perkotaan memiliki aspek yang luas, meliputi tersedianya prasarana dan sarana transportasi yang cukup untuk melayani transportasi perkotaan yang lancar (cepat), selamat (aman), dan nyaman. Hal ini meliputi transportasi kendaraan bermotor dan tidak bermotor (*non motorized transportation*), sarana angkutan umum dan sarana angkutan pribadi, maka dibutuhkan strategi, kebijakan, perencanaan, dan program pembangunan transportasi perkotaan yang komprehensif dan *implementable*, serta didukung oleh pengaturan, pengelolaan, kegiatan operasional, dan pengawasan yang efektif dan efisien (Adisasmita, 2011:11).

Sebagai sebuah kota, pengelolaan transportasi menandai adanya kondisi yang teratur, lancar dalam kegiatan dan mobilisasi aktivitas penduduk. Menurut Sadyohutomo (2009:65) ada beberapa kondisi transportasi kota yang buruk yang ditandai oleh beberapa hal, antara lain:

- a. Kemacetan lalu lintas (*traffic jams*) dan lalu lintas merambat (*traffic congestion*);
- b. kesemrawutan lalu lintas;
- c. polusi udara dari knalpot mobil-mobil tua;
- d. kendaraan umum yang tidak aman, nyaman, dan tidak tepat waktu;
- e. kebijaksanaan pemerintah yang memanjakan penggunaan kendaraan pribadi dan mengabaikan pembinaan pada transportasi umum massal; dan,
- f. prasarana jalan yang cepat rusak walau diperbaiki setiap tahun.

Permasalahan kondisi transportasi kota ini juga dialami oleh kota Bandar Lampung yang merupakan ibukota Provinsi Lampung dengan luas wilayah 196 km<sup>2</sup> dan penduduk kota yang saat ini berjumlah ±1 juta jiwa. Bandar Lampung memiliki andil penting karena secara administratif sebagai pusat ibukota pemerintahan, Bandar Lampung juga sebagai jalur darat hubungan antara pulau Jawa dan Sumatera. Sesuai dengan klasifikasi kota, maka Kota Bandar Lampung masuk dalam katagori kota besar, dengan panjang jalan kota 900,320 km, jalan negara 65,04 km, dan jalan propinsi sepanjang 43,980 km (*slide Reformasi Sistem Transportasi Kota Bandar Lampung*, oleh Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung, dipaparkan dalam Forum Diskusi Publik “Pelayanan Transportasi Umum perkotaan melalui pengembangan BRT di Kota Bandar Lampung” pada 23 Februari 2012).

Sebagai kota yang menjadi pusat kegiatan baik pemerintahan maupun aktivitas perdagangan di Provinsi Lampung, Kota Bandar Lampung juga mulai menghadapi situasi dimana kemacetan lalu lintas mulai menjadi

masalah. Pengaturan angkutan kota yang belum terintegrasi dengan baik salah satunya dapat dilihat saat memasuki kawasan pusat perbelanjaan di Tanjungkarang Pusat di mana angkutan kota menumpuk. Angkutan umum terlibat perebutan penumpang, saling menyalip, serta berhenti di sembarang tempat. Perilaku ini membuat tidak nyaman dan membahayakan pengendara lain (*Lampungpost*, edisi Minggu 02 Oktober 2011). Keadaan transportasi seperti ini menimbulkan dampak buruk dan ketidaknyamanan bagi masyarakat dalam menjalankan aktivitas.

Tangkilisan (2003:392) mengemukakan bahwa jaringan transportasi di kota dapat menimbulkan masalah apabila jumlah lalu lintas tidak seimbang dengan panjang atau ruas jalan yang ada. Rasio jumlah kendaraan dan panjang jalan turut menentukan terjadinya masalah-masalah lalu lintas, seperti kemacetan. Masalah-masalah kesemrawutan lalu lintas di Bandar Lampung yang menyebabkan kemacetan tentu bukan tanpa alasan. Berdasarkan wawancara prariset penulis pada hari Senin, 28 November 2011 dengan Kepala Bidang Lalu Lintas Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung, Iskandar Zulkarnain S.H., M.T., beberapa tantangan transportasi kota yang menjadi masalah kota Bandar Lampung kedepannya adalah sebagai berikut:

- a. Pertambahan jumlah kendaraan tidak diikuti oleh penambahan panjang jalan;
- b. penggunaan kendaraan pribadi yang sangat tinggi terutama sepeda motor;
- c. pola jaringan trayek yang bermuara ke pusat kota;

- d. masih adanya beberapa bagian di wilayah kota yang belum terlayani oleh jasa angkutan umum, dan
- e. pelayanan angkutan yang belum optimal.

Masalah transportasi sudah menjadi isu kebijaksanaan publik karena dampaknya secara material, waktu, dan kenyamanan cukup besar (Sadyohutomo, 2009:157). Masalah dan tantangan transportasi kota untuk jangka panjang ini merupakan hal yang harus diberi perhatian khusus dan dibahas pencegahannya dalam bentuk kebijakan. Melihat kebutuhan akan transportasi yang terus berkembang dengan pesat, maka perlu didukung dengan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan penyelenggaraan transportasi.

Seperti tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan (LLAJ) pasal 158, disebutkan bahwa pemerintah wajib menjamin ketersediaan angkutan massal berbasis jalan untuk memenuhi kebutuhan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum di kawasan perkotaan (Kawasan Megapolitan, Kawasan Metropolitan dan Kawasan Perkotaan Besar). Angkutan massal harus didukung dengan bus berkapasitas angkutan massal, lajur khusus, trayek angkutan umum lain yang tidak berhimpitan, dan angkutan pengumpan (*feeder*).

Diperlukan adanya sebuah kebijakan di bidang transportasi yang mampu menghadapi tantangan-tantangan yang dikhawatirkan akan muncul di Kota Bandar Lampung beberapa tahun mendatang, oleh karena itu Pemerintah Kota bersama Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung berusaha

melakukan perubahan paradigma dengan mengutamakan perwujudan Sistem Angkutan Umum Massal (SAUM) dengan menerapkan pengoperasian angkutan berupa *Bus Rapid Transit* (BRT) yang dikenal dengan sebutan *busway* dan diberi nama Trans-Bandar Lampung. BRT merupakan program reformasi angkutan sejalan dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan (LLAJ) serta Keputusan Menteri Perhubungan nomor KM. 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di jalan dengan Kendaraan Umum (*Radar Lampung*, edisi Kamis 1 Maret 2012).

Keberadaan *busway* terlebih dulu menjadi sarana transportasi umum di kota-kota besar lainnya seperti di Jakarta (Trans Jakarta), Yogyakarta (Trans Jogja), Bandung (Trans Metro Bandung), Bogor (Trans Pakuan), Pekanbaru (Trans Metro Pekanbaru), dan Palembang (Trans Musi). Pelaksanaan program BRT di kota-kota tersebut tentu menuai sorotan baik dari segi teknis hingga dampak dari program ini. Penelitian mengenai *busway* sebelumnya telah dilakukan oleh beberapa peneliti, oleh Arief Effendi (2011) yang menyoroti karakteristik dan persepsi penumpang terhadap pelayanan BRT Trans Semarang koridor I, mahasiswa Ilmu Pemerintahan FISIP UNILA, Achmad Barjan (2006) yang melihat dampak kebijakan *busway* terhadap pengurangan tingkat kemacetan di Provinsi DKI Jakarta, serta penelitian oleh Moniqa Dwi Permatasarie (2009) yang bertujuan menganalisis bagaimana kualitas pelayanan yang dilaksanakan Trans Jakarta terhadap kepuasan konsumen di koridor 6 (Ragunan-Dukuh Atas). Berbeda dengan penelitian-penelitian yang disebutkan di atas, pada

penelitian ini, peneliti mengangkat sisi perencanaan dari BRT di Kota Bandar Lampung pada tahun 2011. Pemahaman dalam manajemen publik penting bagi pemerintah terkait untuk merencanakan penetapan langkah-langkah yang akan diambil agar peluang bagi pencapaian sasaran dapat terbuka luas dan keberadaan dari program *busway* ini menjadi alat tepat untuk memecahkan masalah kemacetan di Kota Bandar Lampung. Berikut adalah tabel rencana rute trayek BRT-Trans Bandar Lampung:

Tabel 1. Rute Tayek Bus Rapid Transit (BRT) Trans Bandar Lampung

<b>Trayek</b>	<b>Rute</b>
1. Rajabasa – Panjang	(via Jl. Soekarno - Hatta)
2. Natar – Rajabasa – Sukaraja	(via Jl. Pagar Alam – Jl. Teuku Umar – Jl. Raden Intan – Jl. P. Diponegoro – Jl. Hasanudin – Jl. Yos Sudarso)
3. Perum Korpri – Sukaraja	(via Jl. Ryacudu – Jl. Sultan Agung – Jl. Teuku Umar – Jl. Raden Intan – Jl. A.Yani – Jl. Wolter Monginsidi – Jl. WR. Supratman – Jl. Patimura – Jl. Hasanudin – Jl. Yos Sudarso)
4. Kemiling – Ir. Sutami	(via Jl. Imam Bonjol – Jl. RA. Kartini – Jl. Raden Intan – Jl. Pemuda – Jl. Hayam Wuruk – Jl. P. Antasari – Jl. SA. Tirtayasa)
5. Kemiling – Sukaraja	(via Jl. Imam Bonjol – Jl. RA. Kartini – Jl. Raden Intan – Jl. Sudirman – Jl. Gatot Subroto – Jl. Yos Sudarso)
6. Rajabasa – Pasar Cimeng	(via Jl. ZA. Pagar Alam – Jl. Pramuka – Jl. Teuku Cik Ditiro – Jl. Raden Imba Kesuma – Jl. M. Hasan Rais – Jl. P. Emir M. Noor – Jl. Basuki Rahmat – Jl. WR. Supratman – Jl Hasyim Ashari)
7. Pasir Putih – Srengsem - Lempasing	(via Jl. Yos Sudarso – Jl. Laks Malahayati – jl. Ikan tenggiri – Jl. RE Martadinata)

Sumber : Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam *Launching dan Diskusi PSKP LP Universitas Lampung tanggal 1 Desember 2011*.

Pemerintah kota Bandar Lampung bersama Dinas Perhubungan Kota menjadi *stakeholder* dalam persiapan pelaksanaan BRT, termasuk juga CV. Devis Jaya Advertising yang menjadi mitra pemerintah dalam penyediaan halte BRT (*Lampungpost*, edisi Jumat, 04 November 2011). Program BRT

ini telah diwacanakan sejak tahun 2010 oleh pemerintah dan Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung, ternyata dalam perencanaannya masih banyak ketimpangan yang muncul. Persoalan pertama diungkap oleh Komisi C DPRD Bandar Lampung bahwa kebijakan yang diambil Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) tidak mengalokasikan dana penunjang BRT dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) 2012. Program penunjang BRT tidak disepakati anggarannya oleh TAPD dengan alasan anggaran terbatas (*Lampungpost*, edisi Sabtu, 05 November 2011). Hal ini menunjukkan indikasi adanya kekurangjelasan dalam perencanaan program BRT.

Dampak dari perencanaan pelaksanaan program BRT ini juga menuai penolakan-penolakan dari para supir angkutan kota jurusan Rajabasa—Tanjungkarang yang menggelar aksi demo sebagai bentuk penolakan kehadiran BRT pada hari Senin, 21 November 2011 lalu. Mereka tidak mengoperasikan kendaraannya, memprotes kehadiran bus Trans Bandar Lampung yang sudah diujicobakan pada 4 hari sebelumnya. Menurut pandangan supir dan pengusaha angkot, BRT merupakan ancaman serius yang dapat mematikan usaha mereka (*Lampungpost*, edisi Rabu, 23 November 2011). Persoalan ini kemudian memperjelas adanya penolakan dari pihak supir angkutan umum dalam realisasi perencanaan program BRT.

Perencanaan dan persiapan program BRT ini tidak lepas dari adanya ketimpangan yang muncul. Seperti kita ketahui di kota-kota lainnya yang telah menggulirkan kebijakan BRT, pada pelaksanaannya telah ditunjang oleh rambu dan marka jalan. Trans Bandar Lampung, dalam proses



pelaksanaannya pada tahap pembangunan halte dan koridor mengambil sebagian area pejalan kaki. Trotoar dijadikan area pembuatan halte yang menimbulkan ketidaknyamanan dan mengganggu serta mengambil hak pejalan kaki (*Lampungpost*, edisi Senin, 20 Februari 2012). Penggunaan trotoar sebagai halte BRT ini tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan (LLAJ) pasal 131 yang menekankan bahwa pejalan kaki berhak atas ketersediaan fasilitas pendukung berupa trotoar, tempat penyebrangan dan fasilitas lainnya. Persoalan ini kemudian mengindikasikan adanya perencanaan program BRT yang tidak komprehensif, sedangkan penggunaan trotoar telah memiliki aturan tersendiri.

Merujuk pada realita di atas, Pemerintah Kota dan Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung harus mengimbangi secara maksimal penyediaan anggaran, kemitraan dengan pihak ketiga (*stakeholder*) terkait sarana dan prasarana, serta mengantisipasi pro dan kontra terhadap hadirnya BRT tersebut. Program BRT ini tidak terlepas dari bagaimana pemerintah Kota Bandar Lampung berupaya memberikan pelayanan transportasi massal yang aman, nyaman, dan terjangkau.

Perencanaan program BRT-Trans Bandar Lampung yang berjalan hingga saat ini, perlu dianalisis apa yang sebenarnya melatarbelakangi pencanangan program Trans Bandar Lampung ini. Perihal proses dalam perencanaan program ini juga akan turut dianalisis oleh penulis. Kemudian keterlibatan

*stakeholder* dalam perencanaan program BRT, yakni sejauh mana kepentingan masing-masing *stakeholder* dalam perencanaan program baru di Provinsi Lampung ini. Upaya mempelajari dan menganalisis pertanyaan-pertanyaan tersebut menjadi suatu hal yang penting karena transportasi menjadi alat pergerakan suatu aktivitas masyarakat daerah/kota.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Melihat dari pemaparan latar belakang permasalahan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apa yang melatarbelakangi perencanaan program BRT-Trans Bandar Lampung tahun 2011?
2. Bagaimana proses dalam perencanaan program BRT-Trans Bandar Lampung?
3. Bagaimana keterlibatan *stakeholder* dalam perencanaan program BRT-Trans Bandar Lampung?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis apa yang melatarbelakangi perencanaan program BRT-Trans Bandar Lampung tahun 2011.

2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses dalam perencanaan program BRT-Trans Bandar Lampung.
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis keterlibatan *stakeholder* dalam perencanaan program BRT-Trans Bandar Lampung.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian, maka kegunaan penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis atau akademis, hasil penelitian ini diharapkan mampu memperkaya khasanah keilmuan Ilmu Administrasi Negara terutama tentang perencanaan program dalam organisasi sektor publik.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan atau bahan evaluasi bagi Pemerintah Kota Bandar Lampung, Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung, serta *stakeholder* terkait dalam perencanaan program BRT-Trans Bandar Lampung.