

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap negara tentunya mempunyai tata pemerintahan beserta unsur-unsur pemerintahan yang terkait di dalamnya. Unsur-unsur pemerintahan yang dimaksud adalah para aparatur pemerintahan dengan segala bentuk kebijakan yang ditawarkan pada masa kepemimpinannya. Keberhasilan aparatur pemerintahan pada suatu negara tidak terlepas dari produk kebijakan yang dirancang, dibentuk, dan ditetapkan untuk kepentingan seluruh warga negara.

Kebijakan dalam arti yang sederhana adalah setiap bentuk tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan publik. Menurut Anderson dalam Sulistio (tanpa tahun, 2), menyatakan bahwa kebijakan adalah perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, dan instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Sementara menurut Wahab dalam Sulistio (tanpa tahun, 2), mengartikan kebijakan sebagai tindakan berpola yang mengarah pada suatu tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu.

Kebijakan itu dirancang, dibuat dan ditetapkan pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan yang ingin dicapai dengan adanya kebijakan adalah terciptanya

kehidupan warga negara yang nyaman, damai, dan sejahtera. Tujuan kebijakan yang telah dikemukakan tersebut hanya dapat terwujud ketika aparaturnya dapat mengimplementasikan kebijakan yang ada secara efektif dan tepat guna. Kebijakan yang sudah baik dapat berdampak baik pula apabila telah diimplementasikan dan dapat menciptakan perubahan ke arah yang lebih positif bagi kehidupan warga negara.

Sebuah kebijakan publik erat kaitannya dengan implementasi kebijakan publik tersebut. Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, di mana pelaksana kebijakan melakukan aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan sebuah hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri (Agustino, 2008: 139). Keberhasilan suatu produk kebijakan publik sangat ditentukan oleh pengimplementasian kebijakan publik secara efektif dan tepat guna.

Pemerintah Kota Bandar Lampung mempunyai berbagai macam produk kebijakan yang mengatur tentang seluk beluk kehidupan masyarakatnya beserta fasilitas publik untuk mendukung terciptanya kenyamanan bagi masyarakat pada saat beraktivitas. Salah satu fasilitas publik yang dimaksud adalah trotoar. Trotoar adalah bagian jalan yang disediakan untuk pejalan kaki. Umumnya ditempatkan sejajar dengan jalur lalu lintas. Posisi trotoar tersebut harus terpisah dari jalur lalu lintas oleh struktur fisik. Pernyataan di atas menyatakan bahwa antara trotoar yang merupakan tempat berjalan kaki berada bersebelahan dengan jalan raya. Keadaan trotoar dan jalan raya harus memiliki batas yang memisahkan keduanya. Pemisah

yang dibuat tersebut digunakan untuk keamanan pejalan kaki agar pemakai jalan raya tidak memasuki wilayah trotoar sehingga dapat membahayakan pejalan kaki.

Trotoar juga merupakan suatu jalur khusus yang disediakan bagi para pejalan kaki untuk mempermudah mereka dalam melakukan aktivitas sehari-hari. Dengan adanya fasilitas trotoar yang memadai bagi para pejalan kaki maka dapat menciptakan kenyamanan dan keamanan pada saat beraktivitas. Selain itu, trotoar dapat mendukung kelancaran arus lalu lintas di jalan raya sehingga dapat meminimalisir terjadinya kemacetan. Apabila arus lalu lintas berjalan lancar maka pengguna kendaraan bermotor maupun pejalan kaki dapat merasakan kenyamanan dan keamanan saat menggunakan fasilitas jalan raya dan trotoar yang telah tersedia.

Kenyamanan dan keamanan bagi para pejalan kaki merupakan hal mutlak yang harus terpenuhi dengan adanya fasilitas trotoar. Sebagai pejalan kaki, masyarakat juga mempunyai hak yang sama untuk dapat menikmati salah satu fasilitas publik yang ada yaitu trotoar. Di Bandar Lampung, ada suatu peraturan yang mengatur tentang pemanfaatan trotoar. Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Wali Kota Nomor 100 Tahun 2011 tentang Pemanfaatan Bagian-bagian Jalan di Wilayah Kota Bandar Lampung.

Di dalam Peraturan Wali Kota Nomor 100 Tahun 2011 tentang Pemanfaatan Bagian-bagian Jalan di Wilayah Kota Bandar Lampung telah diatur bagaimana pemanfaatan dan alih fungsi trotoar yang tepat. Kehadiran Peraturan Wali Kota bertujuan untuk memberikan rasa nyaman dan aman bagi para pejalan kaki pada saat melakukan aktivitasnya di trotoar. Dengan adanya peraturan yang jelas

tentunya seluruh masyarakat yang berjalan kaki bisa melakukan aktivitasnya tanpa ada yang menghalangi. Masyarakat yang berjalan kaki tidak perlu merasa khawatir lagi apabila kemacetan sedang melanda di jalan raya karena sudah ada trotoar sebagai tempat mereka berjalan. Saat kemacetan melanda di jalan raya, pengguna kendaraan bermotor harus tetap berjalan di jalan raya dan tidak boleh menaiki jalur trotoar.

Kenyamanan dan keamanan bagi para pejalan kaki tersebut dapat diwujudkan melalui implementasi Peraturan Wali Kota secara tepat, efektif, dan efisien oleh para aparaturnya pelaksana kebijakan. Implementasi Peraturan Wali Kota Nomor 100 Tahun 2011 tentang Pemanfaatan Bagian-bagian Jalan di Wilayah Kota Bandar Lampung yang tepat, efektif, dan efisien tentu berdampak pada kelancaran arus lalu lintas di jalan raya yang ada di Kota Bandar Lampung. Masyarakat Kota Bandar Lampung baik pengguna kendaraan bermotor maupun pejalan kaki bisa terhindar dari kemacetan pada saat mereka sedang melakukan aktivitasnya.

Tetapi pada kenyataannya, kehadiran Peraturan Wali Kota Nomor 100 Tahun 2011 tentang Pemanfaatan Bagian-bagian Jalan di Wilayah Kota Bandar Lampung belum sepenuhnya dapat menciptakan kenyamanan dan keamanan bagi para pejalan kaki. Realita yang terjadi sekarang menunjukkan trotoar yang ada di Kota Bandar Lampung sudah banyak mengalami peralihan fungsi. Kebanyakan trotoar yang ada di Kota Bandar Lampung telah beralih fungsi menjadi tempat aktivitas-aktivitas lain seperti dijadikan lahan usaha bagi para pedagang kaki lima, dijadikan lahan parkir dan dijadikan taman.

Peneliti berkata demikian dengan melihat pemberitaan di surat kabar Radar Lampung Online yang diakses pada hari Jumat, 6 Maret 2015. Keberadaan para pedagang kaki lima di Jalan Sultan Agung, Wayhalim misalnya sudah semakin marak. Para pedagang kaki lima memenuhi trotoar jalan dan mulai berjualan makanan, boneka, bahkan membuka bengkel kecil. Pada sore hingga malam hari, kondisinya semakin terlihat tak beraturan. Pedagang tambahan di pinggir jalan semakin banyak bermunculan di sekitar area trotoar terutama menjelang sore hingga malam harinya (<http://www.radarlampungnews.com> diakses pada hari Jumat, 6 Maret 2015).

Para pedagang kaki lima yang berada di Jalan Sultan Agung, Bandar Lampung tersebut menggunakan beberapa ruas trotoar untuk berjualan baik kendaraan maupun makanan. Sejumlah kendaraan dengan diberi tulisan dijual diletakkan di trotoar, begitu pula beberapa pedagang makanan menggunakan gerobak berada di atas trotoar. Kondisi yang tak beraturan di trotoar semakin terlihat pada beberapa jalan protokol yang ada di Kota Bandar Lampung dan hal itu membuktikan telah terjadi disfungsi jalur pedestrian. Pernyataan peneliti ini didukung dengan berita yang dilansir dalam <http://www.bandarlampungnews.com> pada hari Sabtu, 19 April 2015. Di dalamnya diberitakan bahwa Pemerintah Kota diminta menertibkan pengguna trotoar untuk mengurangi kesemrawutan yang terjadi.

Tidak hanya pada tempat yang telah disebutkan saja, pedagang kaki lima pun beroperasi di ruas jalan protokol lain di Kota Bandar Lampung seperti di Jalan Teuku Umar, Jalan Zainal Abidin Pagar Alam, Jalan Gajah Mada, dan Jalan Pangeran Antasari. Banyak pedagang kaki lima sengaja memanfaatkan ruas-ruas

jalan protokol yang memang ramai dilalui oleh masyarakat untuk meningkatkan omset penjualan mereka tiap harinya.

Selain dijadikan sebagai lahan usaha oleh para pedagang kaki lima, ada trotoar yang sengaja dibongkar untuk dijadikan lahan parkir Hotel Horison yang terletak di Jalan Kartini dan ternyata juga belum mengantongi izin dari Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandar Lampung (<http://www.bandarlampungnews.com> diakses pada hari Jumat, 6 Maret 2015). Tindakan pihak manajemen Hotel Horison yang dengan sengaja melakukan pembongkaran trotoar di depan bangunan hotel untuk dipergunakan sebagai lahan parkir merupakan suatu bentuk tindakan pelanggaran terhadap Peraturan Wali Kota Nomor 100 Tahun 2011 tentang Pemanfaatan Bagian-bagian Jalan di Wilayah Kota Bandar Lampung.

Trotoar yang terletak pada jalan-jalan utama dan jalur padat di Kota Bandar Lampung menunjukkan bahwa rasa nyaman dan aman itu sungguh sulit untuk dirasakan oleh para pejalan kaki. Beberapa ruas jalan utama seperti di Jalan Raden Intan depan Telkom, kawasan Telukbetung, Jalan Gatot Subroto, Jalan Teuku Umar, dan Jalan Zainal Abidin Pagar Alam trotoarnya terlihat tidak nyaman bagi pejalan kaki karena adanya pedagang kaki lima atau malah dijadikan parkir. Trotoar yang menurut pantauan pihak pemerintah telah hilang dan beralih fungsi yakni di depan karaoke Selebritis, KFC Kedaton, Griya Gatsu, Hotel Grand Paba, Toko Roti Sheren, Karaoke *Star and The Rock*, dan di depan FIF Way Halim (www.saibumi.com, diakses pada hari Jumat 28 April 2015).

Hal yang diungkapkan oleh peneliti di atas didukung dengan adanya pernyataan dari Sekretaris Komisi III DPRD Kota Bandar Lampung Muchlas E. Bastari yang

membenarkan bahwa memang telah terjadi peralihan fungsi trotoar di Kota Bandar Lampung. Beliau mengatakan bahwa banyak trotoar di Bandar Lampung yang beralih fungsi menjadi tempat parkir, taman, bahkan dijadikan lahan usaha pedagang kaki lima. Trotoar yang berfungsi baik hanya berkisar 50%, bahkan terkadang pejalan kaki harus mengalah turun dari trotoar.

Semestinya dengan adanya suatu kebijakan yang mengatur tentang pemanfaatan trotoar secara tepat guna dapat memberikan rasa nyaman dan aman kepada para pejalan kaki. Para pejalan kaki bisa leluasa melaksanakan aktivitasnya tanpa merasa terganggu dengan kehadiran pengguna kendaraan bermotor di jalan raya. Setiap pejalan kaki juga berhak menikmati fasilitas trotoar yang telah tersedia di Kota Bandar Lampung ini. Fasilitas trotoar yang memadai dapat mempermudah ruang gerak mereka dalam beraktivitas. Pejalan kaki yang menggunakan trotoar sebagai tempat mereka berjalan dan pengguna kendaraan bermotor yang berlalu lalang di jalan raya secara tertib dapat menciptakan kelancaran arus lalu lintas dan meminimalisir terjadinya kemacetan. Ketertiban masyarakat Kota Bandar Lampung baik mereka yang berjalan kaki di trotoar maupun pengguna kendaraan bermotor di jalan raya merupakan salah satu faktor pendukung keberhasilan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah. Keberhasilan suatu kebijakan juga dapat terwujud ketika semua masyarakat dan aparatur pemerintahannya dapat mengimplementasikan kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan/sasaran yang telah ditetapkan bersama.

Namun ketika melihat realita yang terjadi di Kota Bandar Lampung bahwa banyak trotoar yang beralih fungsi maka membuat kebijakan yang sudah ada itu

masih jauh dari kata berhasil dalam proses implementasinya. Peneliti berkata demikian karena trotoar-trotoar yang ada di Kota Bandar Lampung banyak yang telah beralih fungsi menjadi lahan usaha para pedagang kaki lima, dijadikan lahan parkir, dan dijadikan taman. Masyarakat Kota Bandar Lampung terlihat begitu antusias mengalihfungsikan trotoar menjadi tempat aktivitas-aktivitas lain yang tentunya bertujuan untuk memenuhi kepentingan individu masing-masing. Beberapa kelompok masyarakat seakan tidak tahu dan tidak mengerti mengenai cara pemanfaatan trotoar yang tepat. Bahkan bisa saja mereka sama sekali tidak memahami bahwa ada suatu kebijakan yang telah mereka langgar ketika melakukan aktivitas lain di atas trotoar.

Hal yang dikemukakan di atas merupakan gambaran nyata yang terlihat pada saat proses implementasi Peraturan Wali Kota Nomor 100 Tahun 2011 tentang Pemanfaatan Bagian-bagian Jalan di Wilayah Kota Bandar Lampung. Berdasarkan hasil prariset, Dinas Tata Kota, Kota Bandar Lampung terlihat kesulitan dalam menggerakkan dinas terkait lain untuk melakukan razia. Terkadang pihak Dinas Tata Kota, Kota Bandar Lampung kekurangan personil saat melakukan razia terhadap para pedagang kaki lima yang berjualan di trotoar. Karena kurangnya personil saat melakukan razia tersebut maka tidak membuat efek jera kepada pedagang kaki lima untuk berjualan lagi di trotoar. Mereka malah semakin gencar berjualan dengan mencari tempat yang aman dan tentunya masih tetap menggunakan trotoar pada jalan-jalan protokol di Bandar Lampung yang ramai. Bahkan ada trotoar yang sengaja dibongkar untuk dijadikan lahan parkir menunjukkan bahwa belum semua pihak mengetahui adanya kebijakan Peraturan Wali Kota dan belum dapat memahami isi dari kebijakan tersebut. Masalah

pengetahuan dan pemahaman yang masih kurang di antara pihak dinas terkait dan pengguna trotoar mengenai kebijakan Peraturan Wali Kota tersebut menjadi salah satu hal yang menyebabkan masalah disfungsi jalur pedestrian menjadi merajalela. Masalah selanjutnya adalah sikap dinas terkait yang baru bergerak dan bertindak ketika diperintah oleh pimpinannya juga turut mempengaruhi terjadinya disfungsi jalur pedestrian di Kota Bandar Lampung. Ketika dinas-dinas terkait tersebut bergerak dan mengambil tindakan biasanya terjadi tumpang-tindih tupoksi sehingga membuat semua pihak berhak menyelesaikan masalah disfungsi jalur pedestrian ini. Adanya tumpang-tindih tupoksi antar dinas-dinas terkait juga semakin membuka ruang terjadinya disfungsi jalur pedestrian di Kota Bandar Lampung.

Deskripsi di atas menjadi dasar pertimbangan dan sekaligus sebagai nilai urgen tentang pentingnya penelitian dengan topik: **Disfungsi Jalur Pedestrian di Kota Bandar Lampung.**

B. Perumusan Masalah

Masalah dalam konteks penelitian merupakan hal-hal yang akan dikaji sehingga ada dua hal pokok yang menjadi masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Mengapa terjadi disfungsi jalur pedestrian di Kota Bandar Lampung?
2. Tindakan apa saja yang dilakukan oleh Dinas Tata Kota, Kota Bandar Lampung untuk mengatasi masalah disfungsi jalur pedestrian di Kota Bandar Lampung?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menemukan rumusan penyebab terjadinya disfungsi jalur pedestrian di Kota Bandar Lampung
2. Untuk mengidentifikasi tentang tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Dinas Tata Kota, Kota Bandar Lampung dalam mengatasi masalah disfungsi jalur pedestrian di Kota Bandar Lampung

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Aspek teoritis, yaitu mampu memberikan masukan dan kontribusi pemikiran bagi perkembangan ilmu Administrasi Negara, khususnya terkait topik implementasi kebijakan publik supaya aparatur pelaksana kebijakan dapat menjaga konsistensi implementasi Peraturan Wali Kota di Kota Bandar Lampung
2. Aspek Praktis, yaitu memberikan masukan kepada Dinas Tata Kota, Kota Bandar Lampung untuk dapat mengimplementasikan Peraturan Wali Kota secara efektif dan tepat guna dengan selalu menjaga konsistensi sebagai aparatur pelaksana kebijakan