

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pada dasarnya, pembangunan jalan diharapkan mampu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas angkutan barang dan jasa (orang) yang aman, nyaman, dan berdaya guna. Kualitas jalan yang baik akan memberikan standar pelayanan yang baik dalam pelayanannya yang meliputi aspek aksesibilitas (kemudahan pencapaian), mobilitas, kondisi jalan, keselamatan, dan kecepatan tempuh rata-rata. Kualitas jalan yang baik juga mendukung dalam mengatasi masalah kemacetan lalu lintas yang saat ini menjadi masalah besar di kota-kota berkembang atau kota maju, yang berdampak pada tanggapan masyarakat terhadap kualitas *public good* yang diberikan pemerintah yang pada gilirannya akan mempengaruhi perkembangan fisik kawasan perkotaan.

Pada saat ini infrastruktur jalan masih bersifat sebagai *pure public good*, dengan dua ciri pokok yaitu *non-rivalry* (masyarakat pengguna tidak saling bersaing) dan *non-excludable* (siapa pun dapat menggunakannya, tidak hanya sekelompok masyarakat tertentu). Pada tahap selanjutnya akan berkembang menjadi *semi public good* (sudah mulai bersaing). Dunn (2000:441) menegaskan bahwa jalan

raya merupakan barang publik yang bersifat kolektif (dapat dikonsumsi semua orang). Sebagai produk dari kebijakan publik, pembangunan jalan raya harus diorientasikan seoptimal mungkin bagi kepentingan publik.

Data empiris menunjukkan hubungan yang kuat antara ketersediaan infrastruktur dasar dengan ketersediaan dana di berbagai daerah. Permintaan terhadap pelayanan infrastruktur akan meningkat pesat seiring dengan pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Permasalahannya justru peningkatan permintaan diimbangi dengan penurunan kemampuan pemerintah. Tujuan administratif akan memposisikan Pemerintah Kota sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan fasilitas *public good* kepada masyarakat.

”Terkait dengan fungsi jalan, tujuan tersebut mengharuskan Pemerintah Kota mengeluarkan kebijakan terhadap pemeliharaan dan pembangunan jalan, serta tuntutan profesionalitas dan manajemen terhadap penyediaan *public good* yaitu jalan. Format sederhananya adalah pelebaran jalan, bangun sistem angkutan umum massal dan sarana-prasarananya, penataan kembali perparkiran, fasilitas pejalan kaki, pembuatan jalan utama yang baru, pembangunan *fly over* sesuai UU No. 22 Tahun 2009” (sumber: <http://www.radarlampung.co.id/read/opini/19369-memecah-kemacetan-kota> diunduh hari Rabu tanggal 30 Januari 2013 jam 20:57).

Dengan pertumbuhan penduduk yang tinggi, tidak menutup kemungkinan Kota Bandar Lampung mengalami kemacetan fatal. Penduduk yang padat akan menimbulkan aktivitas masyarakat yang tinggi yang berdampak terhadap timbulnya kemacetan. Data kependudukan Bandar Lampung berdasarkan sensus 2010 sebanyak 881.801 jiwa, maka Bandar Lampung memiliki kepadatan penduduk 4.471 jiwa/km<sup>2</sup>.

Tabel 1. Data Kependudukan Kota Bandar Lampung Tahun 2010

NO	Tahun	Jumlah Penduduk
1	1971	198.427 jiwa
2	1980	284.275 jiwa
3	1990	636.418 jiwa
4	2000	743.109 jiwa
5	2010	881.801 jiwa

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Bandar Lampung, 2010

Kota Bandar Lampung termasuk dalam kategori *Central Bussines District* (CBD). Tingkat pelayanan di pusat kota (CBD) dapat menurun yang disebabkan karena semakin jauhnya jarak pelayanan yang harus dicapai, dan menurunnya fungsi pusat pelayanan kota itu sendiri yang dikarenakan adanya kemacetan lalu lintas. Kemacetan lalu-lintas (*congestion*) pada ruas jalan raya terjadi apabila kapasitas jalan tetap sedangkan jumlah pemakai jalan terus meningkat, yang menyebabkan waktu tempuh perjalanan menjadi lebih lama. Kemacetan lalu-lintas (*congestion*) pada ruas jalan raya terjadi saat arus lalu-lintas kendaraan meningkat seiring bertambahnya permintaan perjalanan pada suatu periode tertentu serta jumlah pemakai jalan melebihi dari kapasitas yang ada (Meyer, 1984:1).

Kota Bandar Lampung sebagai Ibukota Provinsi Lampung secara otomatis menjadi pusat pemerintahan, pendidikan, perekonomian sehingga memerlukan suatu jaringan jalan dalam kota yang baik. Hasil survei Bidang Perencanaan dan Pengendalian Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandar Lampung menunjukkan, hingga akhir 2011, hanya 206.05 km ruas jalan milik pemkot yang kondisinya baik, 526.48 km rusak ringan, 965.48 km rusak sedang, dan 16.07 km rusak berat. Hasil survei tersebut dikutip dalam LHP BPK Nomor

58/LHP/XVIII.BLP/12/2011 tentang Belanja Infrastruktur Kota Bandar Lampung. Secara keseluruhan panjang jalan Kota Bandar Lampung berjumlah 1.353.641 km terdiri dari jalan lingkungan sepanjang 453.321 km dan jalan kota sepanjang 900.32 km dengan rincian sebagai berikut 406.250 km dalam keadaan baik 409.350 km dalam kondisi sedang, 45.095 km dalam kondisi rusak, 25.457 km dalam kondisi rusak berat.

Tabel 2. Keadaan dan Panjang Jalan Di Kota Bandar Lampung

<b>Kondisi Jalan</b>	<b>Panjang Jalan (km)</b>		
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Baik	404.243 km	407.750 km	406.250 km
Sedang	406.740 km	407.250 km	409.350 km
Rusak	41.414 km	41.414 km	45.095 km
Rusak Berat	25.200 km	26.100 km	25.457 km
Tidak Dirinci	22.723 km	19.110 km	14.168 km
Jumlah	900.320 km	900.320 km	900.320 km

Sumber: Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandar Lampung, 2012

Pendekatan empiris yang menitikberatkan pada pembangunan fisik seperti pembangunan jalan raya. Isu pokok dari pendekatan ini adalah masalah kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung yang makin serius dan ketidakmampuan jaringan jalan yang ada (daya tampung ruas jalan yang tidak cukup) untuk mengakomodasi intensitas permintaan lalu lintas yang semakin tinggi (pertumbuhan pengembangan jaringan jalan lebih rendah dari pertumbuhan kendaraan). Akibatnya, kemacetan lalu lintas yang sering terjadi yang terlihat jelas dalam bentuk antrian panjang. Hal tersebut jelas menimbulkan kerugian yang besar bagi pemakai jalan, pemborosan waktu, kesehatan, kenyamanan, dan bahan bakar dan juga terhadap tingkat perekonomian. Kemudian lahir suatu metode yang digunakan dalam kebijakan dalam penentuan keefektivan yang

didasarkan bahwa pengembangan jaringan jalan merupakan prioritas untuk mengantisipasi kemacetan kota. Berbagai faktor penyebab kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung meliputi :

1. Sarana dan prasarana lalu lintas masih sangat rendah serta terbatas

Ada beberapa lampu lalu lintas yang sudah tidak akurat lagi, kondisi tersebut turut menjadi penyebab meningkatnya angka kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung. Sarana dan prasarana untuk menampung jumlah pergerakan masih sangat minim terutama ketika jam-jam sibuk pada pagi dan sore hari. Tidak jarang akibat kemacetan yang panjang, sarana pejalan kaki digunakan sebagai jalan alternatif bagi kendaraan yang jelas ini sangat merugikan pengguna trotoar.

2. Terbatasnya jalan alternatif untuk dilalui dengan lancar

Pengguna kendaraan tidak memiliki alternatif yang banyak untuk menuju dari satu ke tempat lain. Mereka hanya tertarik untuk menggunakan Jl. Z.A Pagar Alam, Jl. Teuku Umar, Jl. Raden Intan, Jl. Kartini, Jl. Yos Sudarso, Jl. Sudirman, Jl. Ahmad Yani, Jl. Gatot Subroto, Jl. Imam Bonjol, Jl. Antasari, serta beberapa ruas jalan lainnya. Sementara ruas jalan lain, tidak mereka gunakan karena tidak efektif karena terlalu sempit dan mengakibatkan jarak tempuh yang lama.

3. Hampir bersamaannya waktu beraktivitas di Kota Bandar Lampung

Masyarakat pada umumnya memulai aktivitas pada pukul 07.00 dan pulang beraktivitas pada sore hari pukul 16.00 sampai pukul 18.00 dari tempat

aktivitas atau pekerjaan masing-masing, seperti menuju perkantoran, tempat pendidikan (sekolah dan kampus), tempat perdagangan dan sebagainya dengan menggunakan kendaraan pribadi atau umum sehingga kemacetan lalu lintas pada jam-jam tersebut tidak dapat dihindari.

#### 4. Banyaknya jumlah angkutan umum dan kendaraan pribadi

Tidak seimbangnya banyaknya pertambahan jumlah kendaraan dengan banyaknya pertambahan prasarana jaringan jalan. Data yang ada tercatat kendaraan sepeda motor mendominasi peningkatan jumlah kendaraan. Pada tahun 2005, jumlah kendaraan yang ada di Bandar Lampung sebanyak 35.219 unit. Pada tahun 2006, jumlah kendaraan motor meningkat menjadi 35.992 unit. Kemudian pada tahun 2007 sempat menurun menjadi 32.335 unit, namun melonjak pada 2008 menjadi 42.724 unit. Tahun 2009 meningkat tajam menjadi 45.152 unit dan pada tahun 2010 jumlah sepeda motor meningkat lagi menjadi 47.487 unit. Menurut data terakhir Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung, jumlah mikrolet, bus kota dan taksi yang beroperasi pada tahun 2012 di Kota Bandar Lampung adalah 2968 kendaraan, yang terdiri dari angkot 2736 unit, bus kota 122 unit, dan taksi 110 unit. Jumlah tersebut belum ditambah dengan besarnya kendaraan beroda dua yaitu 48.252 unit dan kendaraan roda empat yang mencapai 4217 unit. Dengan demikian, proporsional angkutan menjadi tidak seimbang. Tingginya jumlah kendaraan pada yang beroperasi di Kota Bandar Lampung tidak sebanding dengan lebar badan jalan yang rata-rata hanya 6 meter.

5. Banyaknya Pedagang Kaki Lima (PKL) yang berjualan di trotoar sepanjang jalan protokol Kota Bandar Lampung

Keberadaan para PKL dengan jumlah relatif besar di trotoar sepanjang jalan protokol menjadi penyebab kemacetan. Trotoar yang semestinya disediakan bagi pejalan kaki menjadi beralih fungsi sebagai tempat usaha para PKL, akibatnya para pejalan kaki berjalan di bahu jalan raya tempat berlalu lalangnya kendaraan.

(Sumber: Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung 2012)

Kebijakan dalam mengatasi kemacetan lalu lintas di jalan protokol Kota Bandar Lampung harus disesuaikan dengan visi Kota Bandar Lampung yaitu “Terwujudnya Masyarakat Kota Bandar Lampung yang Aman, Nyaman, Sejahtera, Maju dan Modern”. Maksud dari visi ini didukung oleh misi yang menyatakan “ Meningkatkan Daya Dukung Infrastruktur dengan Mengedepankan Penataan Wilayah, Pembangunan Sarana dan Prasarana Kota Wisata yang Maju dan Modern.

”Rencana pembangunan jalan di Kota Bandar Lampung berorientasi pada pembangunan ekonomi dan peningkatan pelayanan *public good* dengan mengacu kepada tata ruang dan mempertimbangkan aspek sosial penyediaan sarana angkutan umum, mengatasi masalah kemacetan lalu lintas dan sekaligus aspek lingkungan sebagai sistim pengembangan terpadu mendukung “*quality of public good*” secara keseluruhan” (sumber :<http://radarlampung.co.id/read/berita-utama/49679-prioritaskan-pembangunan-jalan-dan-fly-over> diunduh hari Selasa tanggal 29 Januari 2013 pukul 20: 55).

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 13 Tahun 2012 tanggal 27 November 2012 mengenai persoalan penggunaan APBD 2012 terkait mengenai pembiayaan pembangunan jalan di Kota Bandar Lampung .

”Pada tahun 2012 Kota Bandar Lampung hanya mendapat alokasi anggaran dari APBD provinsi sebesar Rp. 15 miliar, ditambah dana alokasi khusus (DAK) dari APBN sebesar 7-8 miliar. Jika dibandingkan rencana peningkatan kualitas 300 jalan dengan panjang 250 kilometer dan menyerap anggaran sebesar Rp.150 miliar, tentu masih jauh dari kata cukup. Sehingga, kekurangan dana akan ditutupi dari APBD kota dan pinjaman senilai Rp96 miliar oleh Pusat Investasi Pemerintah (PIP)” (Sumber.<http://www.radarlampung.co.id/bandarlampung/48315-rp200-m-untuk-infrastruktur-kota>) diakses tanggal 29 Januari 2013 pukul 20:55).

Oleh karena itu pematangan terhadap kebijakan dalam mengatasi kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung terkait masalah dana yang disediakan di Kota Bandar Lampung dapat berjalan baik dan lancar, perlu adanya program peningkatan Dinas Pekerjaan Umum terhadap proyek pembangunan jalan. Disinilah letak arti penting keberadaan Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandar Lampung, yang mempunyai tugas pokoknya adalah membantu Walikota dalam melaksanakan dan mematangkan kebijakan dalam mengatasi kemacetan di jalan protokol. Usulan Program Penanganan Jaringan Jalan Dalam Kota Bandar Lampung disusun dengan berbasis kepada Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bandar Lampung Tahun 2010-2015.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis akan melakukan penelitian untuk menganalisis kebijakan yang tepat dan efektif yang ditujukan mengatasi kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung yaitu pada Jl. Z.A Pagar



Alam, Jl. Teuku Umar, Jl. Raden Intan, Jl. Kartini, Jl. Sudirman, Jl. A. Yani, Jl. Kartini, Jl. Imam Bonjol, Jl. P. Antasari, Jl. Gajah Mada, Jl. H.O.S Cokrominoto, Jl. Ki Maja, Jl. Sultan Agung, Jl. Pemuda, Jl. Soekarno Hatta. Ada beberapa alternatif solusi yang ditawarkan sebagai kebijakan oleh pihak-pihak dari dinas terkait. Alternatif kebijakan tersebut antara lain yaitu pembangunan jalan layang (*fly over*), pengembangan dan pelebaran jalan protokol, pembangunan jalan bawah (*underpass*), pengembangan jalan alternatif. Selain itu kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang merangkul semua persoalan kemacetan, dan bertujuan membangun Kota Bandar Lampung.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dibahas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Kebijakan apakah yang efektif dan tepat diprioritaskan dalam upaya mengatasi kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung?”.

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan yang tepat dan efektif terkait dalam mengatasi kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung.

## **D. Kegunaan Penelitian**

### **1. Kegunaan Teoritis**

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya teori tentang kebijakan publik dan perencanaan pembangunan daerah dan peningkatan terhadap *public good*.

### **2. Kegunaan Praktis**

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi instansi pelaksana penanganan jalan kota yaitu Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandar Lampung. Diharapkan akan dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah untuk menentukan kebijakan yang tepat dalam upaya mengurangi kemacetan di Kota Bandar Lampung selain itu juga didapat pola peningkatan jalan yang tepat dan penentuan prioritas usulan kegiatan peningkatan jalan di Kota Bandar Lampung.