

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Analisis Kebijakan

#### 1. Definisi Analisis Kebijakan

Dror dalam Wahab (2012:40) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai:

*”An approach and methodology for design and identification of preceable alternatives in respect to complex policy issues”* (suatu pendekatan dan metodologi untuk mendesain dan menemukan alternatif-alternatif yang dikehendaki berkenaan dengan sejumlah isu yang kompleks).

Sedangkan Kent dalam Wahab (2012:41) mendefinisikan analisis kebijakan,

*“That kind of systematic, analytical, scholarly, creative study whose primary motivation is to produce well-supported recommendation for action dealing with concrete problems”* (sejenis studi yang sistematis, berdisiplin, analitis, cerdas, dan kreatif yang dilakukan dengan maksud untuk menghasilkan rekomendasi yang andal berupa tindakan-tindakan dalam memecah masalah yang kongkret).

Pengertian lain mengenai analisis kebijakan dikemukakan oleh Dunn (2000:44), yang menyatakan bahwa secara umum analisis kebijakan dapat dikatakan sebagai suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan

tentang dan di dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan adalah awal, bukan akhir, dari upaya memperbaiki proses pembuatan kebijakan. Selain itu analisis kebijakan dikemukakan oleh Suharto (2010:85) yaitu sebagai usaha yang terencana dan sistematis dalam membuat analisis atau asesmen akurat mengenai konsekuensi-konsekuensi kebijakan, baik sebelum maupun sesudah kebijakan tersebut diimplementasikan.

Selanjutnya Suharto (2010:102-118) terdapat enam tahapan dalam analisis kebijakan antara lain :

1. Mendefinisikan masalah kebijakan  
Mendefinisikan masalah kebijakan pada intinya merujuk pada kegiatan untuk mengeksplorasi berbagai isu-isu atau masalah sosial, dan kemudian menetapkan suatu masalah sosial yang akan menjadi fokus analisis kebijakan. Pemilihan masalah sosial didasari beberapa pertimbangan, antara lain masalah tersebut bersifat aktual, penting dan mendesak, relevan dengan kebutuhan, dan aspirasi publik, berdampak luas dan positif, dan sesuai dengan visi dan agenda perubahan sosial.
2. Mengumpulkan bukti masalah  
Pernyataan masalah kebijakan harus didukung oleh bukti atau fakta yang relevan, terbaru, akurat dan memadai. Pernyataan masalah tanpa bukti tidak akan meyakinkan pihak-pihak yang akan menjadi target naskah kebijakan kita. Bukti yang disertakan bisa berdasarkan hasil penelitian kita (data primer), khususnya naskah kebijakan yang berbentuk *policy study*. Data bisa pula berasal data sekunder, yakni hasil temuan orang lain yang dipublikasikan di buku, koran, internet, dokumen pemerintah. Naskah kebijakan yang berbentuk *policy brief* dan *policy memo* jarang menyertakan bukti berdasarkan hasil penelitian primer.
3. Mengkaji penyebab masalah  
Para analisis dan pembuat kebijakan dapat mengidentifikasi penyebab atau faktor yang memberi kontribusi terhadap masalah sosial. Mereka dapat mengembangkan kebijakan publik untuk mengeliminasi atau mengurangi penyebab atau faktor tersebut.
4. Mengevaluasi kebijakan yang ada  
Mengevaluasi kebijakan atau produk yang ada pada saat ini dapat mengarah pada perbaikan-perbaikan, namun demikian evaluasi juga sering menghasilkan keputusan-keputusan untuk mengganti secara total model yang ada.

5. Mengembangkan alternatif atau opsi-opsi kebijakan  
Mengembangkan solusi kebijakan publik untuk mengatasi masalah sosial juga perlu mempertimbangkan beberapa alternatif. Dua langkah utama akan sangat bermanfaat bagi pengembangan alternatif kebijakan publik adalah mengembangkan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah sosial adalah mengeliminasi atau mengurangi sebab-sebab atau faktor-faktor penyumbang terhadap masalah dan menelisik kebijakan yang ada saat ini.
6. Menyeleksi alternatif terbaik  
Pada langkah ini telah terdapat alternatif kebijakan yang dianggap terbaik dan merupakan penyeleksian awal dalam mengatasi masalah. Dua kriteria yang dapat membantu menentukan alternatif yang paling baik adalah fisibilitas dan efektivitas. Kebijakan yang terbaik harus memenuhi dua kriteria tersebut (memiliki nilai tinggi), jika memungkinkan. Dan juga pada tahapan ini dilakukan pemantauan terhadap dampak dan tujuan keadaan yang hendak dicapai dari suatu kebijakan yang diusulkan.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa analisis kebijakan harus bersifat empirik dalam arti penilaian yang dilakukan tidak boleh hanya bersifat spekulatif hipotetif, melainkan mesti diuji atau dikeluarkan dengan data atau setidaknya hasil penelitian yang pernah dilakukan. Selanjutnya, analisis itu dilakukan terhadap alternatif yang tersedia, yang hasilnya nanti adalah pemilihan kita terhadap alternatif yang paling tepat atau baik, maka kita harus bersikap tidak memihak atau bias terhadap salah satu alternatif. Maksudnya, sebelum analisis dilakukan, kita tidak menentukan atau memilih alternatif kebijakan mana yang dianggap baik. Analisis kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah analisis kebijakan yang efektif dalam mengatasi kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung.

## 2. Pendekatan Analisis Kebijakan

Dunn (2000:97-98) berpendapat di dalam menghasilkan informasi dan argumen-argumen yang masuk akal mengenai analisis dalam suatu kebijakan, maka terdapat tiga pendekatan analisis kebijakan, yaitu:

1. Pendekatan empiris  
Pendekatan empiris ditekankan terutama pada penjelasan berbagai sebab dan akibat dari suatu kebijakan publik tertentu. Disini pertanyaan utama bersifat faktual (apakah sesuatu ada) dan macam informasi yang dihasilkan bersifat deskriptif. Analisis misalnya, dapat mendeskripsikan, menjelaskan, atau meramalkan pengeluaran publik untuk kesehatan, pendidikan, atau jalan-jalan raya.
2. Pendekatan valuatif  
Pendekatan valuatif terutama ditekankan pada rekomendasi serangkaian tindakan yang akan datang yang dapat menyelesaikan masalah-masalah publik. Disini pertanyaannya berkenaan dengan nilai (berapa nilainya) dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat valuatif. Sebagai contoh, setelah memberikan informasi deskriptif mengenai berbagai macam kebijakan perpajakan.
3. Pendekatan normatif  
Pendekatan normatif ditekankan pada rekomendasi serangkaian tindakan yang akan datang yang dapat menyelesaikan masalah-masalah publik. Dalam kasus ini, pertanyaannya berkenaan dengan tindakan (apa yang harus dilakukan) dan tipe informasi yang dihasilkan bersifat preskriptif.

Pendekatan analisis kebijakan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan empiris, karena akan menjelaskan faktor dan masalah penyebab kemacetan yang dapat mendeskripsikan sehingga mengeluarkan dan merumuskan kebijakan yang tepat dan efektif terkait masalah kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung.

### 3. Bentuk-bentuk Analisis Kebijakan

Dunn (2000:117-122) ada tiga bentuk atau model analisis kebijakan, yaitu model prospektif, model retrospektif, dan model integratif sebagai berikut :

1. Model prospektif

Berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan cenderung mencari cara beroperasinya para ekonom, analis sistem, dan peneliti operasi. Analisis prospektif acapkali menimbulkan jurang pemisah yang besar antara pemecahan masalah yang diunggulkan dan upaya-upaya pemerintah untuk memecahkannya.

2. Model retrospektif

Penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan mencakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok analis:

a. Analisis yang berorientasi pada disiplin

Pada analisis ini jarang menghasilkan informasi yang secara langsung bermanfaat untuk merumuskan pemecahan atas masalah-masalah kebijakan, terutama karena variabel-variabel yang paling relevan bagi pengujian-pengujian teori ilmiah umum juga jarang dapat digunakan oleh pembuat kebijakan untuk melakukan manipulasi kebijakan.

b. Analisis yang berorientasi pada masalah

Para analis yang berorientasi pada masalah kurang menaruh perhatian pada pengembangan dan pengujian teori-teori yang dianggap penting di dalam disiplin ilmu sosial, tetapi lebih menaruh perhatian pada identifikasi variabel-variabel yang dapat dimanipulasi oleh para pembuat kebijakan untuk mengatasi masalah. Analisis yang berorientasi pada masalah jarang menyajikan informasi mengenai tujuan dan sasaran kebijakan yang spesifik dari para pembuat kebijakan.

c. Analisis yang berorientasi pada aplikasi

Menerangkan sebab dan konsekuensi kebijakan-kebijakan dan program publik, tetapi tidak menaruh perhatian terhadap pengembangan dan pengujian teori-teori dasar. Melakukan identifikasi tujuan dan sasaran kebijakan dari para pembuat kebijakan dan pelaku kebijakan. Informasi mengenai tujuan-tujuan dan sasaran kebijakan memberi landasan bagi pemantauan dan evaluasi hasil kebijakan yang spesifik, yang dapat digunakan oleh praktisi untuk merumuskan masalah-masalah kebijakan, mengembangkan alternatif kebijakan baru, dan merekomendasikan arah tindakan untuk memecahkan masalah.

### 3. Model integratif

Model perpaduan antara kedua model di atas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul baik sebelum maupun sesudah suatu kebijakan dioperasikan. Model analisis kebijakan ini biasanya melibatkan teknik-teknik peramalan dan evaluasi secara terintegrasi.

Maka model yang digunakan dalam penelitian ini adalah model retrospektif yaitu analisis yang berorientasi pada aplikasi, karena kebijakan yang akan dibahas ditujukan merumuskan masalah kemacetan, mengembangkan alternatif kebijakan yang baru dan merekomendasikan tindakan untuk mengatasi kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung.

## **B. Kebijakan**

### **1. Definisi Kebijakan Publik**

Pendapat Anderson dalam Wahab (2012:8) menyatakan bahwa kebijakan itu adalah langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan yang dihadapi. Konsep kebijakan dari Carl Friedrich dalam Wahab (2012:9) bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan sasaran yang diinginkan.

Pendapat yang dikemukakan oleh Friederich di atas akan semakin jelas dipertegas lagi dengan pendapat Knoepfel dan kawan-kawan dalam Wahab (2012:10) dengan mengartikan

”Kebijakan sebagai serangkaian keputusan dan tindakan-tindakan sebagai akibat dari interaksi terstruktur dan berulang di antara berbagai aktor, baik publik/pemerintah maupun privat/swasta yang terlibat berbagai cara dalam merespon, mengidentifikasi, dan memecahkan suatu masalah yang secara politis didefinisikan sebagai masalah publik”.

Berdasarkan definisi di atas, kebijakan mengandung suatu unsur tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan pada pelaksanaannya tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan. Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ahli tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang *policy* (kebijakan) menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Sedangkan pemahaman mengenai kebijakan publik sendiri masih terjadi adanya silang pendapat dari para ahli. Namun dari beberapa pendapat mengenai kebijakan publik terdapat beberapa persamaan, diantaranya yang disampaikan oleh Dye dalam Subarsono (2012:2) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is what ever government chose to do or not to do*” (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada

tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu, “sesuatu yang tidak dilaksanakan” oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Jenkins dalam Wahab (2012:15) merumuskan definisi mengenai kebijakan publik yaitu

”A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve” (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).

Dalam hubungan ini dapat dinyatakan bahwa kebijakan publik adalah serentetan instruksi/perintah dari para pembuat kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Pandangan mengenai kebijakan publik tersebut, dapat dikatakan bahwa kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang memiliki tujuan dan berorientasi pada tujuan yang telah ditentukan untuk kepentingan seluruh rakyat.

Wahab (2012:20-22), mengemukakan bahwa ciri-ciri kebijakan publik adalah:



1. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, daripada sekedar sebagai bentuk perilaku atau tindakan menyimpang yang serba acak, asal-asalan, dan serba kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik, semisal kebijakan pembangunan atau kebijakan sosial dalam sistem politik modern, bukan merupakan tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.
2. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
3. Kebijakan itu ialah apa yang nyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
4. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi penyelesaian atas masalah tertentu. Sementara dalam bentuk negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apa pun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah itu sebenarnya sangat diperlukan.

Oleh karenanya dalam terminologi ini, kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi persoalan-persoalan riil yang muncul ditengah-tengah masyarakat untuk dicarikan jalan keluar baik melalui peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, keputusan pejabat birokrasi dan keputusan lainnya termasuk peraturan daerah, keputusan pejabat politik dan sebagainya. Dari berbagai pendapat para pakar tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu pilihan tindakan pemerintah, biasanya bersifat mengatur, baik dilakukan sendiri oleh pemerintah atau melibatkan masyarakat, yang dilakukan dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

Maka kebijakan yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah suatu pilihan Pemerintah Kota Bandar Lampung dengan tujuan mengatasi kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung dan untuk meningkatkan efisiensi infrastruktur jalan bagi kenyamanan masyarakat terhadap jenis *public good* yang diberikan oleh Pemerintah.

## **2. Proses Kebijakan Publik**

Dunn dalam Subarsono (2012:8) mengungkapkan bahwa proses kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Dunn (2000:25-29) menyatakan prosedur analisis kebijakan dengan tipe-tipe pembuatan kebijakan aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

### **a. Tahap pertama, Penyusunan Agenda**

Yaitu perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda. Perumusan masalah dapat membantu menemukan

asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.

Wahab (2007: 40) menyatakan bahwa isu yang masuk dalam agenda kebijakan biasanya memiliki latar belakang yang kuat berhubungan dengan analisis kebijakan dan terkait dengan enam pertimbangan sebagai berikut:

1. Isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu, sehingga ia praktis tidak bisa lagi diabaikan begitu saja; atau ia telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius yang jika tak segera diatasi justru akan menimbulkan luapan krisis baru yang jauh lebih hebat di masa datang.
2. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik.
3. Isu tersebut telah menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak, bahkan umat manusia pada umumnya, dan mendapat dukungan berupa liputan media massa yang luas.
4. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
5. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (*legitimation*) dalam masyarakat.
6. Isu tersebut telah menyangkut suatu persoalan yang *fashionable*, di mana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketepatan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan. Namun merumuskan masalah publik yang benar dan tepat tidaklah mudah

karena sifat masalah publik yang sangat kompleks. Karena itu perlu diketahui karakteristik dari masalah publik yaitu:

1. Saling ketergantungan antara berbagai masalah. Suatu masalah publik bukanlah masalah yang berdiri sendiri, tetapi saling terkait antara satu masalah dengan masalah yang lain.
2. Subjektifitas dari masalah kebijakan. Masalah kebijakan adalah hasil pemikiran dalam konteks lingkungan tertentu. Oleh karena itu, suatu fenomena yang dianggap masalah dalam lingkungan tertentu, bisa jadi bukan masalah untuk lingkungan yang lain.
3. *Artificiality* masalah. yakni suatu fenomena dianggap sebagai masalah karena adanya keinginan manusia untuk mengubah situasi.
4. Dinamika masalah kebijakan. yaitu solusi terhadap masalah selalu berubah, masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau konteks lingkungannya berbeda. Demikian juga masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau waktunya berbeda.

#### **b) Tahap Kedua, Formulasi Kebijakan**

Yaitu tahap peramalan yang dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji masa depan yang potensial, dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang

diusulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan.

Tujuan dari *forecasting* adalah memberikan informasi mengenai kebijakan dimasa depan dan konsekuensinya, melalui kontrol dan intervensi kebijakan guna mempengaruhi perubahan, sehingga akan mengurangi resiko yang lebih besar. Pada tahap ini juga dilakukan pengembangan terhadap alternatif-alternatif kebijakan dan menentukan kriteria seleksi terhadap berbagai alternatif yang ditawarkan untuk kemudian dipilih dan ditetapkan sebagai kebijakan yang selanjutnya akan dilaksanakan untuk tujuan memecahkan masalah yang sedang dihadapi.

**c. Tahap Ketiga, Adopsi Kebijakan**

Yaitu tahap rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

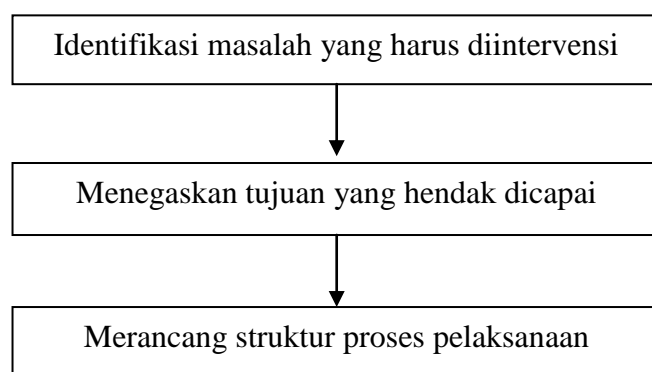
**d. Tahap Keempat, Implementasi Kebijakan**

Yaitu tahap pemantauan yang menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya.

Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap implementasi kebijakan. Banyak badan secara teratur memantau hasil dan dampak kebijakan dengan mempergunakan berbagai indikator kebijakan di bidang kesehatan, pendidikan, perumahan, kesejahteraan, kriminalitas, dan ilmu teknologi. Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan.

Ada tiga langkah dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik menurut *Mazmanian* dan *Sabatier* dalam dalam Nugroho (2004:162), yaitu:

1. Identifikasi masalah yang harus diintervensi.
2. Menegaskan tujuan yang hendak dicapai.
3. Merancang struktur proses pelaksanaan.



Gambar 1 : Implementasi Kebijakan Publik Menurut *Mazmanian* dan *Sabatier*

Sumber : Nugroho (2004:162)

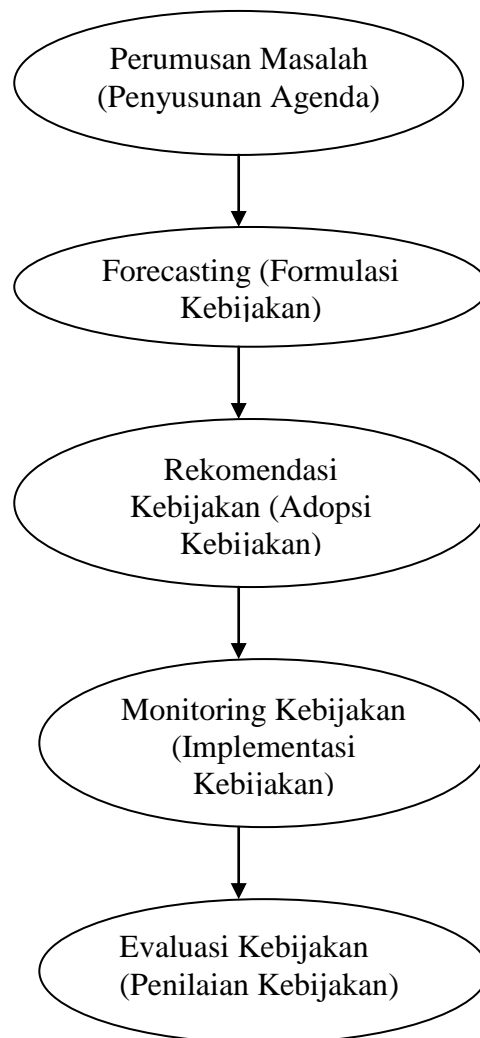
Selain itu, pada tahap ini juga dilakukan monitoring agar kesalahan-kesalahan awal dapat segera diketahui dan dapat dilakukan tindakan perbaikan sehingga mengurangi resiko yang lebih besar. Adapun tujuan dari monitoring adalah menjaga agar kebijakan yang sedang diimplementasikan sesuai dengan tujuan dan sasaran, menemukan kesalahan sedini mungkin sehingga mengurangi resiko yang lebih besar dan melakukan tindakan modifikasi terhadap kebijakan apabila hasil monitoring mengharuskan untuk itu.

**e. Tahap Kelima, Penilaian Kebijakan**

Tahap terakhir dari proses kebijakan publik adalah penilaian kebijakan atau evaluasi. Evaluasi merupakan kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan, sejauh mana kebijakan tersebut mencapai sasaran dan tujuannya, juga berguna untuk memberikan input bagi kebijakan yang akan datang supaya lebih baik. Evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan benar-benar dihasilkan. Jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah. Contoh bagus dari evaluasi adalah tipe analisis yang

membantu memperjelas, mengkritik, dan mendebat nilai-nilai dengan mempersoalkan dominasi penalaran teknis yang mendasari kebijakan.

### Proses Kebijakan Publik



Gambar 2 : Proses Kebijakan Publik

Sumber : Dunn, 2000: 25



### 3. Jenis-Jenis Kebijakan Publik

Secara tradisional, pakar ilmu politik mengategorikan kebijakan publik ke dalam kategori: 1) kebijakan substantif seperti kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri, 2) kelembagaan seperti kebijakan legislatif, yudikatif, departemen, 3) kebijakan menurut kurun waktu tertentu seperti kebijakan masa Orde Baru, Reformasi dan Orde Lama. Sedangkan Anderson dalam Subarsono (2012:19-21) mengelompokkan kebijakan publik sebagai berikut :

1. Kebijakan substantif vs kebijakan prosedural  
Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang dilakukan oleh pemerintah, seperti kebijakan subsidi BBM, kebijakan raskin. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan, misalnya kebijakan yang berisi kriteria orang disebut miskin dan bagaimana prosedur untuk memperoleh raskin.
2. Kebijakan distributif vs kebijakan regulatori vs kebijakan re-distributif  
Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau segmen masyarakat tertentu atau individu, seperti kebijakan subsidi BBM dan kebijakan obat generik. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat, seperti kebijakan Ijin Mendirikan Bangunan, kebijakan pemakaian helm bagi pengendara motor. Sedangkan kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat, seperti kebijakan pajak progresif, kebijakan asuransi kesehatan gratis bagi orang miskin.
3. Kebijakan material vs kebijakan simbolis  
Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkrit pada kelompok sasaran, misalnya kebijakan raskin. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran, misalnya kebijakan libur hari besar agama.

4. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum dan barang privat.

Kebijakan barang umum (*Public Good Policy*) adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik misalnya kebijakan membangun jalan, kebijakan pertahanan dan keamanan. Kebijakan barang privat adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas, misalnya pelayanan pos, parkir umum dan perumahan.

Dari jenis-jenis kebijakan publik yang dikemukakan oleh Anderson tersebut, maka kebijakan yang dipakai dalam hal kebijakan dalam mengatasi kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung adalah kebijakan yang berhubungan dengan barang umum dan barang privat. Karena kebijakan tersebut membahas tentang pelayanan publik khususnya *public good* dari pemerintah kepada masyarakat seperti membangun jalan.

#### **4. Kriteria Kebijakan Publik**

Abidin (2012:32) menyatakan kriteria yang dipakai dalam kebijakan berbeda pada setiap tahap, mulai tahap penyaringan dari isu mana yang akan masuk dan diproses dalam agenda kebijakan hingga ke tahap penilaian dari suatu strategi kebijakan dan rekomendasi. Dengan demikian, ada kriteria kebijakan penyaringan isu, ada kriteria pemilihan strategi, ada kriteria evaluasi, dan ada kriteria rekomendasi.

a. Proses penyaringan isu

Isu-isu yang masuk dalam agenda kebijakan, *pertama* adalah isu yang telah dianggap telah mencapai tingkat kritis, sehingga tidak dapat diabaikan. *Kedua*, isu yang sensitif yang cepat menarik perhatian masyarakat. *Ketiga*, isu yang menyangkut aspek tertentu dalam masyarakat. *Keempat*, isu yang menyangkut banyak pihak sehingga mempunyai dampak yang luas dalam masyarakat apabila diabaikan. *Kelima*, yang berkenaan dengan kekuasaan dan legitimasi. *Keenam*, isu yang berkenaan dengan tren yang sedang berkembang dalam masyarakat.

b. Pemilihan strategi kebijakan

Pada tingkat ini, pertama-tama berbagai alternatif strategi kebijakan diidentifikasi. Kemudian, dilakukan penyaringan mana yang paling memenuhi syarat. Adapun kriteria-kriteria yang biasa dipakai dalam menentukan salah satu di antara berbagai alternatif kebijakan yaitu:

1. Efektivitas yang mengukur apakah suatu alternatif sasaran yang dicapai dengan suatu alternatif kebijakan dapat menghasilkan tujuan akhir yang diinginkan.
2. Efisiensi yang mengukur besarnya pengorbanan atau ongkos yang harus dikeluarkan untuk pencapaian tujuan atau efektivitas tertentu.
3. Cukup. Hal yang diukur disini apakah suatu kebijakan dapat mencapai hasil yang diharapkan dengan sumber daya yang ada.

4. Adil. Kriteria ini mengukur suatu strategi kebijakan dalam hubungannya dengan penyebaran atau pembagian hasil dan ongkos atau pengorbanan di antara berbagai pihak dalam masyarakat.
5. Terjawab. Dimaksudkan bahwa strategi kebijakan tersebut dapat memenuhi kebutuhan suatu golongan atau suatu masalah tertentu dalam masyarakat.
6. Tepat. Ukuran ini merupakan ukuran kombinasi di antara kriteria-kriteria terdahulu. Kriteria ini menjadi pengimbang terhadap penggunaan sesuatu atau beberapa kriteria tanpa memedulikan atau mengabaikan kriteria tertentu.

c. Kriteria rekomendasi

Beberapa kriteria yang biasa dipakai dalam mengukur ketepatan suatu strategi kebijakan politik:

1. Kelayakan politik

Kemampuan untuk merealisasikan atau mewujudkan kebijakan itu berkat dukungan politik yang ada.

2. Kelayakan ekonomi

Berkaitan dengan dampak dari kebijakan dilihat dari segi ekonomi. Bagaimana pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi, perluasan kesempatan kerja, tingkat inflasi, pemerataan pendapatan antarpenduduk.

3. Kelayakan keuangan/biaya

Yang diperhatikan di sini adalah kelayakan dari segi biaya dan keuntungan. Persoalannya adalah apakah kebijakan itu mudah

memperoleh dukungan keuangan? Adakah sumber pembiayaannya, menguntungkan dilihat dari segi laba rugi pembiayaan? Apakah kebijakan itu dapat menurunkan ongkos produksi.

4. Kelayakan administrasi

Pada faktor pendukung administrasi biasanya dikenal istilah sumber daya manusia, keuangan, logistik, informasi, legitimasi, dan partisipasi.

5. Kelayakan teknologi

Ketersediaan dan dukungan teknologi yang sesuai.

6. Kelayakan sosial-budaya

Mempunyai pengaruh besar dalam masyarakat, apalagi jika kebijakan itu berhubungan besar dengan hal-hal yang dipandang sakral oleh masyarakat.

7. Kelayakan-kelayakan lain sesuai dengan kriteria apa yang dibuat secara khusus.

Ini dimaksudkan sebagai kriteria tambahan yang khusus berkenaan dengan keadaan, tempat, dan tujuan tertentu. Kriteria-kriteria ini, seperti keadilan, terjangkau, baik dari segi harga, maupun dari jarak dan alat transportasi yang ada, meningkatkan kemampuan masyarakat.

d. Kriteria evaluasi

1. Efisiensi, yakni perbandingan antara hasil dengan biaya.
2. Keuntungan, yakni selisih antara hasil dengan biaya.
3. Efektif, yakni penilaian pada hasil, tanpa memperhitungkan biaya.

4. Keadilan, keseimbangan dalam pembagian hasil (manfaat) dan/atau biaya (pengorbanan).
5. *detriments*, yaitu indikator negatif dalam bidang sosial, seperti kriminalitas.
6. Manfaat tambahan, yaitu tambahan hasil banding biaya atau pengorbanan.

Maka kriteria kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kriteria kebijakan yang ditujukan untuk mendapatkan tentang penyaringan isu mengenai kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung, dan kriteria rekomendasi untuk menentukan kebijakan yang tepat dan efektif dalam mengatasi kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung.

### **C. Konsep *Public Good***

#### **1. Definisi *Public Good***

Abidin (2012:192) menyatakan barang/jasa publik (*public good*) adalah barang atau jasa yang tidak dapat diatur melalui pasar, baik dalam produksi dan distribusi, maupun dalam penentuan harga. Ciri pokok dari *public goods* adalah, pertama, konsumsinya tidak dapat dipisahkan antara orang yang membayar dengan orang yang tidak membayar. Kedua, konsumsi dari barang-barang tersebut terjadi secara kolektif.

Barang publik (*public goods*) adalah barang yang apabila dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Selanjutnya, barang publik sempurna (*pure public goods*) didefinisikan sebagai barang yang harus disediakan dalam jumlah dan kualitas yang sama terhadap seluruh anggota masyarakat.

Satu terminologi lain yang agak mirip adalah barang kolektif. Bedanya, barang publik adalah untuk masyarakat secara umum (keseluruhan), sementara barang kolektif dimiliki oleh satu bagian dari masyarakat (satu komunitas yang lebih kecil) dan hanya berhak digunakan secara umum oleh komunitas tersebut. Maka barang publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah jalan-jalan yang ada di Kota Bandar Lampung, yang akan dianalisis bertujuan untuk mengidentifikasi jalan yang mempunyai titik kemacetan tinggi di Kota Bandar Lampung.

## **2. Tipe Barang atau Pelayanan**

Abidin (2012:192) kategorisasi tipe barang-barang publik yang ditangani oleh pemerintah antara lain:

### *1. Common Pool Goods*

adalah barang-barang atau jasa kebutuhan masyarakat yang manfaat barang atau jasa tersebut dinikmati oleh seluruh masyarakat secara bersama-sama. Barang ini apabila dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. *Common pool goods* harus disediakan dalam jumlah dan kualitas yang sama terhadap seluruh anggota masyarakat sehingga dapat dikonsumsi tanpa mengurangi tersedianya bagi orang lain.

## 2. *Quasi Public Goods (Collective Goods)*

*Quasi public goods* adalah barang-barang atau jasa kebutuhan masyarakat yang manfaat barang atau jasa tersebut dinikmati oleh seluruh masyarakat, namun apabila dikonsumsi oleh individu tertentu akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Barang atau jasa ini sebetulnya mempunyai daya saing tinggi, tetapi *non-excludable*. Artinya, penyedia atau konsumen suatu barang atau pelayanan ini tidak bisa menghalangi (atau mengecualikan) orang lain untuk menggunakan atau memperoleh manfaat dari barang tersebut meskipun konsumsi seseorang akan mengurangi keberadaan barang atau jasa tersebut. Secara sederhana, tipologi ini dapat kita bagi atas apakah suatu barang menimbulkan kompetisi (*rivalry*) dalam mendapatkannya dan apakah ada konsumen yang dapat dikecualikan olehnya (*excludable*). Konsep *quasi-public goods* ini muncul biasanya karena ada kondisi-kondisi tertentu yang memaksa atau membuat sebuah *public goods* tidak dapat memenuhi seluruh sifat-sifatnya secara absolut.

## 3. *Quasi Private Goods (Tool Goods)*

*Quasi private goods* adalah barang-barang atau jasa kebutuhan masyarakat yang mana manfaat barang atau jasa tersebut hanya dinikmati secara individual oleh yang membelinya walaupun sebetulnya barang atau jasa tersebut dapat dinikmati oleh semua masyarakat. Setiap konsumen yang menggunakannya harus membayar. *Quasi private goods* bersifat *excludable*, tetapi daya saingnya rendah. Artinya penyedia atau konsumen suatu barang atau pelayanan bisa menghalangi (atau mengecualikan) orang lain untuk menggunakan atau memperoleh manfaat dari barang tersebut walaupun sebetulnya jika seseorang menggunakan suatu barang atau pelayanan tersebut tidak dapat mengurangi ketersediaannya bagi orang lain. *Quasi private goods* sering disebut dengan istilah *tool goods*. Contoh *quasi private goods* antara lain pelayanan jalan tol, tenaga listrik dan PDAM. Biaya *quasi private goods* adalah dari sektor publik dan swasta.

## 4. *Private Goods*

*Private goods* adalah barang-barang atau jasa kebutuhan masyarakat yang manfaat barang atau jasa tersebut hanya dinikmati secara individual oleh yang membelinya dan yang tidak membelinya tidak dapat menikmati barang atau jasa tersebut. Jadi barang privat hanya dapat dikonsumsi pada waktu tertentu dan barang tersebut akan mengurangi ketersediaannya bagi orang lain disamping sangat mudah untuk memantau dan mengidentifikasi biaya konsumsinya. Termasuk dalam pengertian barang privat adalah layanan atau jasa yang peruntukkannya dibatasi hanya kepada konsumen dan produsen, dimana harga pasar dengan mudah ditentukan oleh konsumen dan produsen. Contoh antara lain mobil pribadi, makanan.



Savas dalam Abidin (2012:192) menyebutkan *public goods* itu sebagai *collective goods*, yang dimasukkan sebagai salah satu dari empat macam barang dalam klasifikasi yaitu :

1. Barang privat, yakni barang yang dapat dikonsumsi sendiri-sendiri secara individual dan dapat dikecualikan atau dipisahkan antara yang membeli atau tidak.
2. Barang *tool*, yaitu barang-barang yang dikonsumsi secara bersama, tetapi dapat dipisahkan antara yang membayar dengan yang tidak.
3. Barang milik umum (*common goods*), yaitu barang-barang yang tidak dapat dibedakan antara yang membayar dengan yang tidak membayar, tetapi dapat dikonsumsi sendiri-sendiri.
4. Barang bersama (*collective goods*). Barang-barang ini tidak dapat dipisahkan antara yang membayar dengan yang tidak, dan dikonsumsi tidak secara individu, tetapi secara bersama.

Kita bisa sepakat bahwa jalan merupakan fasilitas umum, *public good*, dan siapapun berhak menggunakan jalan raya sebagai sarana perhubungan. Akan tetapi, dapat kita bayangkan apabila terlalu banyak pengguna jalan yang memakai satu jalan di satu waktu maka dapat menyebabkan kemacetan lalu lintas. Keberadaan satu kendaraan dapat mengurangi kesempatan kendaraan lain untuk dapat mengambil manfaat jalan itu secara optimal yang biasa disebut dengan *Quasi Public Good*. Hal inilah yang sering terjadi di Kota Bandar Lampung. Kondisi yang menyebabkan atau memaksa terjadinya hal ini adalah daya tampung ruas jalan yang tidak dapat menampung aktivitas kendaraan pada jam puncak, dan banyaknya ruas jalan yang digunakan sebagai tempat parkir yang sembarangan. Hal ini dapat mengganggu kenyamanan pengguna jalan lain dalam memanfaatkan fasilitas *public good* dari Pemerintah Kota Bandar Lampung.

#### **D. Pembangunan Daerah**

Menurut Asmara (1986:218) pembangunan daerah adalah semua kegiatan pembangunan yang ada di daerah baik yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun dilakukan oleh pemerintah daerah. Bila disimak dari pengertian tersebut menunjukkan bahwa pembangunan daerah diartikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan di daerah dengan menggunakan unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Kegiatan-kegiatan atau proyek-proyek pembangunan nasional yang ada di daerah itu sendiri.
- b. Kegiatan-kegiatan atau proyek-proyek pembangunan daerah itu sendiri diluar yang sudah direncanakan oleh pemerintah pusat.

Pembangunan Daerah merupakan semua kegiatan pembangunan baik yang termasuk maupun yang tidak termasuk urusan rumah tangga daerah yang meliputi berbagai sumber pembiayaan, baik yang berasal dari Pemerintah (APBD dan APBD) dan yang bersumber dari masyarakat. Kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah dibiayai oleh: a). Pemerintah Pusat sebagai pelaksana asas dekonsentrasi; (b). Pemerintah Daerah Tingkat I, Pemerintah Daerah Tingkat II dan Pemerintah Desa sebagai pelaksana asas desentralisasi dan tugas perbantuan.

Kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh masyarakat termasuk : (a). Badan Usaha Milik Negara, (b) Badan Usaha Milik Daerah dan kegiatan masyarakat lainnya. Pembangunan yang merupakan kewajiban pemerintah daerah dibiayai oleh dari sumber APBD. APBD menggambarkan kemampuan daerah dalam

memobilisasikan potensi keuangannya. Apabila penerimaan dari sumber daerah cukup besar maka berarti pula mengurangi ketergantungan daerah yang bersangkutan terhadap pusat. Di samping itu besarnya APBD suatu daerah juga akan berarti besar pula tingkat pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat.

Pengertian Pembangunan menurut Siagian (2005:4) menyatakan bahwa rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Pembangunan merupakan suatu proses, berarti pembangunan merupakan rangkaian kegiatan yang berlangsung secara berkelanjutan dan terdiri dari tahap-tahap yang disatu pihak bersifat independent akan tetapi di pihak lain merupakan “bagian” dari sesuatu yang bersifat tanpa akhir. Banyak cara yang dapat digunakan untuk menentukan pentahapan tersebut, seperti berdasarkan jangka waktu, biaya, atau hasil tertentu yang akan diperoleh.

Usaha-usaha dalam pelaksanaan pembangunan daerah didorong dengan adanya manajemen pengelolaan dari instansi-instansi terkait, karena pelaksanaan pembangunan daerah merupakan usaha untuk merencanakan perkembangan masa depan suatu daerah khususnya di daerah Kota Bandar Lampung. Adapun pembangunan daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pembangunan infrastruktur jalan Kota Bandar Lampung dengan beberapa alternatif kebijakan yaitu pembangunan jalan layang (*fly over*), pengembangan dan pelebaran jalan protokol, pembangunan jalan bawah (*underpass*), dan pengembangan jalan

alternatif yang diharapkan dapat mengurangi kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung.

#### **E. Dimensi Pembangunan Jalan**

Dunn (2000:441) menyatakan bahwa jalan raya merupakan barang publik yang bersifat kolektif (dapat dikonsumsi semua orang). Hal ini memberikan konsekuensi bahwa kinerja pembangunan ini dapat dinilai dari perspektif yang berbeda. Untuk itu sangatlah penting sebelum kebijakan ini diputuskan, diperlukan pertimbangan/kajian secara multi dimensi dengan melibatkan berbagai *stakeholder* terkait. Adanya berbagai keterbatasan, khususnya dalam anggaran dan waktu memberikan implikasi tidak semua usulan pengembangan akan diterima. Diperlukan skala prioritas untuk menentukan usulan mana yang paling memungkinkan dan tentunya memberikan kemanfaatan optimal.

Persoalan menjadi semakin kompleks bila pembangunan sarana ini dilakukan di daerah perkotaan. Kota dianggap sebagai pusat strategis untuk melakukan berbagai macam aktivitas, baik aktivitas ekonomi, pendidikan, politik, maupun berbagai aktivitas sosial lain. Pembangunan sarana ini merupakan rencana strategis mengingat adanya berbagai manfaat yang dapat dinikmati. Namun demikian, pembangunan sarana jalan di daerah kota jauh lebih kompleks dibanding di daerah pedesaan, terlebih bila dikaitkan dengan keterbatasan lahan.

Bruton (1985:25) menyatakan bahwa membangun jalan identik dengan membangun sebuah sistem (transportasi) yang kompleks. Dalam lingkungan kota

yang semakin kompleks dengan keterbatasan lahan yang ada, pembangunan sarana ini tidak hanya orientasikan pada pembangunan jalan baru dan pelebaran, namun juga harus diupayakan pembangunan jalan ini mampu menjawab persoalan-persoalan lain, seperti turunnya produktifitas, kemacetan lalu lintas, tingginya angka kecelakaan, rendahnya kualitas udara dan sebagainya.

Mengingat beragamnya kepentingan, kualitas bisa jadi didefinisikan berbeda antar satu kepentingan dengan kepentingan yang lain. Lebih jauh Bruton (1985:27) menegaskan bahwa fokus pada pelanggan (*customer*) harus merupakan perhatian penting dalam pengambilan kebijakan pembangunan sarana ini di wilayah perkotaan. Dalam wilayah yang sangat kompleks, pembangunan infrastruktur harus dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai kepentingan.

Menurut Yunus (2000:142) adapun sistem pola jaringan jalan terdiri dari tiga macam yaitu :

1. Pola jalan tidak teratur (*Irregular System*).  
Ketidakteraturan sistem jalan ini tampak pada pola jalannya yang melingkar tak beraturan dengan lebar jalan dan arah yang beragam. Perletakan antar posisi rumah-rumah dengan jalan juga tidak direncanakan. Sistem ini biasanya terjadi diawal pertumbuhan kota yang belum direncanakan.
2. Pola jalan radial konsentris (*Radial Concentric System*).  
Pada tipe ini pergerakan akan terpusat pada satu lokasi di pusat kota dengan konsentrasi kegiatan yang tinggi. Pola ini mempunyai beberapa sifat khusus yaitu:
  - a. Mempunyai pola jalan konsentris
  - b. Mempunyai pola jalan radial
  - c. Bagian pusatnya merupakan daerah kegiatan utama dan tempat pertahanan terakhir kekuasaan
  - d. Secara keseluruhan membentuk pola jaringan sarang laba-laba
  - e. Mempunyai keteraturan geometris
  - f. Mempunyai jalan besar menjari dari titik pusat.
3. Pola jalan bersiku atau sistem grid (*The Rectangular or Grid System*).

Sistem ini dapat mendistribusikan pergerakan secara merata ke seluruh bagian kota sehingga tidak memusat pada beberapa fasilitas saja. Bagian kota dibagi-bagi sedemikian rupa menjadi blok-blok empat persegi panjang dengan jalanjalan paralel.

Dinas Bina Marga (2003) membagi sistem jalan sebagai berikut:

- a. Menurut peran pelayanan jasa distribusinya, sistem jaringan jalan terdiri dari:
  1. Sistem jaringan jalan primer, yaitu sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan jasa distribusi untuk pengembangan semua wilayah di tingkat nasional dengan semua simpul jasa distribusi yang kemudian berwujud kota.
  2. Sistem jaringan jalan sekunder, yaitu sistem jaringan jalan dengan peranan yang menghubungkan pelayanan jasa distribusi untuk masyarakat di dalam kota.
- b. Pengelompokan jalan berdasarkan peranannya dapat digolongkan menjadi:
  1. Jalan arteri, yaitu jalan yang melayani angkutan jarak jauh dengan kecepatan rata-rata tinggi dan jumlah masuk dibatasi secara efisien
  2. Jalan kolektor, yaitu jalan yang melayani angkutan pengumpulan dan pembagian dengan ciri-ciri merupakan perjalanan jarak dekat dengan kecepatan rata-rata rendah dan jumlah jalan masuk dibatas.
  3. Jalan lokal, yaitu jalan yang melayani angkutan setempat dengan ciri-ciri perjalanan jarak dekat, kecepatan rata-ratanya rendah dengan jumlah jalan masuk dibatasi.
- c. Klasifikasi jalan berdasarkan peranannya terbagi atas:
  - a. Sistem Jaringan Jalan Primer :

1. Jalan arteri primer yaitu ruas jalan yang menghubungkan kota jenjang kesatu dengan kota jenjang kesatu yang berdampingan atau ruas jalan yang menghubungkan kota jenjang kedua yang berada dibawah pengaruhnya.
  2. Jalan kolektor primer ruas jalan yang menghubungkan kota jenjang kedua dengan kota jenjang kedua yang lain atau ruas jalan yang menghubungkan kota jenjang kedua dengan kota jenjang ketiga yang ada di bawah pengaruhnya.
  3. Jalan lokal primer ruas jalan yang menghubungkan kota jenjang ketiga dengan kota jenjang ketiga lainnya, kota jenjang kesatu dengan persil, kota jenjang kedua dengan persil serta ruas jalan yang menghubungkan kota jenjang ketiga dengan kota jenjang yang ada di bawah pengaruhnya sampai persil.
- b. Sistem Jaringan Jalan Sekunder :
1. Jalan arteri sekunder ruas jalan yang menghubungkan kawasan primer dengan kawasan sekunder kesatu atau menghubungkan kawasan sekunder kesatu dengan kawasan sekunder kesatu atau menghubungkan kawasan sekunder kesatu dengan kawasan sekunder kedua.
  2. Jalan kolektor sekunder ruas jalan yang menghubungkan kawasan-kawasan sekunder kedua, yang satu dengan lainnya, atau menghubungkan kawasan sekunder kesatu dengan kawasan sekunder ketiga.

3. Jalan lokal sekunder ruas jalan yang menghubungkan kawasan-kawasan sekunder kesatu dengan perumahan, kawasan sekunder kedua dengan perumahan, atau menghubungkan kawasan sekunder kedua dengan kawasan sekunder ketiga dan seterusnya sampai ke perumahan.

Klasifikasi jalan berdasarkan peranannya ini, kewenangan pengelolaannya terbagi ke dalam 2 (dua) kelompok, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat memiliki kewenangan dalam pengelolaan sistim jaringan jalan primer berupa jalan nasional dan jalan propinsi, sedangkan pemerintah daerah memiliki kewenangan pengelolaan sistim jaringan jalan sekunder berupa jalan kabupaten/kota.

Menurut Morlok (1995:684) bahwa jenis-jenis jaringan jalan yang ideal untuk kawasan perkotaan antara lain: (1). Jaringan Jalan *Grid* (pola segiempat), (2). Jaringan Jalan Cincin *Radial* (pola cincin terpusat), (3). Jaringan Jalan *Delta* (pola segitiga), (4). Jaringan Jalan *Radial* (pola terpusat), (5). Jaringan Jalan *Spinal* (pola menjari), dan (6). Jaringan Jalan *Heksagonal* (pola segienam).

Terdapat sejumlah jalan Kabupaten/kota yang berada di dalam wilayah Desa atau permukiman yang pada kenyataannya jalan tersebut umumnya lebih banyak digunakan oleh lalu lintas lokal. Hal ini dapat digunakan untuk melakukan pembagian beban pendanaan jalan dengan desa/pemukiman yang lebih banyak menggunakan ruas jalan tersebut. Pembangunan sarana jalan merupakan bagian integral dari perencanaan kota secara menyeluruh. Pendekatan yang digunakan



dalam perencanaan kota ini akan menentukan pola pergerakan berbagai sub sistem yang ada di wilayah ini.

Sebagaimana diungkapkan oleh Bruton (1985:28) bahwa membangun jalan berarti membangun sistem. Lebih dari itu bangunan sistem yang disusun merupakan bangunan sistem yang juga terpadu, yang terdiri dari : sistem manajemen lalu lintas terpadu, sistem informasi transportasi publik terpadu, koperasi angkutan publik terpadu dan juga sistem kontrol kendaraan terpadu. Penyusunan rencana strategis dalam pembangunan sarana ini menjadi faktor kunci dalam keberhasilan pencapaian tujuan.

Berdasarkan pembahasan diatas maka dimensi pembangunan jalan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah merupakan rencana strategis dari Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam upaya mengatasi kemacetan yang terjadi di jalan protokol Kota Bandar Lampung. Berdasarkan golongan jalan di atas maka golongan jalan yang ada di Kota Bandar Lampung digolongkan ke dalam jalan kolektor yang akan diwujudkan menjadi jalan arteri. Jenis jaringan jalan di Kota Bandar Lampung mengikuti pola cincin terpusat.

#### **F. Mekanisme Kebijakan Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur**

Berlakunya UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 Tahun 2000 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dan dirubah dengan UU No.32 dan 33 menjadikan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah.

Pelimpahan wewenang pengelolaan keuangan daerah seperti yang diatur dalam UU No.33 Tahun 2004 memberikan peluang kepada daerah untuk mengoptimalkan potensi yang dimilikinya. Selain itu dengan pelaksanaan undang-undang tersebut diharapkan memunculkan implikasi-implikasi positif yang akan mengarah kepada kemajuan daerah serta negara pada umumnya.

Menurut Mardiasmo (2002:49) implikasi positif itu antara lain :

1. Meningkatkan keleluasaan daerah dalam memanfaatkan dana alokasi umum
2. Beralihnya prioritas pembangunan dari sektoral menjadi regional
3. Daerah mendapat prioritas alokasi dana sesuai dengan kebutuhannya
4. Terjadi pengalokasian dana sesuai skala prioritas daerah dan akuntabilitas yang lebih besar karena penguasaan lebih kuat ditingkat lokal (*mekanisme check and balance*)
5. Memberikan diskresi kepada daerah untuk lebih rasional dalam pemanfaatan sumber penerimaan daerah. Daerah akan lebih bertanggung jawab atas pemanfaatan dana dan mengurangi ketergantungan terhadap arahan dan petunjuk pusat. Hal ini merupakan proses untuk meningkatkan kemandirian pemerintah daerah dalam pembiayaan otonominya.
6. Perlunya kontrol dan peran yang lebih kuat dari DPRD terhadap pemanfaatan dana untuk kepentingan daerah yang selama ini lebih ditentukan oleh pihak eksekutif atas dasar arahan dan petunjuk dari pusat
7. Secara bertahap terjadi rasionalisasi terhadap kewenangan-kewenangan dari pembiayaan yang tidak perlu.

Pada era otonomi daerah, pengalokasian dana untuk kegiatan pembangunan lebih banyak ditentukan oleh daerah yang berasal dari PAD (Pendapatan Asli Daerah), Dana Perimbangan (DAU dan DAK) maupun Dana Pinjaman Daerah. Dana Alokasi Khusus (DAK) terdiri dari dua blok yaitu alokasi dana untuk pembangunan infrastruktur dalam hal ini jalan termasuk di dalamnya sektor pendidikan, kesehatan dan pertanian berada pada blok DAK Non Reboisasi. Namun DAK masih bersifat sektoral dan hanya untuk daerah yang paling

membutuhkan. Jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) yang akan diberikan kepada daerah pada umumnya tidak mencukupi untuk mendanai kegiatan pembangunan karena sebagian besar digunakan untuk pembiayaan anggaran rutin, dan sebaliknya pembiayaan sektor transportasi dari pajak dan retribusi daerah yang berlaku pada saat ini masih belum memadai.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, didalam penyelenggaraan jalan terdapat 3 (tiga) tugas yang diemban oleh Pemerintah Pusat dan Daerah dalam melayani kebutuhan perjalanan di wilayahnya, yakni : Pembinaan, Pembangunan, dan Pengawasan Dalam Draft RPP tentang jalan yang diajukan merupakan penjabaran dari UU No. 38 Tentang Jalan. Maka mekanisme kebijakan pembiayaan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mekanisme perencanaan pembiayaan yang digunakan pada kebijakan yang ditujukan mengatasi kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung.

## **G. Kemacetan Lalu Lintas**

Kemacetan lalu lintas merupakan masalah utama yang dihadapi oleh kota-kota besar di dunia, terutama di negara-negara berkembang. 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).

Kemacetan lalu lintas adalah terakumulasinya lalu lintas dengan penggunaan metoda efisien pada waktu yang sama, pada rute yang sama, pada tujuan yang

sama dan arena keinginan untuk melakukan perjalanan yang bersamaan. Masalah kemacetan terutama dirasakan pada jam-jam sibuk, baik sibuk pagi hari maupun jam sibuk sore hari. Yunus (2000:9) memaparkan akibat kemacetan yaitu,

”Tingkat pelayanan di pusat kota dapat menurun yang disebabkan karena semakin jauhnya jarak pelayanan yang harus dicapai, dan menurunnya fungsi pelayanan kota itu sendiri yang dikarenakan adanya kemacetan lalu lintas, waktu perjalanan yang lama dan mahal biaya transportasi”.

Menurut Tamin (2000:493) menyatakan kemacetan menimbulkan dampak sebagai berikut,

”Masalah lalu lintas/kemacetan menimbulkan kerugian yang sangat besar bagi pemakai jalan, terutama dalam hal pemborosan waktu (tundaan), pemborosan bahan bakar, pemborosan tenaga dan rendahnya kenyamanan berlalu lintas serta meningkatnya polusi baik suara maupun polusi udara”.

Kemacetan lalu lintas yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kemacetan yang sering terjadi pada jam sibuk di jalan-jalan protokol Kota Bandar Lampung yaitu

1. Jl. Z. A Pagar Alam
2. Jl. Teuku Umar
3. Jl. Raden Intan
4. Jl. Kartini
5. Jl. Sudirman
6. Jl. Ahmad Yani
7. Jl. Imam Bonjol
8. Jl. Pangeran Antasari
9. Jl. Gajah Mada
10. Jl. H.O.S Cokroaminoto

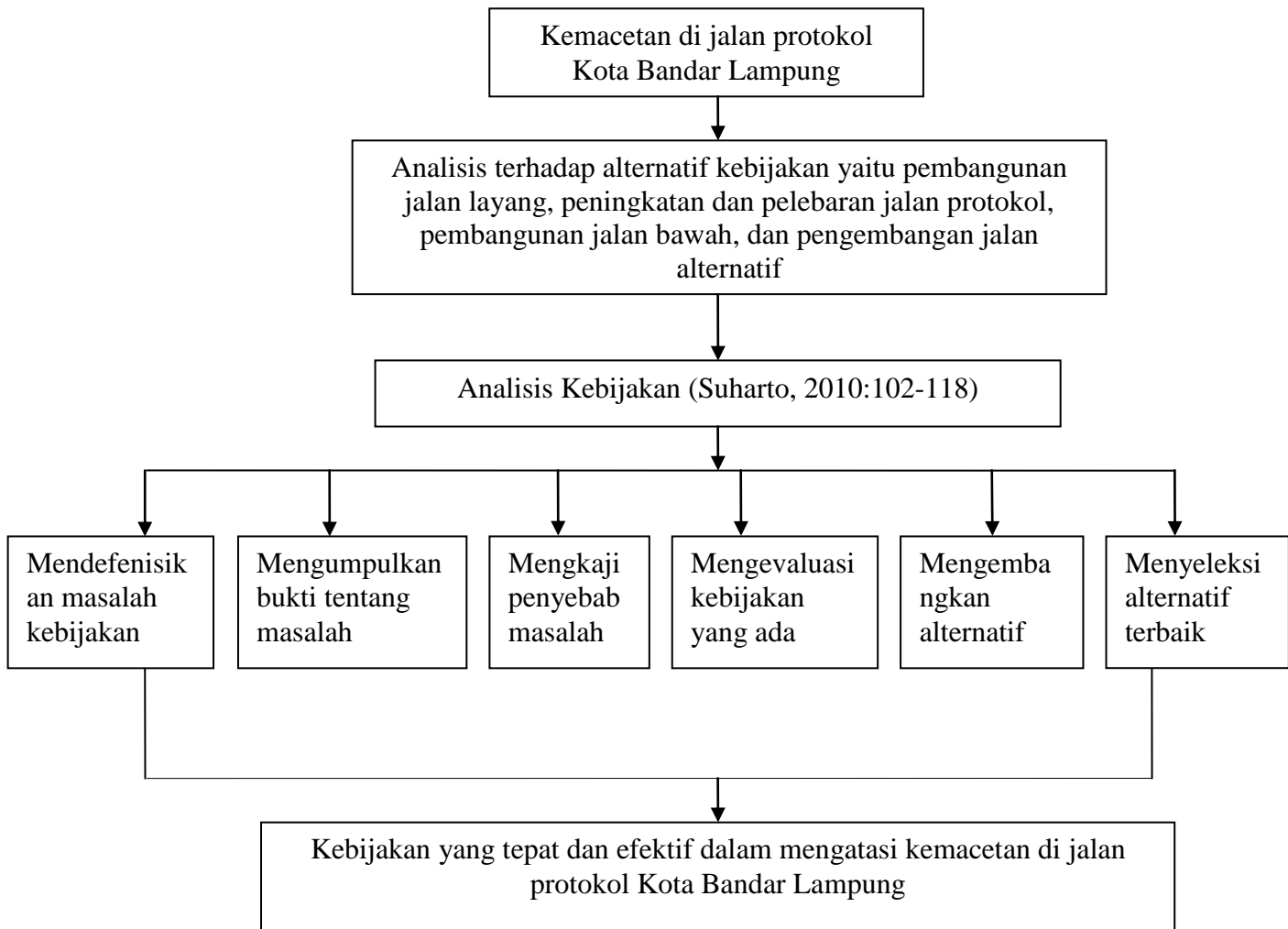
11. Jl. Ki Maja
12. Jl. Sultan Agung
13. Jl. Soekarno Hatta

## **H. Kerangka Pikir**

Kemacetan lalu lintas merupakan masalah yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung. Secara garis besar masalah utama penyebab kemacetan di Kota Bandar Lampung adalah kurang lebarnya ruas jalan untuk menampung aktivitas kendaraan pada jam puncak. Adapun faktor penyebab kemacetan ini adalah sarana dan prasarana lalu lintas masih sangat rendah serta terbatas, terbatasnya jalan alternatif untuk dilalui dengan lancar, terkonsentrasinya berbagai aktivitas di pusat kota, hampir bersamaannya waktu beraktivitas di Kota Bandar Lampung, besarnya jumlah angkutan umum dan kendaraan pribadi, banyaknya Pedagang Kaki Lima (PKL) yang berjualan di trotoar sepanjang jalan protokol kota. Sesuai dengan permasalahan tersebut Pemerintah Kota Bandar Lampung mengeluarkan alternatif solusi yang ditawarkan sebagai kebijakan.

*Public Good Policy* yang dipilih dari permasalahan diatas adalah kebijakan yang tepat dan efektif untuk mengatasi kemacetan di jalan protokol Kota Bandar Lampung terkait fungsional daya tampung ruas jalan dalam menampung jumlah kendaraan pada jam sibuk maka diperlukan pembangunan yang tepat. Penelitian ini dilaksanakan dalam kerangka indikator analisis kebijakan berdasarkan pendapat Suharto (2010:102-118) yaitu (1) mendefinisikan masalah, (2)

mengumpulkan bukti masalah, (3) mengkaji penyebab masalah, (4) mengevaluasi kebijakan yang ada, (5) mengembangkan alternatif yang ada, (6) menyeleksi alternatif terbaik. Gambar kerangka pikir dijelaskan sebagai berikut :



Gambar 3 : Kerangka Pikir