

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Seiring kemajuan dunia yang kian waktu kian modern, menuntut negara-negara untuk lebih respon dengan apa yang menjadi kebutuhan dan kehendak masyarakat, globalisasi berpengaruh terhadap segala bentuk aspek kehidupan seperti aspek ekonomi, nasionalisme, komunikasi, sistem transportasi dan bahkan lingkungan hidup. Salah satu perkembangan yang sangat signifikan yaitu dibidang transportasi khususnya transportasi angkutan umum.

Transportasi angkutan umum baik angkutan darat, laut ataupun udara yang saat ini adalah merupakan sebuah keharusan yang tak akan bisa terpisahkan dari sisi kehidupan manusia, dalam hal ini sistem transportasi sendiri menjadi hal yang penting dalam kehidupan masyarakat, seiring kemajuan dunia menyebabkan manusia membutuhkan sesuatu transportasi lebih baik dan modern yang mempunyai kriteria cepat, aman, nyaman, murah dan modern sehingga dapat memudahkan dan membantu masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.

Artinya sistem transportasi menjadi bagian terpenting dalam kehidupan manusia dan menjadi kebutuhan primer yang dapat langsung dirasakan oleh masyarakat, sehingga baik buruk dalam pengadaan transportasi angkutan umum disuatu negara dapat langsung dinilai oleh masyarakat yang sebagai konsumen. Indonesia sendiri dalam perkembangannya pemerintah berusaha menyediakan transportasi yang lebih baik, dalam pengadaannya banyak hal yang diupayakan oleh pemerintah untuk menghadirkan sebuah angkutan transportasi, salah satunya upaya yang dilakukan adalah menjalin kerjasama atau menjadi penghubung dalam pengadaan transportasi baik antar negara maupun pihak pemerintah dengan para pengusaha dalam negeri, yang diwujudkan dalam nota kesepahaman MoU *Memorandum of Understanding*.

Salah satu nota kesepahaman atau MoU dalam bidang transportasi yang dilangsir oleh media elektronik internet [dephub.go.id](http://dephub.go.id). diunggah, Sabtu, 13 April 2013:

“Tentang kerjasama antar negara yaitu Indonesia dan Australia di bidang transportasi, berbagai kerjasama telah dijalin Kementerian Perhubungan RI dengan Kementerian Infrastruktur dan Transportasi Australia. Untuk melanjutkan kerjasama nota kesepahaman mengenai kerjasama sektor transportasi, yaitu *Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Indonesia and the Australian Government on Cooperation in the Transport Sector*, beserta dengan Annex-nya yaitu *Arrangement between the Ministry of Transportation of the Republic of Indonesia and the Department of Infrastructure and Transport of Australia on the Indonesia Transport Safety Assistance Package (ITSAP)* pada Selasa, 11 Desember 2012 bertempat di kantor Kementerian Perhubungan. Penandatanganan MoU ini merupakan kesepakatan lanjutan dari MoU sebelumnya yang ditandatangani pada 31 Januari 2008 akan berakhir masa berlakunya pada 31 Januari 2013. Untuk terus melanjutkan kerjasama yang telah terjalin dengan baik selama ini, kedua negara sepakat untuk menandatangani MoU yang baru. MoU yang baru mulai berlaku pada hari penandatanganan dan akan berlaku sampai 5 tahun ke depan.

MoU Kerjasama Transportasi Indonesia-Australia tersebut memiliki tujuan untuk:

- a. Memfasilitasi kerjasama transportais antara kedua negara;
- b. Pertukaran informasi dan konsultasi mengenai hal-hal yang terkait transportasi, termasuk menyelenggarakan pertemuan atas persetujuan bersama;
- c. Mengadakan kajian bersama mengenai pertumbuhan transportasi yang potensial antara kedua negara dan hubungan antara transportasi dengan perkembangan industri lain di kedua negara;
- d. Berbagi informasi dan konsultasi mengenai kegiatan yang terkait dengan transportasi dan implementasinya pada organisasi internasional;
- e. Membahas ruang lingkup pemahaman khusus tentang aspek-aspek tertentu dari kerjasama transportasi, dengan memperhatikan hal-hal signifikan yang mempengaruhi hubungan antara sektor transportasi di setiap negara; dan
- f. Memfasilitasi dan menjalin kerjasama antara perusahaan swasta di bidang transportasi kedua negara.

Bidang kerjasama yang termasuk di dalam MoU tersebut meliputi: transportasi darat, perkeretaapian, transportasi laut dan angkutan sungai danau, transportasi udara, pendidikan dan pelatihan, penelitian dan pengembangan transportasi, transportasi *multimoda*, keselamatan transportasi, keamanan transportasi, dampak transportasi terhadap lingkungan, perencanaan dan peraturan transportasi, pencarian dan penyelamatan (*Search and Rescue*), manajemen data dan informasi, serta bidang-bidang lain yang disepakati bersama. Pengaturan yang sama mengenai ITSAP telah ditandatangani oleh Menteri Perhubungan kedua negara pada tahun 2010, namun mengingat MoU yang menjadi induk/rujukannya telah habis masa berlakunya dan MoU yang baru dibuat kembali, maka annex dari MoU tersebut juga diperbaharui kembali.

Tujuan dari kerjasama ITSAP adalah untuk membantu Pemerintah Indonesia guna mengatur dan mempromosikan keselamatan transportasi yang sesuai dengan standar-standar internasional dan praktek-praktek manajemen keselamatan. Hasil yang ingin dicapai dari paket bantuan tersebut adalah untuk meningkatkan keselamatan transportasi Indonesia. Ruang lingkup pengaturan ITSAP meliputi 4 komponen, yaitu: kebijakan keselamatan dan manajemen transportasi, keselamatan penerbangan, keselamatan kelautan dan angkutan transportasi dan paket manajemen. Sementara itu, tanggung jawab mengenai teknis pelaksanaan bantuan tersebut berada di bawah *Project Review Group* (PRG), yang mengadakan pertemuan 2 (dua) kali dalam setahun guna melakukan

*review* terhadap kegiatan yang sudah dilaksanakan dan usulan kegiatan baru di masa datang”’.

Keberlanjutan kerjasama yang dilakukan oleh negara Indonesia dan Australia tidak terlepas bagaimana keberhasilan isi dalam MoU tersebut dan dapat terlaksana dengan baik. Perumusan MoU secara baik dengan mengacu kepada tujuan untuk demi kepentingan publik dan dapat membawa sebuah nilai positif baik keuntungan berupa moril maupun materil, hal ini menjadi sebuah kunci utama dalam keberhasilan sebuah kerjasama atau kesepakatan.

Pengadaan transportasi modern saat ini adalah suatu keharusan yang mana untuk memperbaiki moda transportasi lama yang dinilai jauh dari aman,nyaman,modern dan cepat. Adapun contoh prihal tentang penyelenggaraan angkutan transportasi massal yaitu berupa *Bus Way* di Kota DKI Jakarta yang disusun dalam sebuah Tesis terdahulu oleh Indri Nurvia Puspita Rini Universitas Diponegoro Semarang Tahun 2007 yang berjudul Analisis Persepsi Penumpang Terhadap Tingkat Pelayanan Bus Way (Studi Kasus Bus Way Trans Jakarta Koridor I). Dengan semakin meningkatnya penduduk kota menyebabkan semakin tingginya aktifitas dan jumlah perjalanan baik orang maupun barang. Permasalahan seperti kemacetan dan masalah angkutan penumpang umum lainnya mulai muncul.

Sebagai upaya awal dari langkah – langkah lebih lanjut dalam membenahi angkutan umum secara menyeluruh, Pemerintah Propinsi DKI Jakarta telah mengoperasikan jalur khusus bus way untuk armada Bus Trans Jakarta. Bus way

diharapkan mampu menyediakan angkutan umum yang cepat, aman, nyaman, terpercaya, modern, dan manusiawi, serta diharapkan nantinya akan ada perpindahan penggunaan kendaraan, yaitu dari kendaraan pribadi ke bus way yang pada gilirannya akan mengurangi kemacetan lalu lintas terutama di jalan – jalan utama kota.

Kota Bandar Lampung sendiri dalam pengadaan transportasi angkutan massal mempunyai Bus unggulan yaitu *Bus Rapid Transit (BRT)*, BRT sendiri merupakan trend baru dalam pembangunan sistem transportasi di kota-kota besar, mempunyai kapasitas angkutnya tinggi, yang mana muatan angkutan BRT dan angkot sendiri berbanding 3 angkot sama dengan 1 BRT, selain itu BRT adalah angkutan modern yang mempunyai kriteria murah, aman, cepat dan nyaman oleh karena itu BRT ini menjadi pilihan untuk didaerah Kota Bandar Lampung.

Keberlanjutan kesepakatan tersebut di tuangkan dalam bentuk *Memorandum of Understanding (MoU)* antara Pemerintah Kota Bandar Lampung dengan PT. Trans Bandar Lampung serta dalam pengoperasian Trans Bandar Lampung sendiri telah berjalan pada Desember 2011 yang lalu. Isi MoU tersebut telah diatur kewajiban dan hak dari Pemerintah Kota Bandar Lampung sebagai yaitu *regulator* maupun PT. Trans Bandar Lampung sebagai *operator*, sehingga pemberian wewenang kepada pihak PT Trans sendiri sebagai *operator* menjadikan BRT sebagai Bus perkotaan yang dikendalikan oleh swasta mutlak, dalam pendirian BRT sendiri adalah merupakan suatu konsorsium/ gabungan dari 37 perusahaan pengusaha angkutan kota Bandar Lampung.

Tujuan dari pengadaan BRT sendiri adalah untuk memberikan pelayanan yang baik di bidang angkutan umum yang mempunyai kriteria cepat, aman, nyaman, dan modern, serta merangkul pihak swasta dalam pengadaan transportasi angkutan massal tersebut, selain itu BRT dijadikan sebagai salah satu aspek tujuan pemerintah Kota Bandar Lampung untuk mengatasi kemacetan, yang mana semakin hari volume kendaraan yang kian meningkat.

BRT sendiri merupakan inisiatif murni daerah Pasal 138 ayat 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang “Lalu Lintas dan Angkutan Jalan telah mengamanatkan bahwa Pemerintah bertanggung jawab atas penyelenggaraan angkutan umum”, kendati demikian dengan hadirnya Bus Rapid Transit ini banyak menimbulkan kerugian baik pada angkutan umum perkotaan (angkot) maupun pihak Damri sendiri.

Mengenai kemunculan BRT ini diiringi bagaimana pula banyaknya dugaan-dugaan yang banyak dilontarkan dalam pemberitaan baik media cetak maupun media elektronik, tepatnya dilangsir oleh Kompas.com

“Kehadiran BRT di Kota Bandar Lampung sampai menggusur usaha (rute) bus Damri milik negara dan mempecundangi angkot”. (sumber : Kompas.com, Sabtu, 26 Januari 2013)

Saat dilakukannya konfirmasi ulang oleh Dinas Perhubungan yang dalam hal ini adalah lembaga inti, dalam konfirmasinya yaitu Bapak. N. Thano, S.Si.T .MM selaku aparatur bidang LLJ (Lalu Lintas Jalan) membenarkan adanya pengeluaran Bus Damri dari Kota Bandar Lampung dan izin trayek angkot yang sebagian besar berakhir 2013 tak akan diperpanjang beroperasi di *central business distric* pada tahun 2014 mendatang.

Sebagaimana yang di ucapkan oleh Bapak. N.Thano ‘’pengeluaran Bus Damri dari Kota Bandar Lampung telah sesuai dengan prosedur yang telah berlaku. Damri sendiri adalah sebuah angkutan perintis dan kota bandar lampung sendiri adalah kota yang telah maju sehingga pemindahan bus damri ke luar Kota Bandar Lampung dan digantikan oleh BRT telah memenuhi syarat ketentuan.Pemindahan Bus Damri ke luar Kota Bandar Lampung adalah salah satu upaya untuk membantu daerah-daerah lain dalam pelayanan serta perkembang bidang transportasi angkutan, sehingga peranan Bus Damri telah dikembalikan seperti awal mulanya yaitu sebagai angkutan perintis.

Prihal pemindahan angkot yang hanya akan menjadi *feeder* (pengumpan) dan tidak beroperasi di jalur pusat kota atau *central business distric*, kebijakan ini dibentuk bertujuan untuk menatasi permasalahan lalu lintas dan konsep *feeder* sendiri bertujuan untuk mengoptimalkan angkot agar lebih efektif dan efisien.Salah satu masalah yang ada di Kota Bandar Lampung yaitu adalah masalah kemacetan yang semakin hari volume kendaraan semakin meningkat dan memberikan pelayanan angkutan umum di lokasi yang belum dijangkau, sehingga

menjadikan sebuah keuntungan bagi supir angkot yang beroperasi nantinya” ujar Bapak N. Thano, S.Si.T., MM (Staf bidang lalu lintas jalan).

Hasil konfirmasi yang dilakukan oleh dinas perhubungan tersebut mulai Juni 2014 yang akan datang, moda transportasi di Kota Bandar Lampung di berbagai jalur utama hanya dimonopoli BRT tanpa terkecuali, sehingga menimbulkan dugaan adanya monopoli yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung, dalam hal ini diduga adanya pelanggaran dalam UU no 5 Tahun 1999 tentang “Larangan monopoli dan persaingan tidak sehat”.

Selain itu masalah-masalah lainnya yang sebelumnya telah didapati dalam skripsi terdahulu oleh Rostaria Magdalena Sianturi 2012. Analisis Perencanaan Program Bus Rapid Transit (BRT) Kota Bandar Lampung Tahun 2011, yang melatar belakangi skripsi terdahulu ini yaitu Dampak dari pelaksanaan program BRT ini yang menuai penolakan-penolakan dari supir angkutan kota yang menggelar aksi demo sebagai bentuk penolakan kehadiran BRT pada hari senin, 21 November 2011, persoalan ini memperjelas adanya penolakan dari pihak supir angkutan umum dalam realisasi perencanaan program BRT. Dan menemukan kesimpulan mengenai keterlibatan stakeholder dalam perencanaan program BRT-Trans Bandar Lampung adalah adanya peran pemerintah kota yang diwakili oleh Dinas Perhubungan Kota bandar lampung sebagai regulator program ini, dinas perhubungan melakukan koordinasi dengan stakeholder yang memberi perhatian pada bidang transportasi di Kota Bandar Lampung yaitu DPC ORGANDA, MTI regional Lampung, termasuk juga Bappeda Kota Bandar Lampung akan tetapi,

adanya interaksi yang tumpang tindih antara aktor dari domain pemerintahan dan juga perwakilan masyarakat membuat peran masyarakat tidak terwakilkan oleh *stakeholder* yang seharusnya ada dalam perencanaan dari domain *society* (masyarakat).

Sesuai dengan fenomena yang terjadi saat ini mengenai pemberitaan tentang BRT, tepatnya dikutip dari media internet :

“Herman mengatakan, dirinya tetap mempertahankan BRT beroperasi di Bandar Lampung. Namun menurut Herman, pihaknya pun tetap tidak akan memberikan subsidi dalam menjalankan operasional BRT ini. Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung masih tetap memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap Konsorsium Bus Rapid Transit (BRT) Trans Bandar Lampung. "Tidak mungkin ada subsidi, karena BRT non subsidi merupakan icon Bandar Lampung. Terlepas kemampuan APBD ditengah tuntutan pembangunan yang cukup sarat, tidak memungkinkan untuk berikan subsidi ke BRT," ujar Kepala Bidang Angkutan Darat Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung Hujatullah, Diungkapkan Hujatullah, jika menilik isi MoU sejatinya Konsorsium BRT Trans Bandar Lampung telah menyalahi kesepakatan dengan tidak beroperasi.”  
(sumber : bandarlampungnews.com diunggah, Minggu, 12 Mei 2013)

Jika melihat kesepakatan MoU sendiri, bagaimana suatu BRT dikelola oleh pihak swasta dan tanpa adanya subsidi dari pemerintah Kota Bandar Lampung, jika suatu saat BRT mengalami kebangkrutan dan mengakibatkan tidak beroperasinya BRT di *central business distric* ini akan berakibat fatal, berakibat kelumpuhan disektor pelayanan transportasi karena angkot sendiri tidak berada pada jalur *central business distric* dan Damri sendiri telah keluar dari pusat Kota Bandar Lampung.

Adanya saling tuding yang diperlihatkan tentang bagaimana hak kewajiban yang telah diatur dalam nota kesepahaman MoU, sesuai dengan pemberitaan yang dilangsir dalam media elektronik internet yang menyatakan bahwa:

“Menurut Toni, pihak pemda dalam hal ini dishub sebagai aparat teknisnya bertanggung jawab dalam hal penyediaan sarana dan prasarana pendukung BRT. Seperti pool kendaraan, halte/shelter, jalur, rambu-rambu lalu lintas, dan marka jalan. Dan pihak pemda belum memenuhinya. Sedangkan kewajiban Trans Bandar Lampung yang terdiri dari 37 perusahaan konsorsium, untuk menyiapkan angkutan umum yang nyaman, aman, tertib, lancar, terjangkau, berkualitas, dan berbudaya sudah dipenuhi. Ini sesuai dengan Memorandum of Understanding (MoU) yang ditandatangani antara pemda dan Trans Bandar Lampung Nomor 550/194/IV.33/2012 tentang hak dan kewajiban,"bebernya.(reny)”  
(Sumber: <http://lampung.tribunnews.com/2012/11/12/ketua-organda-sesalkan-dishub-bandar-lampung>, diunggah. Minggu 28 Oktober 2013, PKL 19:20 WIB).

Selain itu seperti yang saat ini terjadi tepatnya februari 2013 dimana BRT mengalami kebangkrutan sehingga hanya beberapa BRT saja yang hanya beroperasi, dengan hanya beberapa BRT yang beroperasi mengakibatkan adanya kenaikan tarif ongkos dan menimbulkan ketidak nyamanan saat menaiki BRT karena harus berdesak desakan sebab ramainya pengguna jasa BRT, dengan demikian BRT telah gagal dalam penyelenggaraan angkutan transportasi yang aman, nyaman dan murah. Dan telah melanggar kesepakatan MoU dalam Pasal 7 “Pihak kedua bertanggung jawab dalam penyediaan sarana angkutan berupa bus kota ukuran medium dan Pihak kedua wajib menjaga kondisi bus agar tetap bersih dan layak jalan agar nyaman dan aman”.

Selain itu pemerintah juga telah gagal dalam mewujudkan butir MoU Pasal 3 “Penyediaan armada Bus, Pembangunan prasarana pendukung berupa pool kendaraan, shelter bus, rambu lalulintas, marka jalan, Pengelolaan dan pengoprasian angkutan di jalan”. Sehingga dapat disimpulkan pemerintah telah gagal dalam mewujudkan Pasal 138 ayat 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang ‘Lalu Lintas dan Angkutan Jalan telah mengamanatkan bahwa Pemerintah bertanggung jawab atas penyelenggaraan angkutan umum’.

## **B. Rumusan Masalah**

Bagaimana Perumusan dan Penetapan MoU antara Pemerintah Kota Bandar Lampung Dengan PT Trans Bandar Lampung Tentang kerjasama pengelolaan sistem pelayanan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum wilayah perkotaan (Dalam Perspektif Teori Prilaku Organisasi) ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui prilaku aparatur dalam suatu lembaga melalui teori prilaku organisasi dengan keenam kekayaan yang melekat dalam prilaku organisasi yaitu adanya tujuan, kerangka dalam organisasi, cara kecakapan dalam bekerja, proses interaksi hubungan, pola kebudayaan, dan hasil-hasil dalam Perumusan dan Penetapan MoU antara Pemerintah Kota Bandar Lampung Dengan PT Trans Bandar

Lampung Tentang kerjasama pengelolaan sistem pelayanan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum wilayah perkotaan

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara Teoritis, untuk melihat keterlaksanaan Teori Prilaku Organisasi yang mempunyai kekayaan yang melekat dalam organisasi yaitu adanya tujuan, kerangka dalam organisasi, cara kecakapan dalam bekerja, proses interaksi hubungan, pola kebudayaan, dan hasil-hasil dalam pelaksanaan perumusan dan penetapan MoU di dalam sebuah organisasi pemerintahan yaitu Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung dalam Perumusan dan Penetapan MoU antara Pemerintah Kota Bandar Lampung Dengan PT Trans Bandar Lampung dan didapatkan pelaksanaan konsep teori dalam prilaku organisasi yang mempunyai unsur-unsur kekayaan tersebut ternyata tidak terpenuhinya unsur-unsur kekayaan tersebut dalam proses perumusan dan penetapan MoU, selain itu kegunaan penulisan ini sebagai sumbangan pikiran dan memperluas wawasan agar lebih memahami materi khususnya bidang ilmu pemerintahan tentang perumusan kebijakan yaitu sebagai latihan/pembelajaran yang mengacu pada penulisan tugas akhir (skripsi).
2. Secara Praktis, diharapkan dapat memberikan masukan berupa informasi mengenai proses perumusan dan penetapan MoU dalam kerjasama sistem transportasi perkotaan angkutan orang antara pemerintah kota Bandar Lampung dan PT Trans Bandar Lampung, selain itu untuk memberikan saran

kepada Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung yang ditemukan kerusakan dalam perumusan dan penetapan MoU sehingga keterlaksanaan tujuan bertolak belakang dengan hasil-hasil yang diinginkan dalam kekayaan yang melekat dalam perilaku organisasi di Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung sehingga berdampak pada kerusakan pelayanan publik di sistem transportasi angkutan umum, untuk itu sesuai dengan apa yang menjadi tujuan awal pemerintah terkait yaitu Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung agar lebih meningkatkan profesional kerja dalam kesepakatan MoU, serta untuk lebih respon dan sigap menangkap fenomena permasalahan pelanggaran yang terjadi sehingga pembenahan dalam pelaksanaan pengembangan transportasi angkutan orang diperkotaan berjalan dengan efektif dan efisien, dan informasi ini dapat dijadikan sebagai umpan balik bagi perbaikan perumusan kebijakan khususnya dalam proses perumusan dan penetapan MoU oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung saat ini, dan masa datang.