

PROSIDING

SEMINAR HASIL PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT

@ Desember 2012

DIES NATALIS KE-27 FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN
ILMU POLITIK UNIVERSITAS LAMPUNG

Penyunting:
Meiliyana, S.I.P, M.A
Simon S. Hutagalung, S.A.N, M.P.A

PENERBIT UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2013

LEMBAR PENGESAHAN

Judul : Studi Formulasi Kebijakan Penataan Sistem Transportasi Perkotaan di Kota Bandar Lampung

Penulis : Eko Budi Sulistio
Dian Kagungan (NIP. 196908151997032001)
Pangkat/Gol : Penata/III D
Jabatan Fungsional : Lektor

Instansi : Jurusan Administrasi Negara
FISIP Universitas Lampung

Publikasi : PROSIDING SEMINAR HASIL PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
(Dies Natalis ke-27 FISIP UNILA)

ISBN : 978-602-7509-47-4
Hal. 174-196, Desember 2012

Penerbit : Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2013

Bandar Lampung, 1 Juli 2013

Mengetahui,
Dekan FISIP UNILA,

Drs. H. Agus Hadiawan, M.Si
NIP. 195801091986031002

Dra. Dian Kagungan, M.H
NIP. 196908151997032001

Menyetujui,
Ketua Lembaga Penelitian
Universitas Lampung

Dr. Eng. Admi Syarif
NIP. 196701031992031003

DOC. NO.	30-10-2013
EDITION	841un2668/pc/Fisip/2013
SERIES	PROSIDING
PAGE	106

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KTD)

Yulianto, Meiliyana, dan Simon S. Hutagalung, (editor).

Prosiding Seminar Hasil Penelitian @Desember 2012

Bandar Lampung, Penerbit Universitas Lampung, 2013

300 hlm, 21 x 29 cm

A

1

Pelaksana:

FISIP Universitas Lampung

ISBN: 978-602-7509-47-4

Copyright © 2013

Hak cipta dilindungi Undang-undang
Dilarang memperbanyak isi buku ini dengan cara apapun
tanpa izin tertulis dari penulis

Computer Lay Out & Design Cover
Simon S. Hutagalung

Diterbitkan Oleh:
Penerbit Universitas Lampung
Bandar Lampung, 2013

Alamat Penerbit:
Jalan Sumantri Brojonegoro No 1 Gedung Meneng Bandar Lampung
35145

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT, Tuhan YME, yang atas berkah dan rahmat NYA maka dengan bangga dapat kami hadirkan "Prosiding Seminar Hasil-hasil Penelitian" ini ke tangan para pembaca sekalian.

Prosiding ini diterbitkan dalam rangka Dies Natalis FISIP ke-27 tahun 2012. Sebagai institusi pendidikan tinggi yang berkomitmen untuk senantiasa mendorong kegiatan Tri Dharma Perguruan Tinggi yang dilaksanakan oleh para dosen di lingkungan FISIP UNILA, maka FISIP setiap tahunnya memberikan bantuan dana yang diambil dari DIPA FISIP UNILA bagi para dosen yang akan melaksanakan kegiatan penelitian. Hasil-hasil penelitian tersebut lalu dipresentasikan dalam seminar di tingkat fakultas. Prosiding ini menampilkan seluruh hasil penelitian yang didanai DIPA FISIP UNILA 2012. Prosiding ini dibuat agar hasil-hasil penelitian tersebut dapat dibaca oleh seluruh *civitas academica* FISIP UNILA khususnya dan seluruh masyarakat pada umumnya.

Semoga prosiding ini dapat bermanfaat bagi banyak orang. Kami menyadari dalam prosiding ini masih banyak kekurangan, untuk itu kami mohon maaf atas segala kekurangan tersebut. Terima kasih.

Salam Sejahtera
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Lampung

Drs. Agus Hadiawan, M.Si.

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR.....	1
DAFTAR ISI.....	iii
BAGIAN I. HASIL-HASIL PENELITIAN.....	vii
DAMPAK KEBIJAKAN PEMBANGUNAN KOTA BARU LAMPUNG TERHADAP PERUBAHAN SOSIAL BUDAYA MASYARAKAT Oleh: Maulana Mukhlis dan Denden Kurnia Drajat	1
STUDI PENJAJAGAN TENTANG KESADARAN MULTIKULTURALISME DI KALANGAN PEDAGANG PASAR DI BANDAR LAMPUNG Oleh : Tabah Maryanah, Ari Darmastuti, Dwi Wahyu Handayani.....	14
PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBANGUNAN DI KECAMATAN KEMILING Oleh : Himawan Indrajat, Budi Hardjo, Ismono Hadi dan Pitojo Budiono	32
ANALISIS PRILAKU KEKERASAN MASSA DAN UPAYA PENANGGULANGANNYA (Studi Kasus Konflik Antar Etnis di Kecamatan Sidomulyo Kabupaten Lampung Selatan) Oleh: Suwarno, Abdul Syani, dan Pairuisyah.....	46
PENGUATAN KELEMBAGAAN LOKAL DALAM PENGEMBANGAN PERTANIAN ORGANIK DI KECAMATAN METRO KIBANG KABUPATEN LAMPUNG TIMUR Oleh: I Gede Sidemen, Hartoyo, Gunawan Budikahono	58
ANALISIS HAMBATAN KELUARGA DALAM <i>CONTINUM CARE</i> TERHADAP ANAK (Studi di Kelurahan Kampung Baru Rajabasa Kota Bandar Lampung) Oleh: Endry Fatimaningsih	69
ANALISIS TREND KEJAHATAN DALAM STATISTIK KEPOLISIAN (Studi di Wilayah Hukum Kepolisian Resort Kota Bandar Lampung Tahun 2007-2011) Oleh: Dewi Ayu Hidayati, Ikrami, dan Teuku Fahmi.....	84
PENGUATAN MODAL SOSIAL DALAM PELESTARIAN HUTAN MANGROVE DI PULAU PAHAWANG, KECAMATAN PUNDUH PIDADA, KABUPATEN PESAWARAN Oleh: Hartoyo, Erna Rochana, Bintang Wirawan.....	94

PERAN AYAH DALAM PERKEMBANGAN ANAK BALITA (Studi pada Keluarga yang Memiliki Anak Balita di Kelurahan Labuhan Ratu Kecamatan Kedaton Bandar Lampung) Oleh: Susetyo, Yuni Ratnasari, dan Dewi Ayu Hidayati	104
KAJIAN DAMPAK PEMBEBASAN LAHAN PEMBANGUNAN KOTA BARU LAMPUNG TERHADAP KONDISI SOSIAL DAN EKONOMI PETANI PENGARAP LAHAN EKS-LIPI Oleh: I Gede Sidemen	110
PENGARUH KOMUNIKASI DALAM KELUARGA DAN KELOMPOK PERGAULAN TERHADAP LITERASI INFORMASI, MEDIA DAN TEKNOLOGI PADA REMAJA DI BANDAR LAMPUNG Oleh : Nina Yudha Aryanti, Ida Nurhaida dan Ahmad Riza Faizal	122
AKSES REMAJA TERHADAP MEDIA RADIO SEBAGAI SARANA HIBURAN DAN INFORMASI; (Studi pada Remaja di Bandar Lampung) Oleh : Dhanik Sulistyarini, Hestin Oktiani dan Wulan Suciska	129
DINAMIKA PENGGUNAAN LAHAN DI WILAYAH PERKOTAAN (Studi di Kota Bandar Lampung) Oleh: Bambang Utuyo S.....	142
PERENCANAAN PROGRAM BUS RAPID TRANSIT DI KOTA BANDAR LAMPUNG Oleh: Dedy Hermawan, Simon Sumanjoyo II, Ani Agus Puspawati	156
STUDI FORMULASI KEBIJAKAN PENATAAN SISTEM TRANSPORTASI PERKOTAAN DI KOTA BANDAR LAMPUNG Oleh: Eko Budi Sulistio dan Dian Kagungan	174
PEMETAAN PERMASALAHAN TENAGA KERJA INDONESIA (TKI) ASAL KABUPATEN PRINGSEWU, PROVINSI LAMPUNG (Studi di Pekon Pujodadi, Kecamatan Pardasuka) Oleh: S. Indriyati Caturiani, Meiliyana dan Syamsul Ma'arif.....	197
EVALUASI KEBIJAKAN RESPONSIF GENDER BIDANG PENDIDIKAN DI PROPINSI LAMPUNG Oleh: Rahayu Sulistiowati, Meiliyana dan Intan Fitri Meutia.....	209
PENGUJIAN TEORI STRUKTUR MODAL PADA PERUSAHAAN-PERUSAHAAN 50 Biggest Market Capitalization DI BURSA EFEK INDONESIA Oleh: K. Bagus Wardianto	225
ANALISIS PELAKSANAAN PROGRAM KEMITRAAN BUMN TERHADAP KESEJAHTERAAN UMKM: Pendekatan <i>Corporate Responsibility</i> (SR) (Studi Kasus PTPN VII) Oleh: Uniang Mulkhan dan Maulana Agung P	245

CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY, GOOD CORPORATE GOVERNANCE: STRATEGI EKTERNAL UNTUK MENINGKATKAN NILAI PERUSAHAAN Oleh: Damayanti, Suprihatin Ali dan K.Bagus Wardianto	262
PENGGUNAAN TEKNOLOGI INFORMASI DI USAHA KECIL DAN MENENGAH (Studi Pada Usaha Kecil Menengah di Wilayah Gedong Meneng) Oleh : Wheny Khristianto	280

HASIL-HASIL PENELITIAN

STUDI FORMULASI KEBIJAKAN PENATAAN SISTEM TRANSPORTASI PERKOTAAN DI KOTA BANDARLAMPUNG

Oleh:

Eko Budi Sulistio dan Dian Kagungan

(Dosen Ilmu Administrasi Negara FISIP Unila)

ABSTRACT

This study focuses on the process of policy formulation structuring public transport system in the city of Bandarlampung known as the Bus Rapid Transit (BRT) Trans Bandarlampung. The process of policy formulation is good at least to go through four stages of the problem formulation, agenda setting and policy formulation and selection of policy alternatives and to determine policy. In the process of policy making in the City BRT Bandarlampung the parties that make up this policy did not perform all phases of formulation. It is feared could cause negative impact in the future if the policy makers no longer have a role in government. This BRT policy can be easily replaced or canceled by the next government, as policy Bandarlampung City BRT is not housed within the umbrella of regional regulations as the supreme law of the local government level.

Keywords: Policy, Transport, BRT

A. Latar Belakang

Saat ini beberapa kota besar di Indonesia seperti Ibukota Jakarta, Bandung, Surabaya, Semarang dan Bandarlampung telah mengembangkan sistem transportasi massal. Sistem transportasi massal ini terdiri dari beberapa jenis, misalnya komuter dan *bus rapid transit* (BRT). Bagi daerah perkotaan yang memiliki prasarana jalur kereta api yang mengelilingi wilayah perkotaan maka pemerintah kota menjadikan komuter sebagai salah satu sarana transportasi massal. Namun bagi kota-kota yang tidak atau belum dilengkapi dengan jalur-jalur kereta api seperti Kota Bandarlampung, maka BRT menjadi pilihan utama dalam mengembangkan sistem transportasi massal di daerahnya.

Sistem transportasi massal di Kota Bandarlampung dikenal dengan istilah Trans Bandarlampung. Sistem transportasi massal ini dikembangkan akhir tahun 2011 yang melayani berbagai rute utama di wilayah Kota Bandarlampung. Trans Bandarlampung ini diharapkan menjadi salah satu solusi menangani persoalan transportasi publik di Kota Bandarlampung. Melalui Trans Bandarlampung, Pemerintah Kota Bandarlampung memiliki keyakinan bahwa masalah kemacetan di sepanjang jalur Trans Bandarlampung akan terurai sedikit demi sedikit.

Dalam perspektif ilmu kebijakan publik, kebijakan Pemerintah Kota Bandarlampung menangani masalah transportasi dapat dipandang sebagai upaya untuk menangani masalah publik yakni persoalan transportasi publik, akan tetapi disisi lain pemerintah juga harus memperhatikan berbagai stakeholder yang terlibat dan terkena dampak dari kebijakan tersebut. Berbagai pihak yang terlibat dan terkena dampak seharusnya mendapatkan tempat dalam berbagai diskusi

sebelum kebijakan tersebut diformulasikan. Dengan demikian maka kebijakan yang dirumuskan dapat diterima dengan baik oleh berbagai pihak tersebut.

Penelitian ini bermaksud untuk mengkaji lebih dalam tentang proses formulasi kebijakan pengelolaan transportasi publik melalui Trans Bandarlampung oleh Pemerintah Kota Bandarlampung sebagai upaya penataan transportasi publik massal yang efektif dan efisien bagi seluruh warga kota Bandarlampung. Studi ini penting dilakukan karena dapat mengungkap pihak yang berperan dan pihak yang berkepentingan serta pihak yang dirugikan dengan kebijakan tersebut. Disamping itu studi formulasi kebijakan ini dapat mengungkap spirit atau motivasi serta tujuan dari kebijakan penataan transportasi publik di Bandarlampung.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah penelitian ini adalah;

1. Siapa saja aktor-aktor yang terlibat dan apa kepentingan mereka dalam proses formulasi kebijakan penataan transportasi masal Trans Bandarlampung? Siapakah yang diuntungkan dan dirugikan dengan kebijakan tersebut?
2. Aspek-aspek apakah yang dipertimbangkan dalam merumuskan kebijakan penataan transportasi massal Trans Bandarlampung?
3. Bagaimanakah proses penyusunan kebijakan penataan transportasi massal Trans Bandarlampung?

C. TINJAUAN PUSTAKA

1. Kebijakan Publik

Islamy (2002) menjelaskan bahwa kebijakan publik pada hakikatnya adalah keputusan untuk memilih nilai-nilai yang terbaik dari sekitar banyak nilai yang ada. Nilai terbaik yang dipilih tersebut adalah nilai yang sesuai dengan kepentingan masyarakat. Pembuat kebijakan (*policy makers*) tidak hanya berfungsi menciptakan keseimbangan diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interest*), tetapi ia juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*). Artinya, ia harus mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian-penilaian rasional (*rational judgement*). Ini dimaksudkan untuk mencapai hasil yang maksimal. Ketidakmampuan dalam mengartikulasikan nilai-nilai (terutama nilai-nilai yang bertentangan) akan berarti tidak terwujudnya kepentingan masyarakat. Atau dengan kata lain, supaya suatu kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan berhasil, kebijakan tersebut harus fleksibel dalam proses pelaksanaannya. Desain kebijakan atau putusan kebijakan bukan suatu harga mati yang tidak bisa dilakukan revisi atau perubahan. Sangat dimungkinkan untuk secara dinamis dilakukan perubahan dan perbaikan dengan penyesuaian yang mengacu pada realita di lapangan dan mengutamakan perimbangan kepentingan umum.

2. Aktor-aktor Kebijakan Publik

Aktor-aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik dapat dibedakan berdasarkan beberapa kelompok sebagai berikut (Abdul Wahab, 2007):

- a. Golongan Rasionalis → para perencana dan analis kebijakan profesional yang amat terlait dalam menggunakan metode-metode rasional apabila menghadapi masalah-masalah publik
- b. Golongan Teknisi → Seseorang yang karena bidang keahliannya atau spesialisasinya dilibatkan dalam beberapa tahapan proses kebijakan. Pada taraf tertentu seorang teknisi ada seorang yang rasional juga (rasionalis)
- c. Golongan Inkrementalis → para politisi, yang cenderung memiliki sikap kritis namun sering tidak sabar terhadap gaya kerja pada rasionalis dan teknisi, walaupun sebenarnya mereka sangat tergantung pada kedua golongan ini. Golongan ini disebut inkrementalis karena beranggapan tahap perkembangan kebijakan dan implementasinya sebagai suatu rangkaian proses penyesuaian yang terus menerus terhadap hasil akhir (baik yang berjangka dekat, menengah maupun panjang) dari suatu tindakan. Karena itu kebijakan yang dihasilkan cenderung dilihat sebagai perubahan yang terjadi sedikit demi sedikit.
- d. Golongan Reformis → golongan yang berpandangan bahwa perubahan harus segera dilakukan saat ini dan mengarahkannya langsung pada persoalan pokok. Hal ini dilakukan dalam rangka memperoleh jawaban singkat dan cepat dengan memanfaatkan perangkat analisis serta teori-teori mutakhir yang tersedia, bilaapun tidak memadainya perangkat analisis dan teori-teori tersebut. Dengan demikian maka tekanan perhatiannya pada tindakan yang harus dilakukan sekarang, karena urgensinya dari persoalan yang dihadapi.

Formulasi kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Para ahli mengemukakan pandangannya tentang definisi formulasi kebijakan publik. Menurut Dunn (2000: 132), perumusan kebijakan (*Policy Formulation*) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Winarno (2002: 29) menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah. Pada konteks ini juga Tjokroamidjojo dalam Islamy (2003: 24) menyebut perumusan kebijakan sebagai pemilihan alternatif yang terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, di mana dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Jadi formulasi kebijakan merupakan jalur untuk memecahkan masalah, dengan proses formulasi alternatif-alternatif pemecahan masalah dibentuk oleh berbagai aktor, sehingga alternatif-alternatif tersebut bersaing untuk menjadi kebijakan yang dapat menyelesaikan masalah.

Lindblom dalam Winarno (2002: 67) mengungkapkan bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan, terlebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pemeran serta (*participants*) atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang dimiliki dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi dalam proses pembuatan kebijakan. Setelah

memahami siapa yang merumuskan, maka dalam formulasi kebijakan publik diperlukan adanya informasi yang signifikan untuk mempermudah dalam pembuatan keputusan, seperti informasi mengenai sifat masalah dan potensi pemecahannya. Keberhasilan dalam memecahkan masalah membutuhkan proses pemecahan yang benar dan masalah yang benar.

Berdasarkan beberapa paparan di atas maka formulasi kebijakan publik adalah pengambilan suatu alternatif dari berbagai alternatif, untuk mengambil suatu alternatif yang benar untuk suatu masalah, dalam penetuan alternatif kita membutuhkan informasi dan harus memahami siapa saja yang merumuskan serta apa saja peran yang mereka lakukan, maka suatu formulasi kebijakan dapat menetukan alternatif yang tepat walaupun suatu formulasi dapat berubah atau terus menerus dilakukan tidak dan pernah selesai.

3. Tahapan Formulasi Kebijakan Publik

Rangkaian formulasi kebijakan publik merupakan rangkaian yang sangat penting untuk dipahami, maka akan dipaparkan tahap formulasi kebijakan publik sebagai berikut:

a. Perumusan Masalah (*defining problem*)

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru.

Selain itu, Dunn, (2000: 225-226) menyatakan bahwa perumusan masalah dapat dipandang sebagai proses dengan tahap yang berbeda tetapi saling bergantung, yaitu pencarian masalah, spesifikasi masalah dan pengenalan masalah. Proses perumusan masalah dapat dimulai dari tahap manapun diantara ketiga tahap tersebut, suatu prasyarat dalam perumusan masalah adalah pengenalan atau menyadari keberadaan situasi problematik dan keberhasilan dalam merumuskan masalah ditentukan oleh seberapa jauh para perumus kebijakan mencapai pemecahan yang kreatif terhadap masalah yang tidak jelas dan sulit didefinisikan. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak tergantung pada ketepatan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan. Rushefsky dalam Winarno (2002:82) secara eksplisit menyatakan bahwa kita sering menemukan pemecahan masalah yang kurang tepat, dibandingkan menemukan masalah yang tepat.

Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat disusun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Proses kebijakan publik dimulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar karena keberhasilan dalam perumusan kebijakan publik atau kegagalan dalam melaksanakan perumusan sangat berpengaruh pada proses perumusan masalah kebijakan.

b. Agenda Kebijakan

Pada tahap ini, masing-masing aktor berupaya atau berjuang agar kepentingannya diakomodir menjadi agenda kebijakan, sebelumnya kepentingan tersebut diidentifikasi terlebih dahulu dan ditentukan aktor-aktor serta kepentingannya. Sebelumnya masalah-masalah berkompetensi untuk masuk dalam agenda kebijakan, masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah lain yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan.

Berdasarkan Wahab (2004: 40) suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu: *pertama*, isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu; *kedua*, isu tersebut mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak yang bersifat dramatis; *ketiga*, isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari kepentingan orang banyak; *keempat*, isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat; *kelima*, isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadiranya.

c. Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk Memecahkan Masalah

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Menurut Winarno (2002: 83) dalam tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut. Menurut Islamy (2003: 92), perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Proses dalam kegiatan ini meliputi: *pertama*, mengidentifikasi alternatif; *kedua*, mendefinisikan dan merumuskan alternatif; *ketiga*, menilai masing-masing alternatif yang tersedia, dan memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan.

Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor, masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Pada kondisi ini, pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

d. Tahap Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk diambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuatan kebijakan adalah penetapan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan. Menurut Islamy (2003: 100) proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima.

Pada proses pengesahan kebijakan terdapat kegiatan-kegiatan yang dilakukan. Menurut Anderson dalam Islamy (2003: 100), proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: (a) *Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka

mau mencerimanya sebagai miliknya sendiri; (b) *Bargaining*, yaitu suatu proses di mana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan setidak-tidaknya tujuan-tujuan yang mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *bargaining* meliputi perjanjian (*negotiation*): saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*compromise*). Pada tahap ini, dapat kita ketahui bahwa para aktor berjuang agar alternatifnya yang diterima dan juga terjadi interaksi dengan aktor-aktor lain yang memunculkan *persuasion*, dan *bargaining*. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan hasil dari keputusan bersama dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut, sehingga dapat ditetapkan sebuah kebijakan. Selain itu, penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti undang-undang, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan-keputusan menteri dan lain sebagainya.

4. Transportasi Publik

Pada prinsipnya transportasi publik adalah seluruh alat transportasi di mana penumpang tidak bepergian menggunakan kendaraannya sendiri. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh White (1995) yang menyatakan bahwa kebijakan transportasi dibuat oleh Negara itu meliputi semua moda termasuk pelayaran dan penerbangan serta *waterways*.

Secara teoritik transportasi publik yang baik seharusnya dapat mengangkut penumpang dari titik awal terdekat dari tempat keberangkatannya hingga titik akhir tempat tujuannya tanpa terhenti atau terpotong karena kekosongan arinada (*chain lost*). Oleh sebab itu pemerintah daerah perlu mendesain sistem transportasi publik yang memadai dengan berbagai moda yang ada. Secara umum transportasi publik yang ada di daerah perkotaan adalah ojek, taksi, angkutan kota dan angkutan massal (bus, kereta api maupun *waterways*). Atas dasar inilah maka kebijakan-kebijakan yang disusun oleh pemerintah kota seharusnya memperhatikan semua moda transportasi publik yang ada dan mungkin dimanfaatkan oleh masyarakat kota.

Desain kendaraan yang akan dijadikan sebagai transportasi publik juga harus disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan kondisi wilayah perkotaan. Beberapa prinsip desain kendaraan untuk transportasi publik adalah: irit bahan bakar, biaya perawatan dan pemesanan, dapat mengangkut sebanyak mungkin penumpang dengan batas jumlah yang nyaman, mudah naik dan turun, sistem suspensi dan transmisi yang lembut dan sebagainya (White, 1995). Transportasi publik, dengan demikian harus didesain sebaik mungkin agar dapat memberikan rasa nyaman, rasa aman, mudah dan murah dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat yang menghendakinya. Jika hal ini dapat dipenuhi oleh sistem transportasi publik yang dikembangkan oleh pemerintah kota, maka masyarakat kota akan memiliki preferensi untuk menggunakan transportasi publik daripada kendaraan pribadi.

D. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang pengumpulan dan analisis datanya dilakukan secara kualitatif. Lokasi penelitian ini di Kota Bandarlampung. Untuk menghindari bias maka pengumpulan data dan analisis data difokuskan pada hal-hal berikut: (1). Aktor-aktor yang terlibat dan berkepentingan dalam proses formulasi kebijakan penataan transportasi publik di Kota Bandarlampung. (2). Aspek-aspek utama yang menjadi pertimbangan penataan transportasi publik di Kota Bandarlampung. Serta, (3). Proses formulasi kebijakan penataan transportasi publik di Kota Bandarlampung.

E. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Latar Belakang Munculnya Kebijakan Penataan Sistem Transportasi Publik *Bus Rapid Transit* di Kota Bandar Lampung

Kota Bandar Lampung merupakan salah satu kota metropolitan di Indonesia yang memiliki perkembangan cukup pesat terutama di bidang ekonomi dan demografi. Konsekwensinya maka kebutuhan mobilitas masyarakatnya semakin tinggi. Sementara itu masyarakat merasakan bahwa kondisi sistem transportasi publik yang ada di Kota Bandar Lampung semakin hari semakin tidak memadai dan kurang nyaman. Selain itu pula keadaan transportasi di Bandar Lampung tersebut mempunyai beberapa masalah, yaitu pertambahan jumlah kendaraan tidak diikuti oleh penambahan panjang jalan, penggunaan kendaraan pribadi yang sangat tinggi terutama sepeda motor, pola jaringan trayek yang bermuara kepusat kota, masih adanya beberapa bagian di wilayah kota yang belum terlayani oleh jasaangkutan umum dan pelayanan angkutan yang belum optimal. Oleh sebab itu dengan berbagai persoalan transportasi yang ada dan jumlah penduduk yang hampir satu juta orang pada tahun 2012 maka Kota Bandar Lampung sangat memerlukan adanya sistem transportasi yang handal yakni lebih baik, lebih nyaman, lebih manusiawi, lebih murah dan lebih menjangkau semua kalangan di seluruh penjuru kota.

Menghadapi persoalan transportasi kota tersebut maka, Pemerintah Kota Bandar Lampung di bawah kepemimpinan Herman HN, memperkenalkan sistem transportasi baru yakni *Bus Rapid Transit (BRT)*. Secara resmi BRT didirikan pada 26 Oktober 2012 dan resmi memiliki izin untuk beroperasi pada tanggal 29 Desember 2011. Pada dasarnya sistem transportasi ini merupakan adopsi dan adaptasi dari kebijakan transportasi yang sudah diterapkan di beberapa daerah di Indonesia seperti Jakarta, Bandung, Surabaya, Palembang, Pekanbaru dan sebagainya. Bahkan model transportasi ini juga telah diterapkan di beberapa kota besar di dunia seperti di Bogota dan Seoul. Dengan adanya sistem transportasi masal ini maka beberapa masalah transportasi seperti kemacetan, kejahatan, ketidaknyamanan dan biaya tinggi diharapkan dapat diatasi.

Pemerintah Kota Bandar Lampung mengkhawatirkan jika kondisi tersebut tidak segera diatasi maka, diprediksi dalam waktu yang tidak terlalu lama maka jalan-jalan di Kota Bandar Lampung akan *overload*, sehingga kendaraan tidak dapat berjalan secara lancar. Sebagaimana tertulis dalam situs

www.bandarlampungkota.go.id Walikota Bandar Lampung menyatakan bahwa terobosan sistem transportasi publik ini merupakan satu langkah untuk dapat mengantisipasi perkembangan di kota Bandar Lampung dan dapat mengurangi kemacetan serta memberi jaminan terhadap masyarakat penyediaan transportasi publik yang murah aman dan nyaman. Alasan lain yang dikemukakan oleh Walikota berkaitan dengan pengadaan angkutan masal ini adalah adanya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang mengharuskan pemerintah daerah menyelenggarakan angkutan masal. Menurut Walikota, Ide BRT di Kota Bandar Lampung sebenarnya sudah lama, bahkan lebih dahulu dari Kota Palembang. Akantetapi karena pemerintah Kota Bandar Lampung terbentur masalah pendanaan maka ide tersebut tertunda untuk beberapa waktu sampai pada akhirnya Organisasi Angkutan Darat (Organda) yang diketuai oleh Tony Eka Candra menyampaikan kesediaannya untuk membiayai sistem transportasi baru tersebut. Dengan demikian maka menurut Walikota sistem transportasi baru ini dibiayai seluruhnya (100%) oleh Konsorsium yang dikoordinasikan oleh organda. Pemerintah Kota Bandar Lampung sama sekali tidak terlibat dalam proyek pembiayaan BRT ini. Selanjutnya walikota menyatakan bahwa sistem transportasi ini sebagai upaya untuk mewujudkan kota yang modern maka penyediaan angkutan umum yang handal menjadi sebuah keharusan. Ide ini juga didukung oleh kelompok Masyarakat Transportasi Indonesia (MTI) Lampung. Disamping itu ide ini juga dalam rangka mendukung kebijakan direktorat perhubungan Kementerian Perhubungan dalam rangka mendorong perbaikan angkutan umum di beberapa kota besar di Indonesia, salah satunya adalah Kota Bandar Lampung.

2. Aktor-aktor Yang Terlibat dan Kepentingannya Dalam Penyusunan Kebijakan Penataan Sistem Transportasi Publik *Bus Rapid Transit* di Kota Bandar Lampung

Sebagai suatu bentuk kebijakan publik maka kebijakan penataan Sistem Transportasi Publik di Kota Bandar Lampung ini melibatkan berbagai pihak dan kepentingan. Baik pihak-pihak yang mendukung kebijakan tersebut maupun pihak-pihak yang menolak atau keberatan dengan kebijakan tersebut. Dalam kaitannya dengan kebijakan ini, maka dapat diidentifikasi beberapa pihak (institusi) yang terlibat dalam kebijakan ini baik secara langsung maupun tidak langsung. Pihak-pihak yang terlibat dalam perumusan kebijakan ini adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Kota Bandar Lampung/ Dinas Perhubungan
2. Organisasi Angkutan Daerah Kota Bandar Lampung
3. Perhimpunan Pemilik dan Pengemudi Angkot Kota Bandar Lampung (P3ABL)
4. Perum Damri,
5. Masyarakat Transportasi Indonesia
6. Instran
7. Pusat Studi Kebijakan Publik (Pussbik)
8. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandar Lampung
9. PT. Jasa Raharja

Pemerintah Kota Bandar Lampung baik Walikota maupun Dinas Perhubungan merupakan pihak yang sangat berkepentingan dengan kebijakan ini. Pemerintah Kota Bandar Lampung berkepentingan untuk dapat sesegera mungkin menciptakan sistem transportasi publik yang handal, memadai, murah, nyaman dan aman bagi masyarakat Kota Bandar Lampung. Dengan adanya BRT ini maka Pemerintah Kota bermaksud untuk menata sistem transportasi kota agar terhindar dari masalah kemacetan yang pada akhirnya justru akan merugikan masyarakat kota sendiri. Waktu tempuh menjadi sangat lama meskipun untuk jarak yang sangat pendek, dan terjadinya pemborosan bahan bakar untuk kendaraan pribadi mereka. Oleh sebab itu Pemerintah Kota sangat ingin segera kebijakan ini terwujud. Kepentingan lain pihak Pemerintah Kota Bandar Lampung adalah masalah pengangguran. Dengan adanya BRT ini pemerintah kota memprediksikan setidaknya ada 2.053 lowongan pekerjaan baik sebagai karyawan, sopir maupun kondektur. Dengan adanya lowongan pekerjaan ini diharapkan dapat mengurangi tingkat pengangguran. Dalam proses perekrutan ini pihak pengelola BRT Trans Bandar Lampung bekerjasama dengan Dinas Perhubungan. Perekrutan ini khususnya untuk juru mudi (sopir) dan kondektur akan lebih mengutamakan sopir-sopir angkutan kota yang sudah habis trayeknya atau belum tetapi memenuhi syarat yang ditetapkan oleh manajemen BRT.

Organda yang merupakan organisasi yang mewadahi para pengusaha angkutan darat juga sangat berkepentingan dengan perbaikan sistem transportasi publik ini. Sebagai entitas bisnis, maka salah satu kepentingan organisasi ini adalah mendapatkan keuntungan ekonomi yang besar dari kebijakan tersebut. Untuk mendukung suksesnya proyek ini maka para anggota organda Kota Bandar Lampung berhimpun dalam sebuah konsorsium yang memiliki jumlah anggota sebanyak 37 pengusaha. Konsorsium inilah yang akan mengelola operasional dari BRT Trans Bandar Lampung. Konsorsium diberi wewenang untuk membiayai dan sekaligus mengoperasikan secara teknis BRT ini tanpa adanya campur tangan dari Pemerintah Kota. Konsorsium ini telah menginvestasikan dana yang sangat besar dalam merealisasikan rencana penataan sistem transportasi publik ini. Mereka utamanya bertanggung jawab atas pengadaan 250 bus dan puluhan halte (tempat pemberhentian) di seluruh penjuru Kota Bandar Lampung.

Keterlibatan konsorsium dalam penanganan transportasi masal di Kota Bandar Lampung karena adanya keprihatinan dari para anggotanya melihat situasi dan kondisi transportasi kota yang semakin hari semakin tidak teratur dan semrawut yang tidak menunjukkan ciri-ciri kota modern yang baik sebagaimana kota-kota besar lainnya di Indonesia maupun di dunia. Harapannya dengan adanya BRT Trans Bandar Lampung ini beban masyarakat akan semakin ringan. Masyarakat tidak perlu lagi untuk pindah-pindah angkutan kota dengan setiap pindah harus membayar. Masyarakat cukup membayar satu kali saja untuk seluruh rute. BRT ini akan melayani seluruh rute-rute yang ada di Kota Bandar Lampung. Beberapa pihak menuduh Konsorsium melakukan praktik monopoli dalam penyediaan layanan transportasi masal ini. Namun pihak konsorsium menampik dengan alasan bahwa sistem transportasi masal yang dibangun di Kota Bandar Lampung ini berbeda dengan yang ada di kota-kota lain. BRT di Kota Bandar Lampung dibiayai oleh swasta murni sehingga tidak diperlukan adanya terder. Dengan demikian pihak konsorsium dapat mengelola sistem BRT ini tanpa keterlibatan pihak lain baik dalam penyediaan armada maupun halte. Disamping

itu, pihak konsorsium menyatakan bahwa sebelumnya sistem ini telah ditawarkan ke operator lain yang ada, namun mereka tidak sanggup dengan mekanisme pengelolaan yang ditawarkan oleh pihak Pemerintah Kota Bandar Lampung.

Para Sopir dan pemilik angkutan kota yang ada di Kota Bandar Lampung tergabung dalam P3ABL terlibat dalam proses perumusan kebijakan penataan sistem transportasi publik, akan tetapi keterlibatannya mereka adalah untuk menolak diadakan sistem transportasi publik yang baru tersebut, jika pada akhirnya sistem tersebut akan menggantikan angkutan kota yang mereka operasikan. Para pengusaha dan sopir angkutan kota merasa menjadi pihak yang dirugikan dengan adanya kebijakan ini. Sejak dioperasikannya BRT praktis pendapatan para operator angkutan kota ini menurun drastis. Oleh sebab itu dengan berbagai cara mereka berusaha sekuat tenaga untuk membatalkan kebijakan tersebut. Berbagai aksi unjuk rasa baik secara damai maupun dengan kekerasan telah mereka lakukan. Akan tetapi usaha mereka pada akhirnya menemui kegagalan karena pemerintah kota bersikukuh untuk menerapkan kebijakan tersebut. Namun demikian mereka masih dapat beroperasi melayani masyarakat sepanjang trayek izin angkutan kota belum habis masa berlakunya. Sedangkan untuk armada yang sudah habis masa berlakunya maka Pemerintah Kota Bandar Lampung melalui Dinas Perhubungan tidak akan mengeluarkan izinnya lagi dan secara otomatis sopir dan pengusaha tidak dapat mengoperasikan armadanya lagi. Dalam rancangan kebijakan penataan sistem transportasi baru ini para awak angkutan kota baik para sopir maupun kondektur diberikan kesempatan untuk mendaftarkan diri sebagai karyawan BRT melalui seleksi (tidak secara otomatis). Para pengusaha angkutan kota pun diberikan kesempatan untuk terlibat dalam konsorsium yang sudah ada. Pada kenyataannya tidak semua sopir dan kondektur dapat menjadi karyawan BRT karena gagal memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh pihak Konsorsium BRT dan tidak semua pengusaha angkutan kota menjadi anggota konsorsium karena keterbatasan dana.

Perum Damri juga merupakan salah satu pihak yang merasa dirugikan dengan adanya kebijakan ini, sehingga Perum Damri merasa berkepentingan untuk terlibat dalam proses penyusunan kebijakan penataan sistem transportasi di Kota Bandar Lampung. Perum Damri memiliki karyawannya sendiri yakni 165 orang, dengan jumlah bus 43 unit, 15 diantaranya AC. Selama ini Perum Damri telah menggunakan armada yang sama ukurannya dengan BRT Trans Bandar Lampung. Bahkan Perum Damri memberikan alternatif bagi warga masyarakat Kota Bandar Lampung dengan 2 (dua) jenis pilihan yakni bus yang dilengkapi dengan AC (*air conditioning*) dan bus ekonomi yang tidak dilengkapi dengan AC. Tarifnya pun dinilai cukup murah oleh masyarakat. Perum Damri telah memberikan pelayanan transportasi selama bertahun-tahun (kurang lebih 30 tahun sejak tahun 1977). Oleh sebab itu Perum Damri dapat dikatakan sebagai perintis layanan transportasi murah bagi masyarakat bahkan lebih murah dari BRT. Jika tariff BRT sebesar 3500 rupiah maka tariff DAMRI yang hanya Rp. 2.500,- untuk AC dan Rp. 1.500,- untuk regular. Perum Damri menjadi pihak yang mendapatkan dampak negatif secara langsung dari adanya kebijakan ini. Selama ini Perum Damri melayani trayek: Rajabasa-Tanjung Karang, Tanjung Karang-Sukaraja, Korpri-Tanjung Karang.

Sebenarnya pemerintah Kota Bandar Lampung telah memberikan kesempatan kepada Pihak Perum Damri untuk bergabung dengan konsorsium

untuk terlibat dalam pelayanan transportasi kota. Namun Perum Damri mengajukan beberapa syarat untuk dapat bergabung dengan Konsorsium yakni tetap memiliki manajemen perusahaan sendiri dan dengan pengelolaan keuangan tersendiri. Syarat ini tidak disetujui oleh pihak Konsorsium dan pada akhirnya Perum Damri tidak bersedia terlibat di dalamnya. Sejak tanggal 1 Maret 2012 Perum Damri tidak lagi melayani rute dalam kota. Sebagai solusinya akhirnya Perum Damri mengisi rute-rute yang belum dilayani oleh pihak lain seperti di Rajabasa-Margodadi dan Kemiling-Kedondong. Selain itu melayani angkutan kota dalam provinsi (AKDP). Seperti Gaya Baru (Metro), Labuhan Maringgai, Gaya Murni (Way Abung), Unit Dua Tuba, dan lainnya.

Masyarakat Transportasi Indonesia Lampung, Instran Lampung dan Pusat Studi Kebijakan Publik (Pussbik), Lampung merupakan beberapa lembaga masyarakat yang cukup intens terlibat dalam perdebatan penerapan sistem baru transportasi publik. Masyarakat Transportasi Indonesia merupakan lembaga masyarakat yang sangat mendukung keberadaan sistem transportasi masal ini di Kota Bandar Lampung sebab secara teknis jalan-jalan di Kota Bandar Lampung tidak dapat mendukung sistem transportasi yang mengandalkan banyaknya jumlah armada dengan sedikit penumpang, justru sebaliknya Kota Bandar Lampung membutuhkan sistem transportasi yang mengandalkan sedikit jumlah armada tetapi dapat memuat banyak penumpang. Dalam hal ini satu BRT dapat mengangkut minimal 25 penumpang. Jika dibandingkan dengan angkutan kota (mikrolet) yang hanya dapat mengangkut maksimal 12 penumpang. Pussbik juga mendukung sistem baru ini dengan beberapa catatan, diantaranya BRT harus menghindari sistem monopoli dan sewenang-wenang dalam menentukan tariff, melayani warga disabel, memperhatikan penumpang wanita hamil dan anak-anak. Selidiknya hingga saat ini bentuk BRT yang ada cukup merugikan bagi anak-anak dan wanita hamil serta orang tua. Salah satu masalahnya adalah karena belum tersedianya halte. Padahal halte inilah yang akan membantu masyarakat tersebut untuk memasuki BRT dengan mudah dan nyaman. Sebagai bentuk kepedulian Pussbik terhadap sistem transportasi publik ini mereka menginisiasi kegiatan diskusi publik dengan tema Mengurai Problematika Transportasi Publik di Kota Bandar Lampung. Diskusi ini dihadiri oleh berbagai kalangan baik pihak yang diuntungkan maupun pihak yang dirugikan. Bahkan dihadiri oleh pihak yang netral seperti kalangan LSM, Media, Pihak Asuransi (Jasa Raharja) dan akademisi. Kegiatan ini diselenggarakan pada 12 Maret 2012 di Hotel Marcopolo Bandar Lampung.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bandar Lampung sebagai wakil rakyat Kota Bandar Lampung sudah seharusnya dilibatkan dalam pembicaraan mengenai masalah yang sedang dihadapi oleh warga kota Bandar Lampung ini. Akan tetapi pada kenyataannya DPRD tidak libatkan secara institusional. Memang ada beberapa anggota DPRD yang terlibat namun tidak mewakili institusi, tetapi lebih mewakili suara konsorsium. Kebetulan anggota DPRD tersebut adalah ketua organda Kota Bandar Lampung sekaligus Komisaris Utama Trans Bandar Lampung yakni, Tony Eka Chandra. Ketidakterlibatan DPRD ini dibuktikan dengan tidak adanya pembahasan bersama antara Pemerintah Kota Bandar Lampung dengan DPRD yang dituangkan dalam Peraturan Daerah. Kebijakan BRT ini hanya dituangkan dalam kebijakan Peraturan Walikota. Hal ini juga diakui oleh Walikota Bandar Lampung dalam

suatu acara yang dihadiri oleh mahasiswa dari Universitas Bandar Lampung pada tanggal 1 Mei 2012 di Aula Kantor Walikota Bandar Lampung. Dalam kesempatan tersebut Walikota menyatakan bahwa DPRD memang tidak dilibatkan secara institusional tetapi beberapa personil anggota DPRD telah menyetujui rencana tersebut sehingga kebijakan itu bisa dijalankan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh ketua Komisi C Barlian Mansyur bahwa DPRD sejak awal tidak dilibatkan secara institusional. Akan tetapi karena melihat bahwa kebijakan ini adalah kebijakan yang baik maka sebagai ketua Komisi C DPRD Kota Bandar Lampung maka dia memberikan dukungannya secara tertulis. Hal ini bertujuan agar pihak-pihak yang berkepentingan terhadap BRT seperti dealer, leasing dan lain-lain memiliki kejelasan dalam menjalin kerjasama bisnis dengan BRT.

PT. Jasa Raharja merupakan pihak lain yang terlibat dan berkepentingan terhadap sistem transportasi publik ini. Dengan adanya kejelasan pengelolaan dan iuran jasa asuransi kecelakaan lalu lintas, maka PT. Jasa Raharja juga akan mudah dalam melakukan kalkulasi bisnis asuransinya. Dengan adanya sistem tunggal asuransi, jika terjadi kecelakaan lalu lintas PT. Jasa Raharja akan mudah dalam melayani korban kecelakaan. Hal inilah yang menjadi pertimbangan PT. Jasa Raharja dalam mendukung keberadaan sistem transportasi publik di Kota Bandar Lampung.

3. Proses Penyusunan Kebijakan Penataan Sistem Transportasi Publik *Bus Rapid Transit* di Kota Bandar Lampung

Dalam hal penyelesaian masalah sistem transportasi publik di Kota Bandar Lampung, maka kebijakan publik yang dibuat perlu mengikuti kaidah-kaidah dan prosedur penyusunan kebijakan yang baik. Berikut ini adalah proses yang dilalui dalam proses penyusunan kebijakan penataan sistem transportasi publik di Kota Bandar Lampung yang diberi nama Trans Bandar Lampung.

Ide/gagasan penerapan sistem transportasi masal di Kota Bandar Lampung sebenarnya telah muncul cukup lama, bahkan sebelum pemerintah Kota Palembang memiliki sistem transportasi yang sama. Kebijakan ini tidak lain karena terinspirasi dari kebijakan yang serupa di berbagai kota baik di Indonesia seperti Jakarta, Bandung, Yogyakarta, Surabaya dan juga berbagai kota di dunia seperti: Bogota dan Seoul. Akan tetapi karena menyangkut masalah kepentingan banyak pihak maka rencana kebijakan ini berjalan tersendat-sendat.

Walikota Bandar Lampung Herman LIN, menyatakan bahwa keberanian untuk melakukan terobosan sistem transportasi publik ini merupakan satu langkah untuk dapat mengantisipasi perkembangan di kota Bandar Lampung dan dapat mengurangi kemacetan serta memberi jaminan terhadap masyarakat penyediaan transportasi publik yang murah aman dan nyaman. Hal tersebut didukung oleh Tony Eka Chandra (Komisaris Utama Trans Bandar Lampung) yang mengatakan bahwa BRT sebagai sistem transportasi massal yang diharapkan dapat mengantisipasi terjadinya kemacetan di kota ini dan dapat menjadi salah satu solusi tepat manfaat sekaligus mengurangi pengangguran karena pengoperasian BRT nantinya akan menyerap sekitar 2053 tenaga kerja untuk posisi juru mudi, kondektur dan penjaga tiket. Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa munculnya kebijakan ini disebabkan oleh tiga faktor utama yakni:

- a. Masalah kemacetan di Kota Bandar Lampung yang semakin parah dan tidak terkendali lagi, terlebih pada jalur-jalur tertentu pada jam-jam sibuk.
- b. Adanya ketidaktertiban angkutan kota dalam melayani penumpang. Beberapa angkutan kota dikemudikan oleh sopir yang tidak memiliki izin dan bukan sopir resmi angkutan tersebut, sehingga dapat merugikan penumpang jika terjadi kecelakaan.
- c. Adanya inspirasi dari penerapan kebijakan sejenis di tempat lain. Banyak daerah berhasil menerapkan kebijakan sistem transportasi ini dan terbukti dapat mengurangi kemacetan, walaupun belum maksimal. Hal ini karena terhambat oleh beberapa faktor yakni: ruas jalan yang tidak bertambah, tidak adanya jalur khusus, atau jumlah kendaraan pribadi memang sudah terlalu banyak.

Menurut Walikota Bandar Lampung sebagai kota modern maka Kota Bandar Lampung harus dilengkapi dengan berbagai sarana dan prasarana yang memadai baik di bidang ekonomi, sosial, politik, budaya, pendidikan dan juga transportasi. Transportasi merupakan salah satu kebutuhan utama bagi warga kota dimana pada umumnya mata pencarian masyarakat adalah dibidang perdagangan, perkantoran dan pabrik. Untuk dapat mendukung pekerjaannya itu maka transportasi yang diperlukan harusnya transportasi yang cepat, tepat, murah aman dan nyaman. Kebutuhan inilah yang selama ini tidak didapatkan dari moda angkutan yang telah ada seperti angkutan kota dan bus kota. Hadirnya BRT Trans Bandarlampung menjadi alternatif solusi dalam menyelesaikan masalah kemacetan lalu lintas di Bandar Lampung.

Ide dan gagasan ini kemudian dimulai oleh berbagai kajian ilmiah yang dilakukan oleh MTI (masyarakat transportasi Indonesia) bekerja sama dengan kalangan perguruan tinggi. Hasil kajian itu menyimpulkan bahwa sistem transportasi publik di Bandar Lampung harus diperbaiki. Salah satu yang dapat dilakukan adalah dengan menerapkan sistem angkutan massal (*mass transportation*). Setelah mempertimbangkan bahwa moda angkutan di Kota Bandar Lampung sangat terbatas, hanya dilalui oleh angkutan darat maka pilihan pemerintah kota adalah BRT (*Bus Rapid Transit*) dengan menggunakan Bus mini. Hal ini dilakukan sebab lebar jalan di Kota Bandar Lampung tidak memungkinkan untuk dilalui bus berukuran besar sebagaimana di daerah lain. Disamping itu jalan-jalan yang ada di Bandarlampung tidak memungkinkan untuk dibuat lajur khusus BRT, sehingga jika menggunakan bus ukuran besar justru akan menjadi masalah baru bagi sistem transportasi publik di Bandarlampung.

Selanjutnya gagasan ini disosialisasikan kepada berbagai pihak yang dianggap berkepentingan terhadap sistem transportasi yang akan diterapkan. Berbagai forum diskusi baik yang dilakukan oleh Pemerintah Kota maupun pihak lain telah dilakukan. Berbagai pandangan baik yang menyertuji maupun yang menolak dilasilitasi dan didengarkan dalam forum tersebut. Beberapa pihak yang terlibat dalam berbagai diskusi ini adalah: para pengusaha angkutan kota, Perum Damri, LSM, Kalangan Perguruan Tinggi dan DPRD serta kalangan media. Dari hasil sosialisasi ini muncul berbagai tanggapan baik yang pro maupun yang kontra.

Adapun pandangan yang setuju (pro) memiliki argumentasi sebagai berikut:

1. Bandar Lampung sebagai kota besar harus memiliki sistem transportasi publik yang handal. Sistem transportasi publik di Bandarlampung tidak bisa lagi

- bertumpu pada angkutan kota yang kecil kapasitasnya tapi besar jumlah armadanya.
2. Angkutan umum di Kota Bandar lampung haruslah efisien dari segi jumlah armada maupun waktu tempuh. Dengan kebutuhan yang tinggi dari masyarakat pengguna angkutan umum terhadap masalah kenyamanan, murah dan ketepatan waktu mengharuskan pemerintah kota mencari alternatif lain selain angkutan kota yang ada selama ini.
 3. Transportasi yang ada harus memberikan kenyamanan dan keamanan kepada penggunanya dengan tarif yang cukup terjangkau (murah).
 4. Berbagai kota besar telah berhasil menerapkan sistem transportasi masal ini baik dengan kereta maupun dengan bus. Berbagai kota yang menerapkan sistem transportasi publik ini terbukti dapat mengurangi masalah kemacetan lalu lintasnya.
 5. Tidak akan membebani anggaran pemerintah sebab 100% akan dibiayai oleh pihak swasta. Saat ini pemerintah kota tidak memiliki dana yang cukup untuk membangun sistem transportasi publik yang handal. Pemerintah kota masih fokus dalam memperbaiki infrastruktur jalan di seluruh pelosok Kota Bandarlampung. Oleh karena itu jika ada pihak yang bersedia membangun sistem transportasi ini tanpa membebani pemerintah maka hal ini adalah kesempatan yang baik bagi pemerintah kota. Hal ini juga dapat dikatakan sebagai bentuk partisipasi publik dalam pelayanan publik.

Dengan berbagai argumentasi tersebut maka Sistem *Bus Rapid Transit* (BRT) merupakan pilihan yang paling logis dan rasional. Dianggap logis karena telah tersedia jaringan transportasi jalan di seluruh penjuru kota. Kota Bandarlampung tidak memiliki jaringan rel kereta api dalam kota, sebab kontur tanah di Bandarlampung tidak memungkinkan adanya jaringan rel kereta api. Terjadi perbedaan tinggi tanah yang sangat signifikan antara daerah Teluk Betung dan Tanjung Karang, dimana daerah Teluk Betung berada sangat dengan dengan permukaan laut, sementara di daerah Tanjung Karang berada ratusan meter di atas permukaan air laut. BRT juga merupakan pilihan yang rasional karena di saat pemerintah Kota Bandarlampung tidak memiliki cukup dana untuk membangun sistem transportasi publik yang dibutuhkan masyarakat, justru ada tawaran dari pihak swasta untuk membiayai pembangunan sistem transportasi publik yang telah direncanakan.

Sedangkan pandangan dari pihak-pihak yang menolak sistem BRT ini adalah sebagai berikut:

1. Angkutan yang ada selama ini telah ada selama bertahun-tahun dan memberikan penghidupan bagi banyak orang. Jika sistem BRT diterapkan mereka khawatir akan kehilangan pekerjaannya. Dampaknya akan banyak pengangguran di Kota Bandarlampung.
2. Jalan-jalan yang ada di Kota Bandar Lampung tergolong sempit jika harus dilalui oleh armada bus, kecuali untuk jalan-jalan protokol saja. Jika jalan yang ada dipaksa dilalui bus, maka justru akan menambah kemacetan yang ada selama ini. Maka kemacetan yang menjadi pokok persoalan justru tidak ada terselesaikan.
3. Dikhawatirkan akan terjadinya monopoli bisnis angkutan umum di Kota Bandar Lampung, yang pada akhirnya justru akan merugikan masyarakat

sebab mereka tidak memiliki pilihan lain jika scuatu ketika terjadi masalah antara pemerintah kota dan pihak manajemen BRT.

Secara umum yang menolak keberadaan BRT ini adalah pengusaha angkutan kota dan Perum Damri. Sedangkan pihak-pihak sebagian besar mendukung baik dengan atau tanpa syarat. Bagi pihak yang mendukung dengan syarat seperti Pussbik menyatakan bahwa jika sistem BRT diterapkan di Kota Bandar Lampung maka harus diperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pelayanan untuk difabel, ibu hamil dan orang tua harus diperhatikan oleh manajemen BRT. Dengan slogan BRT yang ramah terhadap penumpang, maka isu tentang diskriminasi pelayanan ini harus diperhatikan secara sungguh-sungguh oleh pihak manajemen BRT.
2. Keberadaan halte harus segera diprioritaskan pembangunannya sebab hal ini sangat berhubungan dengan kenyamanan menaikkan dan menurunkan penumpang.
3. Penetapan tarif hendaknya dikonsultasikan dengan pemerintah kota dan DPRD, meskipun sistem ini 100% dibiayai oleh swasta, namun pada kenyataannya tetap saja menggunakan fasilitas publik yang dibangun pemerintah seperti jalan dan terminal.
4. Pelebahan jalan juga harus menjadi perhatian pemerintah kota, mengingat hingga saat ini tidak ada penambahan luas maupun panjang jalan di Kota Bandar Lampung.

Sebelum dikelola oleh konsorsium BRT, Pemerintah Kota Bandar Lampung telah menawarkan ke beberapa pihak untuk menjadi operator BRT di Kota Bandar Lampung. Namun hingga tahun 2011 belum ada pihak yang merespon ide pemerintah kota ini. Akhirnya Organda menawarkan diri melalui konsorsium yang dibentuk untuk membiayai seluruh biaya operasional BRT, khususnya pengadaan armada dan pengadaan halte. Dana yang dibutuhkan diperkirakan mencapai Rp. 800 miliar yang akan ditanggung bersama 37 anggota konsorsium.

Sebagai pihak yang akan terkena dampak negatif dari kebijakan tersebut, pihak Perum Damri dan Pengusaha angkutan mikrolet melakukan penolakan-penolakan dan negosiasi demi mempertahankan kelangsungan mereka. Untuk angkutan kota mikrolet Pemerintah Kota Bandar Lampung telah membuat keputusan bahwa sistem transportasi ini akan diakhiri di kota Bandar Lampung. Para sopir, kondektur dan pengusaha angkutan kota diberikan kesempatan untuk bergabung ke dalam konsorsium khususnya sebagai karyawan maupun pramudi. Mereka yang memenuhi syarat dan ketentuan di BRT akan dipekerjakan oleh konsorsium. Tidak semua sopir atau kondektur dan pengusaha dapat diterima sebagai karyawan BRT, sebab BRT memiliki standar-standar yang harus dipenuhi. Hal ini untuk menjamin keselamatan, keamanan dan kenyamanan penumpang BRT.

Kebijakan lain yang ditawarkan oleh pemerintah kota adalah bagi mereka yang izin trayeknya masih berlaku tetap dapat beroperasi di jahr trayeknya itu hingga habis batas masa izinnya. Dengan demikian mereka yang masih resmi memiliki izin trayek tidak dirugikan dengan kebijakan tersebut. Hal ini juga sebagai masa transisi, dimana masih memberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk merasakan perbedaannya antara BRT dan angkutan kota. Dengan demikian maka masyarakat dapat menerima dengan baik kebijakan BRT ini, atau bahkan menolaknya.

Khusus untuk perum Damri, pemerintah kota dan pihak konsorsium menawarkan kepada pihak Damri untuk bergabung dalam konsorsium. Konsekwensinya Perum Damri harus tunduk pada peraturan dan manajemen BRT. Pada awalnya Perum Damri menerima tawaran dari pihak pemerintah kota maupun konsorsium. Namun pada akhirnya mereka memutuskan untuk tidak terlibat dalam konsorsium BRT dan memindahkan armada untuk mengisi rute-rute lain yang belum diisi oleh perusahaan otobus lainnya.

Adapun isi kesepakatan yang ditanda tangani oleh Direktur Utama PT Trans Bandarlampung, Dinas Perhubungan dan Komisaris Utama PT Trans Bandarlampung, sebelum Perum Damri memutuskan untuk tidak bergabung adalah sebagai berikut:

1. Perum Damri diberikan kesempatan untuk masuk dalam konsorsium PT Trans Bandar Lampung dan dicapai 20 unit kendaraan dalam bentuk saham dan apabila *load factor* mungkin dapat ditambah 5 unit kendaraan dalam bentuk saham, minimal 3 tahun berjalan BRT Trans Bandar Lampung.
2. Karyawan Perum Damri sebanyak 60 orang menjadi karyawan konsorsium PT Trans Bandar Lampung dengan gaji standar konsorsium PT Trans Bandarlampung efektif awal 2012.
3. Perum Damri masuk dalam pendiri konsorsium PT Trans Bandarlampung yang dicantumkan dalam akta tambahan PT Trans Bandarlampung.
4. Efektif awal februari 2012 operasi seluruh rute, Trayek Damri yang ada saat ini dialihkan dan tidak beroperasi dalam sistem angkutan kota di Bandarlampung dikarenakan Damri telah masuk dalam konsorsium.
5. Segala kewajiban yang timbul atas berdirinya konsorsium PT Trans Bandarlampung, perum Damri ikut menanggung bersama sebagai anggota konsorsium PT Trans Bandarlampung.

Dengan penolakan dari Pihak Perum Damri untuk bergabung dengan konsorsium, maka Damri tidak dapat lagi melayani rute-rute dalam kota. Sebagai solusinya Perum Damri mencari alternatif rute yang dapat ditempuh untuk menjalankan seluruh armada yang dimilikinya.

4. Analisis Proses Formulasi Kebijakan Penataan Sistem Transportasi Publik di Kota Bandarlampung

Masalah publik akan berkembang menjadi masalah kebijakan (*policy problem*) jika masalah publik tersebut bisa dan atau hanya bisa diselesaikan jika menggunakan kebijakan publik. Secara sederhana kebijakan publik dimaknai sebagai serangkaian keputusan yang diambil dan tindakan yang dilakukan oleh badan-badan publik bersama elit-elit aktor politik dalam rangka menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat demi kepentingan seluruh masyarakat. Dalam konteks ini maka masalah transportasi publik di Kota Bandarlampung dapat dikategorikan sebagai masalah kebijakan dan memerlukan peran dari Negara (pemerintah) dan elit politik dalam menyelesaikannya.

Dalam kajian kebijakan publik, proses kebijakan publik dapat dibedakan menjadi 2 yakni proses informal dan proses formal. Proses informal adalah suatu keadaan atau kondisi dimana isu-isu kebijakan menjadi bahan pembicaraan umum, baik di kalangan masyarakat maupun pejabat pemerintah. Terjadinya pro dan kontra adalah ciri proses ini. Sedangkan proses formal adalah suatu proses

yang telah disepakati bersama oleh aktor-aktor kebijakan (*policy actors*) dalam rangka menyelesaikan masalah kebijakan tersebut. Proses formal kebijakan ini meliputi: penyusunan agenda kebijakan (*agenda setting*), proses penyusunan kebijakan (*policy formulation*), pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*), dan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*).

Penataan sistem transportasi publik di Bandarlampung telah melalui kedua proses ini, baik proses informal maupun proses yang formal. Pada proses informal, masalah transportasi publik di Bandarlampung telah menjadi perbincangan umum berbagai kalangan baik pemerintah maupun kelompok-kelompok masyarakat yang peduli dengan perbaikan sistem transportasi publik. Dari perbincangan tersebut secara prinsip ada kesepahaman (*understanding*) namun telah terjadi pro dan kontra (*pros and cons*) khususnya mengenai cara/metode dalam mengatasi masalah transportasi di Bandarlampung. Penyebabnya adalah tidak adanya alternatif kebijakan lain selain penerapan sistem BRT yang akan menggantikan sekaligus dapat mematikan moda transportasi yang telah ada sebelumnya di Kota Bandarlampung. Pada tahap ini telah terjadi polarisasi antara yang mendukung dan menolak ide penerapan BRT. Pihak-pihak yang mendukung adalah pengusaha yang tergabung dalam konsorsium PT Trans Bandarlampung, Pemerintah Kota Bandar Lampung, Masyarakat Transportasi Indonesia Lampung, sebagian anggota DPRD secara individu (non-institusional). Sedangkan pihak yang menolak adalah pengusaha dan sopir angkutan kota (Mikrolet) dan pengusaha serta karyawan Perum Damri serta sebagian kalangan akademisi.

Pada tahap formal saat ini kebijakan ini telah melalui proses agenda setting, formulasi dan implementasi. Dalam penelitian ini akan difokuskan pada proses formulasi kebijakan penataan sistem transportasi publik di Kota Bandarlampung. Proses formulasi kebijakan publik adalah pengambilan suatu alternatif dari berbagai alternatif, untuk mengambil suatu alternatif yang benar untuk suatu masalah. Dalam penentuan alternatif kita membutuhkan informasi dan harus memahami siapa saja yang merumuskan serta apa saja peran yang mereka lakukan. Proses formulasi kebijakan yang baik setidaknya perlu melalui tahapan-tahapan teoritis sebagai berikut:

- a. Perumusan masalah (*defining problem*)
- b. Agenda Kebijakan (*policy agenda*)
- c. Perumusan dan pemilihan alternatif kebijakan (*policy alternative*)
- d. Penetapan Kebijakan

1. Tahap Perumusan Masalah

Proses perumusan masalah dapat juga diartikan sebagai pedefinisian masalah. Dalam proses ini para pihak yang berkepentingan dalam penataan sistem transportasi publik di Bandarlampung masih memiliki definisi yang berbeda-beda tentang permasalahan yang sebenarnya menyangkut transportasi publik di Bandarlampung. Pada satu titik mereka telah menyetujui bahwa masalah yang utama adalah kemacetan dan kenyamanan penumpang. Akan tetapi ketika mereka diminta untuk merumuskan masalah yang menjadi penyebab kemacetan dan ketidaknyamanan sistem transportasi yang ada, pihak-pihak tersebut tidak atau belum memiliki kesamaan pandangan. Di satu pihak, menyatakan bahwa penyebab kemacetan adalah terlalu banyaknya kendaraan yang beredar di jalanan di Kota Bandarlampung sehingga perlu dikurangi. Karera tidak mungkin

mengurangi peredaran kendaraan pribadi, maka satu-satunya yang dapat dilakukan adalah mengurangi angkutan umum, sebab angkutan umum menjadi ranahnya pemerintah daerah sebagai pemberi izin trayek. Di pihak lain yang tidak sepakat menyatakan bahwa faktor utama penyebab kemacetan di Bandarlampung adalah meningkatnya secara tajam kepemilikan kendaraan pribadi, baik roda dua maupun roda empat dan tidak bertambahnya panjang dan lebar jalan.

Ketidaksepahaman terhadap permasalahan tersebut mengakibatkan kebuntuan dalam proses dialog dalam merumuskan masalah yang tepat. Padahal secara teori pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang terselubung, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, mendorong pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Memang dibutuhkan waktu yang tidak singkat untuk menyamakan pandangan antara dua pihak yang berseberangan. Akan tetapi dengan dialog yang terbuka dan mengutamakan kepentingan umum, maka titik temu terhadap permasalahan akan sangat mungkin dicapai.

Jika mengamati proses yang berlangsung dan sikap dari masing-masing pihak dalam konteks permasalahan penataan sistem transportasi publik ini, terlihat masing-masing pihak telah memiliki sikap *apriori* tanpa memberi kesempatan yang cukup kepada masing-masing pihak untuk mendalami persoalannya. Pihak yang setuju dengan BRT telah memiliki keyakinan kuat bahwa BRT adalah solusi yang tepat dalam mengatasi persoalan transportasi di Bandarlampung, sedangkan pihak yang menolak berkeras, mereka telah sangat berjasa membangun dan melayani kebutuhan transportasi masyarakat kota Bandarlampung selama berpuluhan-puluh tahun.

Dalam Islamy (2002) kebijakan publik pada hakikatnya adalah keputusan untuk memilih nilai-nilai yang terbaik dari sekian banyak nilai yang ada. Nilai terbaik yang dipilih tersebut adalah nilai yang sesuai dengan kepentingan masyarakat. Pembuat kebijakan (*policy makers*) tidak hanya berfungsi menciptakan keseimbangan diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interests*), tetapi ia juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*). Artinya, ia harus mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian-penilaian rasional (*rational judgement*). Ini dimaksudkan untuk mencapai hasil yang maksimal. Proses perumusan masalah dalam menyelesaikan masalah transportasi publik di Bandarlampung dengan demikian masih mengabaikan prinsip-nilai memilih, keseimbangan dan rasionalitas. Para pihak tidak diberi kesempatan atau memberi kesempatan untuk memilih alternatif solusi. Keseimbangan juga tidak terjadi antara pihak yang mendukung dan pihak yang menolak, sebab pihak yang mendukung memiliki dan menggunakan pendekatan kekuasaan dalam menyelesaikan masalah. Dengan demikian rasionalitas dalam perumusan masalah ini juga tidak terjadi, sebab masing-masing dalam merumuskan masalah sudah dipenuhi oleh kepentingan pribadi dan kelompok (*vested interest*).

Ketidakmampuan dalam mengartikulasikan nilai-nilai (terutama nilai-nilai yang bertentangan) akan berarti tidak terwujudnya kepentingan masyarakat. Atau dengan kata lain, supaya suatu kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan berhasil, kebijakan tersebut harus fleksibel dalam proses pelaksanaannya. Desain kebijakan atau putusan kebijakan bukan suatu harga mati yang tidak bisa

dilakukan revisi atau perubahan. Sangat dimungkinkan untuk secara dinamis dilakukan perubahan dan perbaikan dengan melakukan penyesuaian yang mengacu pada realita di lapangan dan mengutamakan pertimbangan kepentingan umum.

2. Tahap Agenda Kebijakan

Langkah selanjutnya dari proses formulasi kebijakan adalah memasukkan ide/gagasan kebijakan tersebut dalam suatu agenda kebijakan. Agenda kebijakan merupakan suatu tahap dimana gagasan kebijakan tersebut akan didiskusikan, dikaji maupun dianalisis secara formal dalam forum-forum resmi kebijakan. Menurut Wahab (2004) suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu: *pertama*, isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu; *kedua*, isu tersebut mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak yang bersifat dramatik; *ketiga*, isu tersebut menyangkut cintai tertentu dilihat dari kepentingan orang banyak; *keempat*, isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat; *kelima*, isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadiranya. Jika memperhatikan hal tersebut maka masalah transportasi publik di Bandarlampung memang telah layak untuk dikaji secara komprehensif dengan melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan. Secara umum pihak-pihak yang berkepentingan dengan penataan transportasi publik di Bandarlampung adalah: elit politik sebagai wakil rakyat (DPRD), Pemerintah Kota (Walikota, Dinas Perhubungan), Pengusaha (pengusaha angkutan kota, Perum Damri, dan PT Trans Bandarlampung), organisasi non pemerintah yang peduli (Pussbik, MTI, Intrans, YLKI), Akademisi dan masyarakat pengguna transportasi. Dari berbagai pihak itu hampir semua telah dilibatkan atau terlibat dalam proses perumusan kebijakan penataan transportasi publik di Bandarlampung kecuali DPRD dan masyarakat pengguna. DPRD tidak dilibatkan secara institusional, hanya beberapa anggota DPRD yang menyetujui adanya sistem baru tersebut yang secara kebetulan sebagai pengusaha angkutan. Tidak dilibatkannya DPRD ini diakui sendiri oleh walikota, sebab menurut walikota untuk masalah ini DPRD memang tidak perlu dilibatkan karena masalah ini adalah wilayah kewenangan walikota. Akan tetapi sebenarnya, DPRD sebagai institusi politik yang resmi mewakili kepentingan warga masyarakat dan masalah ini merupakan masalah masyarakat maka selayaknya DPRD dilibatkan secara institusional. Dengan keterlibatan DPRD secara institusional maka kebijakan yang diputuskan akan lebih kuat posisinya baik secara hukum maupun secara politik. Jika hanya diputuskan oleh pihak pemerintah saja, maka dapat saja dikemudian hari jika terdapat permasalahan DPRD akan berkilah tidak ikut campur dan tidak bertanggung jawab. Disamping itu jika hanya menggunakan keputusan walikota saja, maka dikhawatirkan jika terjadi pergantian kekuasaan maka walikota yang baru dengan mudah dapat mengebut keputusan tersebut. Jika hal ini terjadi maka kerugian dan dampak negatif yang ditimbulkan akan lebih besar, bahkan terdapat kemungkinan munculnya konflik sosial.

3. Tahap Perumusan Alternatif Kebijakan

Setelah gagasan kebijakan disepakati dalam suatu agenda kebijakan maka langkah berikutnya adalah melakukan kajian-kajian terhadap berbagai kemungkinan alternatif penyelesaian yang dapat diterapkan. Semakin banyak alternatif maka keputusan yang terpilih akan menjadi pilihan yang berkualitas, dibandingkan jika alternatifnya sedikit bahkan tidak ada. Menurut Winarno (2002) dalam tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut. Sementara itu menurut Islamy (2003), perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Proses dalam kegiatan ini meliputi: *pertama*, mengidentifikasi alternatif; *kedua*, mendefinisikan dan merumuskan alternatif; *ketiga*, menilai masing-masing alternatif yang tersedia, dan memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan.

Merujuk pada data yang ada dalam proses perumusan kebijakan penataan transportasi publik di Bandarlampung, maka berbagai alternatif kebijakan yang diperlukan tidak muncul atau tidak dibahas dalam forum-forum resmi. Sejak awal pemerintah kota sudah memutuskan dan memilih satu keputusan saja yakni merencanakan adanya BRT di kota Bandarlampung. Dengan demikian forum-forum diskusi yang ada selama ini sebenarnya hanya merupakan sarana sosialisasi kebijakan kepada para pihak yang berkepentingan. Dalam proses ini tidak terlihat adalah dialog antar peserta terkait dengan alternatif-alternatif yang muncul. Dalam dialog yang ada tersebut hanya terjadi perbedaan pendapat antara yang mendukung dan yang menolak kebijakan BRT tersebut.

Tahap ini adalah tahap yang paling krusial sebab pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antara berbagai aktor, masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Dalam proses perumusan kebijakan penataan transportasi publik ini upaya negosiasi antara kedua belah pihak yang berbeda pendapat sudah terjadi. Namun tetap saja pada posisi yang tidak seimbang. Pihak yang mendukung sudah membuat pilihan-pilihan, pihak yang menolak tinggal memilih diantara pilihan-pilihan yang ditawarkan itu tanpa memiliki kesempatan untuk memberikan penawaran yang didiskusikan dalam forum resmi.

4. Tahap Penetapan Kebijakan

Dalam tahap ini pihak-pihak yang berseberangan menyatakan persetujuannya secara resmi terhadap alternatif kebijakan yang sudah terpilih sebelumnya.

Penetapan kebijakan perlu mendapat perhatian dari pengambil kebijakan (*decision maker*) sebab banyak hal penting dalam proses ini. Menurut Anderson dalam Islamy (2003), proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: *(a) Persuasion*, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang sesuatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai miliknya sendiri; *(b) Bargaining*, yaitu suatu proses di mana kedua orang atau

lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan setidak-tidaknya tujuan-tujuan yang mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. *bargaining* meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*compromise*). Jika semua tahapan ini telah dipenuhi semua oleh para pengambil kebijakan maka para pelaksana BRT Trans Bandarlampung di lapangan tidak perlu merasa khawatir akan masa depan kebijakan ini.

Memperhatikan uraian diatas maka dalam perspektif kebijakan publik model perumusan kebijakan penataan sistem transportasi publik di Kota Bandarlampung mengikuti model kelompok dalam teori perumusan kebijakan publik. Pada model kelompok, diasumsikan bahwa terhadap suatu isu kebijakan stakeholders terpecah hanya ke dalam dua kelompok saja. Model kelompok merupakan abstraksi dari proses pembuatan kebijakan yang didalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha untuk mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif. Dengan demikian, pembuatan kebijakan terlihat sebagai upaya untuk menggapai berbagai tuntutan yang datang dari berbagai kelompok kepentingan dengan cara *bargaining*, negosiasi dan kompromi. Sebagai hasil persaingan antara berbagai kelompok kepentingan, kebijakan publik pada dasarnya keseimbangan yang tercapai dalam pertarungan antara kelompok untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan masing-masing. Agar pertarungan tidak bersifat merusak, maka peranannya sistem politik dalam menengahi konflik yang terjadi antara kelompok-kelompok tersebut dengan cara: *pertama*, membuat aturan permainan dalam peraturan antara kelompok; *kedua*, mengatur kompromi dan menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan yang berbeda; *ketiga*, mewujudkan kompromi-kompromi tersebut dalam bentuk kebijakan publik; *keempat*, memaksakan berlakunya kompromi-kompromi bagi semua pihak. Jadi kebijakan negara dalam model ini adalah merupakan keseimbangan (*equilibrium*) yang dicapai dalam perjuangan kelompok kepentingan yang berbeda.

Dalam kasus perumusan kebijakan penataan sistem transportasi di Bandarlampung terlihat bahwa kelompok-kelompok kepentingan yang bertarung tidak memiliki kekuatan yang seimbang. Satu kelompok menjadi sangat dominan karena didukung oleh struktur kekuasaan politik lokal, sedangkan kelompok lain yang menolak kebijakan BRT menjadi kelompok kecil sangat sangat lemah posisi *bargaining*nya. Lemahnya posisi *bargaining* mereka disebabkan oleh tiga hal. Pertama, rata-rata anggota kelompok ini memiliki pendidikan yang relatif rendah dibanding kelompok lawannya. Kedua, secara ekonomi kelompok yang menolak adalah kelompok yang ekonominya lemah dibanding dengan kelompok yang mendukung. Ketiga, jumlah pendukung kelompok ini homogen yakni hanya pengusaha dan para sopir saja, sedangkan kelompok yang lain didukung oleh pihak baik dari kalangan pemrintah, DPRD, Organda, LSM maupun sebagian akademisi.

F. KESIMPULAN

Dari hasil penelitian maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Pada prinsipnya pihak-pihak yang berkepentingan dalam kebijakan penataan sistem transportasi publik di Kota Bandarlampung secara substantif tidak

- mempiliki perbedaan yang prinsipial. Perbedaan pendapat muncul ketika berkaitan dengan metode/ cara bagaimana penataan itu dilakukan.
2. Kebijakan penataan sistem transportasi publik di Kota Bandarlampung belum memenuhi standar tahap perumusan kebijakan yang seharusnya. Dalam proses perumusan kebijakan ini tidak ada alternatif lain yang dijadikan bahan kajian secara serius selain kebijakan penerapan sistem angkutan masal melalui BRT.
 3. DPRD Kota Bandarlampung yang memiliki posisi politik yang krusial justru tidak dilibatkan secara institusional. Keterlibatan anggota DPRD merupakan keterlibatan pribadi maupun fraksi. Kebijakan ini tidak diundangkan dalam peraturan daerah. Akibatnya posisi politik dan hukum kebijakan ini cukup lemah dan relatif mudah untuk dibatalkan oleh walikota berikutnya.

G. Rekomendasi

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, maka dapat disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Pemerintah Kota Bandarlampung sebagai pihak yang paling bertanggung jawab atas kebijakan ini sebaiknya segera melakukan diskusi ulang dan mencari dukungan politik dari institusi DPRD.
2. Kebijakan penataan sistem transportasi publik ini sebaiknya diundangkan dalam peraturan daerah agar memiliki kedudukan hukum dan politik yang kuat sehingga tidak mudah diubah oleh walikota berikutnya jika ternyata walikota berikutnya memiliki pandangan politik, ekonomi dan hukum yang berbeda dengan walikota sekarang.

Daftar Pustaka

- Achmady, Z.A. 1994. *Kebijaksanaan dan Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan dasar 9 Tahun*. Dalam Z.A. Achmady, et al., Kebijakan Publik dan Pembangunan. FIA Universitas Brawijaya. Malang.
- Alwasilah, A. Chacdar. 2002. *Pokoknya Kualitatif: Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*. Pustaka Jaya. Jakarta.
- Anderson, James E. 1979. *Public Policy Making*. New York. NJ: Holt Reinhartnwinston.
- Budi Winarno, " Teori dan Proses Kebijakan Publik", Media Pressindo, Yogyakarta, 2002
- Drot, Ychezkel, 1968. *Public Policy Making Re-examined*. Pa: Chandler Publishing Co. Scraton.
- Dunn, William N. 1981. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall International, Inc. London.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly, Inc. Washington DC.
- Faisal, Sanafiah, 1990. Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasinya. YAZ, Malang
- Guba, Egon, G. dan Lincoln Yvonna S. 1985. *Naturalistic Inquiry*. Sage Publications. Beverly Hills.
- Hariyoso S., "Pembaruan Birokrasi dan Kebijaksanaan Publik", Peradaban, Jakarta, 2002

- Hendarso, E.S. 2005. *Penelitian Kualitatif: Suatu Pengantar*, dalam Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternatif Pendekatan, editor: Bagong Suyanto, Penerbit Kencana, Jakarta
- Hogwood, Brian W., and Lewis A. Gunn. 1986. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, London.
- Howlett, Michael and Ramesh M. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Sub-system*. Oxford University Press, New York.
- Islamy, "Seri Monograf Kebijakan Publik: Policy Analysis", PPSUB, 2001
- Islamy, M. Irfan. 2002. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama. Bina Aksara, Jakarta.
- Lasswell, Harold D. and Abraham Kaplan. 1979. *Power and Society for Public Decisions*. Wadsworth, Inc. Belmont, California.
- Lincoln, Yvonna S. dan Egon G. Guba. 1985. *Naturalistic Inquiry*. Sage Publication, Beverly Hills.
- Lineberry, Robert. 1978. *American Public Policy*. Northwestern University Harper and Row Publisher: New York.
- Mazmanian, Daniel and Paul A. Sabatier (eds). 1981. *Effective Policy Implementation*. Health, Lexington Mass DC.
- Solichin Abdul Wahab, "Analisis Kebijaksanaan", Bumi Aksara, Jakarta, 1997
- William N. Dunn, "Analisa Kebijaksanaan Publik", Hanindita, Yogyakarta, 1999