KEBIJAKAN PUBLIK YANG PARTISIPATIF DAN KOMUNIKATIF

Yuli Tirtariandi El Anshori, Enceng, dan Ayi Karyana

FISIP Universitas Terbuka, Jalan Cabe Raya, Pondok Cabe
Pamulang, Tangerang Selatan, Banten 15418
e-mail: yulitirta@ut.ac.id

Abstract: Public Policy Which Participatory and Communicative. This article summarizes the results of a study to analyze how the process of defining urban planning policy issued by the City Government Pangkalpinang particularly in the field of transportation. This policy is about one-way regulation which was enacted in 2011 on certain roads. The study was conducted to find out what are the barriers to the implementation of participatory and communicative urban planning policies. The research method uses a qualitative approach, descriptive analysis and use case study design. Datas were collected through interviews, observation, and documentary studies. The results showed that the policy of one-way streets that carried by the local government was less participatory. Not all stakeholders are involved in the formulation of policy. The City Government did not respond to City Council to delay implementation of the policy because it found many problems in the test phase. Communication is woven by the City Government is also less effective so that the policy was not optimally socialized.

Abstrak: Kebijakan Publik yang Partisipatif dan Komunikatif. Penelitian yang bertujuan menganalisis bagaimana proses penetapan kebijakan perencanaan kota yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Pangkalpinang khususnya dalam bidang transportasi. Kebijakan tersebut adalah kebijakan satu arah (*one way*) yang diberlakukan pada tahun 2011 pada ruas jalan tertentu. Kajian dilakukan untuk mengetahui apa saja hambatan penerapan kebijakan perencanaan kota yang partisipatif dan komunikatif. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif, dilakukan analisis deskriptif dan menggunakan desain studi kasus. Pengumpulan data dilakukan melalui metode wawancara, observasi, dan studi dokumenter. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa kebijakan jalan satu arah yang dilaksanakan pemkot kurang partisipatif. Tidak semua pihak terkait merasa dilibatkan dalam perumusan kebijakan tersebut. Pemkot juga tidak merespon keinginan DPRD Kota untuk menunda implementasi kebijakan tersebut karena ditemukan banyak permasalahan pada tahap uji coba. Komunikasi yang dijalin oleh Pemkot juga kurang efektif sehingga sosialisasi kebijakan tersebut tidak maksimal.

Kata Kunci: Kebijakan publik, partisipatif, komunikatif

PENDAHULUAN

Berbagai masalah yang melanda kawasan perkotaan seperti banjir, permukiman kumuh, kemacetan transportasi dan berbagai masalah lainnya tidak dapat dilepaskan dari permasalahan kebijakan perencanaan kota. Perencanaan kota yang dilakukan secara baik akan dapat mengurangi atau menekan kuantitas permasalahan yang sering menimpa penduduk kota.

Perencanaan kota sebenarnya adalah sebuah wujud dari perumusan berbagai masalah di perkotaan yang kemudian dijadikan sebuah agenda intervensi, selanjutnya diimplementasikan, dan pada tahap akhir dievaluasi apakah

kebijakan tersebut sudah diimplementasikan sesuai perencanaan awal.

Wujud dari perencanaan kota yang tidak terlepas dari ranah politik adalah adanya berbagai kebijakan yang mendapat dukungan maupun penentangan dari masyarakat, elit politik, hingga internal birokrasi sendiri. Perencanaan kota sebagai sebuah bentuk kebijakan publik tak dapat dipungkiri diwarnai oleh konflik kepentingan, pengaruh kekuasaan, dan faktor-faktor lainnya. Karena itulah keterlibatan banyak *stakeholder* diperlukan agar kebijakan perencanaan kota tersebut tetap berpihak kepada pemenuhan kepentingan publik.

Dalam UU No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) disebutkan bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat. Peran masyarakat tersebut meliputi partisipasi dalam penyusunan perencanaan tata ruang, partisipasi dalam pemanfaatan ruang, dan partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Hal ini juga diperkuat dengan Peraturan Pemerintah (PP) No 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Pada Pasal 3 dari PP tersebut dinyatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efektif, efisien, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan, dan berkelanjutan. Sebelumnya pada Permendagri No. 1 Tahun 2008 tentang Pedoman Perencanaan Kawasan Perkotaan pasal 33 butir (a) juga disebutkan bahwa dalam penyusunan rencana, pelaksanaan, pengelolaan dan pengawasan perencanaan kawasan perkotaan mengikutsertakan masyarakat.

Dalam konteks perencanaan pembangunan daerah maka salah satu institusi pelaksana yang memiliki peranan penting adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Meskipun demikian Bappeda tetap perlu memperhatikan peran masyarakat seperti dinyatakan dalam PP 8/2008 Pasal 5 ayat (4) bahwa dalam menyusun rancangan awal Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Bappeda meminta masukan dari SKPD dan pemangku kepentingan. Kemudian Bappeda juga harus memperhatikan rencana tata ruang sebagai acuan utama dalam penyusunan dokumen rencana pembangunan daerah (pasal 31).

Kota Pangkalpinang sebagai ibukota Provinsi Babel saat ini terdiri dari tujuh kecamatan. Sebagai sebuah ibukota dari provinsi yang tergolong masih muda, Pemkot Pangkalpinang berupaya mengembangkan kebijakan perencanaan kota yang selaras dengan perencanaan pembangunan daerah (provinsi) secara umum. Bappeda Kota Pangkalpinang sebagai “dapur” pembangunan daerah didukung dinas terkait misalnya dinas tata kota berupaya mengembangkan kebijakan perencana-

naan kota yang selaras dengan UU No. 26 Tahun 2007 maupun PP No 8 Tahun 2008. Tetapi ada beberapa kebijakan Pemerintah Kota (Pemkot) Pangkalpinang yang dinilai beberapa pihak kurang memperhatikan aspirasi masyarakat dalam pembangunan pusat-pusat perdagangan maupun penyediaan fasilitas publik. Misalnya penerapan kebijakan jalan satu arah (*one way*) di Jalan Sudirman yang memicu pro dan kontra. Ini dibuktikan dengan terjadinya beberapa kali aksi demonstrasi dari elemen masyarakat, sopir angkutan kota, dan pedagang. Kebijakan Pemerintah Kota Pangkalpinang dalam hal penetapan jalan satu arah (*One Way Traffic*) di Jalan Sudirman merupakan langkah awal untuk membenahi masalah kemacetan yang mulai terjadi di kota tersebut. Langkah tersebut dinilai merupakan solusi instan untuk mengatasi masalah perkotaan yang terjadi. Sebagai sebuah ibukota provinsi maka Pangkalpinang mulai mengalami berbagai masalah sebagai imbas urbanisasi dan daya tarik perkotaan yang dimilikinya baik daya tarik ekonomi maupun lainnya. Salah satu masalah perkotaan yang terjadi adalah pertambahan jumlah kendaraan yang tidak seimbang dengan pertumbuhan ruas jalan. Hingga bulan Januari tahun 2011 tercatat 118.436 unit kendaraan di Pangkalpinang (*Bangka Pos*, 19 Januari 2011). Hal ini mengakibatkan beberapa ruas jalan mulai mengalami kemacetan pada jam tertentu.

Perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang dalam prosesnya melibatkan rakyat baik secara langsung maupun tidak langsung (Abe, 2005). Sedangkan Perencanaan Komunikatif menurut Hilden adalah perencanaan berdasarkan ide bahwa solusi-solusi yang diperoleh dapat ditemui dalam proses dengan melibatkan semua pemangku kepentingan. Perencanaan transportasi adalah kegiatan perencanaan sistem transportasi yang sistematis dan bertujuan menyediakan layanan transportasi baik sarana maupun prasarana disesuaikan dengan kebutuhan transportasi masyarakat di suatu wilayah serta tujuan kemasyarakatan yang lain.

Konsep JSA pada hakekatnya adalah pengendalian ruas jalan dengan menurunkan friksi yang terjadi antara kendaraan yang berlawanan

arah. Jalan satu arah dilakukan dengan cara permanen maupun satu arah sementara. Manfaat JSA antara lain meningkatkan kapasitas jaringan jalan, menurunkan angka kecelakaan, serta memperoleh pembaharuan pola lalu lintas dalam waktu singkat dengan biaya rendah (Direktorat BSLAK Dirjen Perhubungan Darat, 1999)

Sedangkan aspek kebijakan publik menurut Dye (1995) dapat didefinisikan sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (*what government do, why they do it, and what difference it makes*). Dunn (2003) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Sementara Suharto (2007) menyatakan bahwa kebijakan (*policy*) pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan pada hakekatnya adalah hasil dari adanya sinergi kompromi, atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Definisi lainnya yang hampir serupa diungkapkan Nugroho (2008), bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat negara khususnya pemerintah, sebagai strategi merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan.

Dari berbagai definisi tersebut dapat dirangkum adanya tiga dimensi kebijakan publik seperti diutarakan Bridgeman dan Davis dalam Suharto (2007) yakni kebijakan publik sebagai tujuan, pilihan tindakan yang legal, dan sebagai hipotesis. Dalam konteks kebijakan publik ini, selain pemerintah selaku *decision maker*, juga terdapat para *stakeholder* kebijakan. Pemangku kepentingan di sini adalah individu, kelompok, atau lembaga yang memiliki kepentingan terhadap suatu kebijakan. *Stakeholder* kebijakan ini bisa

berupa aktor yang terlibat dalam perumusan dan implementasi kebijakan, para penerima manfaat maupun para korban yang dirugikan oleh suatu kebijakan publik. Terdapat tiga kelompok *stakeholder* yakni *stakeholder* kunci, primer, dan *stakeholder* sekunder (Suharto, 2007). Sedangkan proses kebijakan publik sendiri terdiri dari tiga tahapan pokok, yakni formulasi, implementasi, dan evaluasi.

Dari berbagai definisi tentang perencanaan, kawasan perkotaan dan kebijakan tersebut, dapat ditarik kerangka berpikir bahwa perencanaan kota adalah sebuah proses terus menerus dalam upaya membuat kebijakan yang terkait dengan beberapa fungsi perkotaan. Selain hal tersebut, kerangka berpikir yang dipakai adalah kebijakan perencanaan kota tidak hanya dituntut bersifat partisipatif, tetapi saat ini telah terjadi pergeseran paradigma. Seorang perencana tidak hanya mampu berpikir rasional dan teknokratis, tetapi juga komunikatif. Ia harus mampu menjadi seorang komunikator dalam proses politik yang terjadi, yakni dapat mengkomunikasikan kepentingan lembaga yang diwakilinya dan mengartikulasikan kepentingan kelompok lain (para *stakeholder* terkait).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah kebijakan perencanaan kota yang partisipatif dan komunikatif sudah diterapkan oleh Pemkot Pangkalpinang khususnya dalam penetapan kebijakan Jalan Satu Arah (JSA).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana proses pembentukan kebijakan perencanaan kota yang komunikatif dan partisipatif dilaksanakan sehingga selaras dengan perencanaan pembangunan daerah secara makro. Kemudian mencoba mengetahui apa saja hambatan dalam proses perumusan, implementasi hingga evaluasi kebijakan tersebut. Untuk menganalisis permasalahan tersebut, maka digunakan pendekatan kualitatif. Penelitian ini didesain menggunakan metode studi kasus untuk menjelaskan gejala atau kasus yang diamati, dan menjelaskan bagaimana proses kebijakan perencanaan kota di Pangkalpinang dilakukan. Pe-

ngumpulan data dilakukan dengan beberapa cara yakni wawancara, observasi, dan studi dokumenter. Data yang terkumpul berupa kata-kata hasil jawaban wawancara atau gambar diolah secara kualitatif yakni secara induktif. Data-data yang diperoleh dilaporkan sebagaimana adanya. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan membuat sintesis dari informasi-informasi yang diperoleh dari berbagai sumber ke dalam deskripsi yang koheren (saling berkaitan).

HASIL

Kebijakan perencanaan kota bidang transportasi yang dilaksanakan oleh Pemkot Pangkalpinang tidak terlepas dari kebijakan penataan ruang wilayah Kota Pangkalpinang. Secara umum tujuan penataan ruang Kota Pangkalpinang adalah mewujudkan Kota Pangkalpinang sebagai pusat pelayanan pemerintahan serta perdagangan dan jasa skala regional yang menunjang kegiatan pariwisata dengan konsep *water front city* agar terwujudnya kota yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan (Badan Perencanaan pembangunan Daerah Kota Pangkalpinang, 2010). Sejalan dengan hal tersebut maka salah satu sektor yang memang direncanakan Pemkot untuk ditata adalah bidang transportasi.

Kebijakan yang dijalankan oleh Pemkot Pangkalpinang adalah peningkatan fungsi kota sebagai pusat perdagangan dan jasa. Untuk mewujudkan hal itu maka harus didukung dengan sistem transportasi yang baik. Penataan transportasi ini dilakukan untuk meningkatkan aksesibilitas antar pusat-pusat kegiatan sehingga terjadi pengembangan kota yang lebih merata, kemudian penataan terhadap arah pergerakan penduduk dalam rangka pemeratakan penduduk bagi setiap kawasan permukiman. Selain itu, kebijakan bidang transportasi ini dirasakan sangat perlu untuk mengantisipasi fenomena kemacetan yang sering terjadi di daerah lain.

Hasil observasi yang dilakukan peneliti, di beberapa titik persimpangan di Pangkalpinang memang sering terjadi antrian panjang pada saat jam sibuk, utamanya pagi hari antara pukul 07.00-09.00 WIB. Hal ini merupakan pe-

mandangan yang tidak dijumpai sekitar 10 tahun yang lalu. Fakta ini menandakan bahwa pertumbuhan jumlah kendaraan tidak lagi berbanding lurus dengan pertumbuhan jalan. Ditambah dengan kondisi bahwa sebagian besar tempat tinggal penduduk Kota Pangkalpinang terkonsentrasi di pusat kota (Kecamatan Rangkui) dengan kepadatan rata-rata 30-40 bangunan/Ha.

Tabel 1. Panjang Ruas Jalan di Pangkalpinang Menurut Lapisan Permukaan Tahun 2009

No	Jenis Jalan Type of Roadbed	Panjang Jalan Length of Roadway (Km)
		2009
1.	Jalan Hotmix / Hotmix Roadway	278.400
2.	Jalan Lapen / Lapen Roadway	1.0743
3.	Jalan Tapyt / Tapyt Roadway	1.645
4.	Jalan Batu Pecah / Gravel Roadway	3.580
5.	Jalan Tanah Puru / Lane	25.485
<i>Jumlah / Total</i>		314.628

Sumber: Bappeda Kota Pangkalpinang, 2010

Sedangkan jumlah kendaraan di Kota Pangkalpinang dari tahun ke tahun terus bertambah. Hingga tanggal 17 Januari 2011 terdapat 118.436 unit kendaraan di Pangkalpinang. Jumlah tersebut belum termasuk kendaraan yang masih menggunakan nomor polisi nomor luar daerah atau belum dimutasi.

Kebijakan perencanaan bidang transportasi di Kota Pangkalpinang sebenarnya sudah dilakukan sejak jauh-jauh hari. Misalnya dengan kajian dari Sekolah Tinggi Transportasi Darat (STTD) pada tahun 2008. Kemudian dalam rencana RTRW Kota Pangkalpinang 2010-2030 juga sudah direncanakan penataan terhadap sistem transportasi darat. Penataan tersebut bertujuan bertujuan untuk mengembangkan keterhubungan antar pusat kegiatan dan memperkuat sistem pergerakan antar wilayah baik internal maupun eksternal. Kemudian perencanaan jaringan jalan merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan keterkaitan antar pusat kegiatan dan kemudahan pergerakan antar kawasan di wilayah perencanaan. Salah satu dasar pertimbangan dalam pembentukan rencana sistem jaringan pergerakan di kawasan perencanaan adalah mengoptimalkan fungsi jalan

melalui penataan pemanfaatan ruang di sepanjang jalan, khususnya pada jalan-jalan lama yang membentuk struktur ruang di pusat kota.

Pada konsep tentang perencanaan yang sudah disebutkan sebelumnya, salah satu unsur pokok untuk mendapatkan asumsi-asumsi awal perencanaan adalah adanya fakta lapangan. Hal ini dilakukan Dishubkominfo Kota Pangkalpinang dengan mengadakan survei di jalan protokol Kota Pangkalpinang khususnya Jalan Sudirman. Survei tersebut dilakukan untuk mengetahui kondisi arus lalu lintas di Kota Pangkalpinang. Hasil dari survei tersebut adalah jumlah kendaraan yang melintas di Jalan Sudirman baik pada hari kerja maupun hari libur rata-rata 5.200 unit kendaraan per jam. Jika dikalkulasikan dengan arus lalu lintas yang melintas di lokasi tersebut maka rata-rata di setiap sudut persimpangan (setiap lampu merah) di perempatan Jalan Sudirman akan terdapat 52 kendaraan. Dengan perkiraan bahwa durasi lampu hijau adalah sekitar 24 detik, pihak Dishubkominfo memperhitungkan bahwa hanya 24 kendaraan yang bisa keluar dari setiap perempatan ketika lampu lalu lintas pada posisi hijau. Hal ini mengakibatkan kendaraan roda empat harus terkena lampu merah hingga 2-3 kali.

Kajian teknis dari Dishubkominfo juga menyebutkan bahwa dalam 1 bulan jumlah kendaraan yang masuk ke Provinsi Bangka Belitung menggunakan kapal barang dari Pelabuhan Pangkalbalam adalah sebanyak 640 unit. Ini berarti dalam satu tahun ada 7.680 unit kendaraan yang masuk ke Provinsi Babel. Dari jumlah 7.680 unit tersebut, kemudian diperkirakan sekitar 25 % atau 1.920 unit menetap di Pangkalpinang. Sisanya menyebar ke daerah-daerah lain di Provinsi Babel.

Hasil kajian teknis tersebut menjadi dasar bagi Dishubkominfo untuk membuat asumsi bahwa apabila hal tersebut tidak diantisipasi, maka dalam jangka waktu 5 tahun mendatang akan terjadi kemacetan total di Kota Pangkalpinang. Hal ini dikarenakan tidak adanya penambahan jumlah dan lebar jalan.

Dalam kajiannya Dishubkominfo menawarkan beberapa alternatif pemecahan masalah yakni:

- a) Dilakukan pelebaran jalan
- b) penataan kembali perparkiran kota
- c) perbaikan sarana dan prasarana lalu lintas
- d) penataan kembali arus lalu lintas di Kota Pangkalpinang

Dengan alasan keterbatasan APBD, Dishubkominfo memutuskan memilih alternatif yang terakhir yakni penataan kembali arus lalu lintas di Kota Pangkalpinang dalam bentuk perubahan arus lalu lintas menjadi satu arah di Jalan Sudirman. Hal ini dikemukakan oleh Kabid Perhubungan Darat Dishubkominfo Kota Pangkalpinang dalam laporan hasil ujicoba JSA.

Sebagai tindak lanjut dari rencana tersebut, Dishubkominfo melaksanakan berbagai rapat perencanaan dan koordinasi. Dari beberapa agenda rapat yang dilaksanakan tersebut terlihat bahwa dalam jangka waktu 1 bulan memang dilaksanakan rapat-rapat intensif sebagai bagian dari kegiatan perencanaan JSA. Meskipun demikian, tidak terlihat adanya upaya Dishubkominfo untuk lebih mengintensifkan upaya sosialisasi kepada pihak-pihak terkait yang akan lebih merasakan dampak dari kebijakan tersebut. Misalnya upaya sosialisasi kepada para pengemudi angkutan kota. Tercatat selama bulan Maret hanya dilakukan sekali pertemuan dengan pengurus Persatuan Mobil Penumpang. Termasuk sosialisasi atau rapat dengan para pedagang yang berada di sepanjang JSA tampaknya tidak dilakukan. Pada tahap perencanaan ini DPRD Kota Pangkalpinang memang ikut dilibatkan, bahkan ikut menyetujui penggunaan dana Rp 100 Juta untuk keperluan sosialisasi penerapan JSA.

Kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh Dishubkominfo dilakukan mulai tanggal 1-25 April 2011 sebagai bagian dari ujicoba selama 3 bulan. Selama tahap ujicoba ini terjadi beberapa kali aksi demonstrasi dari berbagai elemen masyarakat yang menolak kebijakan JSA. Misalnya para sopir angkot dari berbagai jurusan, Aliansi Masyarakat Pangkalpinang Menggugat (AMPM), pedagang dan pengusaha pada hari Rabu (13 April 2011) melakukan demo untuk meminta Pemerintah Kota Pangkalpinang menghentikan JSA (<http://babel.polri.go.id/>)

layanan-publik/1070.html). Kemudian tanggal 20 April 2011 massa yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Pangkalpinang Menggugat yang terdiri dari mahasiswa, ormas, dan sopir angkot kembali mengadakan aksi damai di sepanjang Jalan Sudirman. Aksi tersebut sebagai buntut kekesalan mereka atas kebijakan walikota Pangkalpinang yang memberlakukan jalan satu arah. (<http://images.bangkapos.com/detail/fotonews.php?id=4660>, didownload 14 Desember 2011).

Berbagai aksi demonstrasi ini tidak membuat Pemkot membatalkan ujicoba JSA tersebut. Kurangnya sosialisasi yang dilakukan Pemkot diakui sendiri oleh pihak Dishubkominfo dalam dokumen hasil evaluasi pelaksanaan kegiatan sosialisasi dan uji coba JSA. Dalam laporan tersebut disebutkan bahwa pelaksanaan uji coba JSA berjalan cukup lancar, tertib dan aman walaupun terjadi gejolak beberapa kali yang disebabkan kurangnya sosialisasi terhadap masyarakat luas.

Dari berbagai kutipan berita maupun hasil wawancara yang telah dilakukan, dapat dianalisis bahwa kegiatan perencanaan yang dilakukan oleh Pemkot terkesan kurang matang dan terburu-buru untuk diimplementasikan menjadi sebuah kebijakan. Secara teoritis, kegiatan perencanaan adalah proses membuat alternatif kebijakan berdasarkan asumsi dan tujuan yang ingin dicapai dengan memperhitungkan sumber daya yang ada. Dari serangkaian kegiatan perencanaan yang dilakukan oleh Pemkot Pangkalpinang secara teoritis sudah berada pada alur yang benar. Dimulai dengan adanya asumsi-asumsi berdasarkan fakta. Fakta bahwa pertumbuhan jalan tidak sebanding dengan pertumbuhan kendaraan, mendorong Pemkot memikirkan sebuah langkah penanggulangan sekaligusantisipasi ke depan. Serangkaian alternatif kebijakan dibuat dan akhirnya yang dipilih adalah kebijakan Jalan Satu Arah (JSA). Tujuan kebijakan tersebut adalah untuk mengatasi kemacetan yang mulai terjadi di beberapa ruas jalan tertentu khususnya Jalan Sudirman. Tetapi kemudian yang menjadi permasalahan adalah pada tahap perencanaan ini kurang

melibatkan banyak pemangku kepentingan (*stakeholder*). Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, selain pihak kepolisian yang mengkritik kebijakan tersebut, beberapa pihak lainnya juga menyatakan bahwa kebijakan ini kurang partisipatif.

Untuk membuktikan keluhan Organda tentang jarak tempuh angkot, berikut ini disajikan data panjang rute angkot yang tetap ataupun mengalami perubahan pasca JSA:

Tabel. 2 Perubahan Panjang Rute Angkutan Kota

No	Nama PMP	Panjang Trayek Lama	Panjang Trayek Baru	Selisih Jarak
1	PMP Cenderawasih	4,4 Km	5,4 Km	1 Km
2	PMP Melati	9,6 km	9,6 Km	Normal/Tetap
3	PMP Merapin Jaya	4,4 Km	4,8 Km	400 meter
4	PMP Kutulang	3,3 Km	4,3 Km	1 Km
5	PMP Merpati Putih	5,2 Km	5,6 Km	400 meter
6	PMP Kenari	3,5 Km	3,5 Km	Normal
7	PMP Selindung	5,7 Km	7,5 Km	1,8 Km

Sumber: Dishubkominfo Kota Pangkalpinang, 2011

Pernyataan dari perwakilan Organda dan pengusaha dapat dianalisis bahwa konsep perencanaan partisipatif belum sepenuhnya dilaksanakan dalam perumusan kebijakan JSA ini. Perencanaan partisipatif sebagai sebuah perencanaan yang dalam prosesnya melibatkan rakyat baik secara langsung maupun tidak langsung, tidak terlihat dalam proses perumusan kebijakan JSA ini. Dari catatan pertemuan rapat yang dilaksanakan pihak Dishubkominfo selama 11 kali, hanya satu kali dilaksanakan rapat yang melibatkan unsur di luar pembuat kebijakan (*decision maker*) yakni pengurus PMP.

Setelah perencanaan dilakukan dan dipilih satu alternatif kebijakan yakni penetapan Jalan Satu Arah, dilakukan ujicoba mulai tanggal 1 April hingga 30 Juni 2011. Semula ujicoba direncanakan hanya berlangsung 1 bulan tetapi kemudian diubah menjadi 3 bulan. Hal ini semakin mengindikasikan bahwa kebijakan ini dari awal tidak terkonsep dengan matang dan sangat bersifat *trial and error*. Selama 45 hari pertama (1 April-15 Mei 2011) merupakan masa ujicoba/

sosialisasi di lapangan yang dilakukan Pihak Dishubkominfo didampingi kepolisian, dan Satpol PP. Sedangkan 45 hari berikutnya (16 Mei-30 Juni 2011) dilakukan pengawasan dari luar, pihak Dishubkominfo hanya sesekali ke lapangan. Tahapan implementasi ini dilaksanakan dengan kurang memperhatikan sarana penunjang yang ada, misalnya rambu-rambu/marka jalan. Menurut Kabid Perhubungan Darat Dishubkominfo Kota Pangkalpinang, pihaknya memerlukan 352 rambu untuk mendukung JSA. Kendalanya pada saat pelaksanaan lelang, panitia pengadaan tidak mau melaksanakan kegiatan. Kendala di lapangan tidak ada kecuali masyarakat yang menolak. Implementasi kebijakan JSA tersebut kemudian menuai pro dan kontra.

PEMBAHASAN

Secara teoritis, dalam konteks kebijakan publik ini, selain pemerintah selaku *decision maker*, juga terdapat para *stakeholder* kebijakan. Pemangku kepentingan disini adalah individu, kelompok, atau lembaga yang memiliki kepentingan terhadap suatu kebijakan. *Stakeholder* kebijakan ini bisa berupa aktor yang terlibat dalam perumusan dan implementasi kebijakan, para penerima manfaat maupun para korban yang dirugikan oleh suatu kebijakan publik. *Stakeholder* kunci dalam hal ini adalah Pemkot Pangkalpinang melalui Dishubkominfo. Kemudian *stakeholder* primer adalah mereka yang memiliki kepentingan secara langsung dengan kebijakan, dan biasanya dilibatkan langsung dalam proses pengambilan keputusan. *Stakeholder* primer ini mencakup masyarakat dan tokoh masyarakat yang diidentifikasi akan terkena dampak positif maupun negatif dari sebuah kebijakan. Kemudian *stakeholder* sekunder adalah mereka yang tidak memiliki kaitan atau kepentingan langsung dengan suatu kebijakan namun memiliki kepedulian dan perhatian sehingga turut bersuara untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah.

Dalam perumusan hingga implementasi kebijakan JSA, banyak *stakeholder* primer maupun sekunder yang seharusnya dilibatkan. Namun dalam kenyataannya pihak Pemkot/

Dishubkominfo hanya melibatkan segelintir elemen masyarakat.

Suharto (2007) menyebutkan bahwa tahapan implementasi kebijakan melibatkan serangkaian kegiatan yang meliputi pemberitahuan kepada publik mengenai pilihan kebijakan yang diambil, instrumen kebijakan yang digunakan, staf yang akan melaksanakan program, pelayanan-pelayanan yang akan diberikan anggaran yang telah disiapkan, dan laporan-laporan yang akan dievaluasi. Dalam sebuah implementasi kebijakan akan menemui berbagai hambatan seperti keterbatasan sumber daya, kurang jelasnya pembagian otoritas diantara lembaga pelaksana, kekakuan birokrasi, dan perbedaan kepentingan diantara berbagai pihak. Melihat kasus JSA, maka yang menjadi permasalahan dalam implementasinya adalah pada proses pemberitahuan kepada publik mengenai pilihan kebijakan yang diambil.

Proses implementasi kebijakan JSA ini dapat pula ditinjau dengan menggunakan model Grindle. Menurut Grindle (dalam Riant Nugroho, 2008) bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup hal-hal berupa kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, jenis manfaat yang akan dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, kedudukan pembuat kebijakan, pelaksana program, dan sumber daya yang dikerahkan. Keunikan model Grindle terletak pada pemahaman yang komprehensif akan konteks kebijakan khususnya tentang implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Dalam konteks implementasi kebijakan JSA, bahwa derajat *implementability* kebijakan JSA sangat tinggi. Sangat jelas tergambar berbagai kepentingan yang terpengaruhi dengan adanya kebijakan tersebut, yaitu kepentingan masyarakat umum para pengguna jalan, sopir angkutan kota, dan pengusaha/pedagang. Jenis manfaat serta derajat perubahan yang akan dihasilkan adalah berkurangnya kemacetan di

pusat kota dan terjadinya distribusi lalu lintas serta pemerataan aktivitas ekonomi. Kemudian kedudukan pembuat kebijakan sudah jelas, yakni pemkot sebagai *decision maker/regulator*; pelaksana program adalah Dishubkominfo dengan didukung oleh unsur lainnya seperti kepolisian. Sedangkan masalah sumber daya merupakan sebuah kendala yang dapat menurunkan derajat *implementability* kebijakan JSA karena sarana pendukung seperti rambu-rambu masih kurang jumlahnya.

Dengan menggunakan model Grindle, terlihat juga bahwa muncul arena konflik di antara para aktor implementasi, yakni konflik antara Pemkot dengan aktor lainnya seperti sopir angkutan kota, LSM, mahasiswa, pengusaha, maupun masyarakat umum. Kemudian konflik antara DPRD Kota dengan Pemkot misalnya menyangkut masalah median jalan di Jl Sudirman dimana pihak DPRD tidak setuju median jalan dibongkar.

Setelah ujicoba dan sosialisasi dilaksanakan selama hampir 1 bulan, pihak Dishubkominfo melakukan evaluasi sementara. Berdasarkan laporan hasil evaluasi pelaksanaan kegiatan sosialisasi ujicoba JSA yang dibuat oleh pihak Dishubkominfo tanggal 26 April 2011 (dokumen terlampir) disebutkan bahwa pelaksanaan ujicoba JSA berjalan cukup lancar, tertib, dan aman walaupun terjadi gejala beberapa kali dari unsur masyarakat. Hal tersebut berdasarkan analisis Dishubkominfo terjadi dikarenakan kurangnya sosialisasi terhadap masyarakat luas. Meskipun demikian pihak Dishubkominfo menegaskan bahwa berdasarkan hasil pantauan dari tanggal 1-25 April 2011, masyarakat Kota Pangkalpinang dapat menerima dan mematuhi aturan lalu lintas yang diberlakukan. Dishubkominfo kemudian berpendapat bahwa ujicoba JSA sudah berhasil dilaksanakan.

Sedangkan terkait dengan masalah sosialisasi JSA, dari 25 orang pengguna jalan yang sempat diwawancarai oleh peneliti, sebanyak 10 orang menyatakan bahwa mereka mengetahui dari surat kabar, sedangkan lima orang lagi mengetahui dari orang lain/teman. Sementara ketika ditanyakan tentang maksimal tidaknya sosialisasi yang dilakukan pihak Pemkot, semua informan

(pengguna jalan) yang diwawancarai menyatakan belum maksimal.

Secara teoretis, evaluasi menurut Dunn (1999) berkaitan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Kemudian implementasi kebijakan dibagi tiga menurut *timing* evaluasi, yakni sebelum dilaksanakan, pada waktu dilaksanakan (evaluasi proses), dan setelah dilaksanakan. Evaluasi sementara yang dilakukan pihak Dishubkominfo terkait ujicoba JSA dapat digolongkan ke dalam evaluasi proses. Meskipun pihak Dishubkominfo sudah membuat evaluasi proses, tetapi peneliti berpendapat bahwa hasil evaluasi tersebut belum maksimal karena tidak memberikan gambaran bagaimana kondisi lalu lintas di Jl Sudirman dan jalan pendukung lainnya setelah uji coba dilaksanakan. Padahal dasar pemikiran implementasi JSA adalah adanya penambahan jumlah kendaraan di Kota Pangkalpinang tidak sesuai lagi dengan jumlah dan lebar jalan di Kota Pangkalpinang. Kemudian maksud dan tujuan awal implementasi kebijakan JSA adalah penataan kembali arus transportasi di Kota Pangkalpinang yang kondisinya sudah tidak relevan antara jumlah kendaraan dan lebar jalan, sehingga arus lalu lintas dapat lancar dan tertib serta kecelakaan lalu lintas dapat berkurang.

Salah satu model evaluasi yang dapat dilakukan pihak Dishubkominfo adalah model evaluasi ketepatan (Bridman dan Davis dalam Suharto, 2007). Evaluasi ini dilakukan untuk membantu pembuat kebijakan dalam menentukan apakah sebuah program baru perlu dibuat, atau apakah program yang sudah ada harus dipertahankan. Dengan kata lain, apakah kebijakan JSA tersebut benar-benar menghasilkan sesuatu yang berguna bagi masyarakat umum. Pihak Dishubkominfo bisa juga melakukan evaluasi efektivitas untuk melihat apakah hasil yang diinginkan telah tercapai.

Dalam hasil evaluasi sementara yang dilakukan pihak Dishubkominfo per tanggal 26 April 2011, tidak tergambar bagaimana dampak kebijakan JSA terhadap arus transportasi di Kota Pangkalpinang. Belum terlihat apakah kebijakan JSA tersebut sudah sesuai dengan hasil

atau tujuan yang diinginkan semula. Hanya tergambar bahwa masyarakat sudah menerima dan mematuhi aturan lalu lintas (kebijakan JSA). Hal lainnya yang tidak tergambar dalam evaluasi proses tersebut adalah masalah rekomendasi. Idealnya sebuah evaluasi kebijakan dapat menyediakan data dan informasi yang bisa dipergunakan untuk menganalisis kebijakan dan menunjukkan berbagai rekomendasi bagi perbaikan implementasi kebijakan. Meskipun evaluasi proses tersebut tidak menegaskan secara nyata rekomendasi agar kebijakan JSA diteruskan, tetapi nampaknya hasil evaluasi sementara tersebut juga menjadi salah satu pertimbangan bagi Pemkot untuk mempermanenkan kebijakan JSA. Meskipun hasil evaluasi akhir belum selesai dibuat dan dibahas dengan para *stakeholder* termasuk DPRD, tetapi pihak Pemkot sudah menetapkan kebijakan JSA tersebut menjadi sebuah kebijakan permanen melalui Keputusan Walikota Pangkalpinang no 298 tanggal 14 Juli 2011. Penetapan kebijakan tersebut semakin mengundang pro dan kontra yang sekaligus memperlihatkan bahwa kebijakan tersebut adalah kebijakan strategis Pemkot yang bersifat *top down*. Tidak dilibatkannya pihak lain dalam penetapan kebijakan JSA secara permanen ini diakui Ketua Komisi A DPRD Kota Pangkalpinang M Rusdi di Harian *Radar Bangka* tanggal 22 Juli 2011.

Sebagai sebuah kebijakan strategis Pemkot untuk mengatasi permasalahan yang bersifat insidental, maka pihak Pemkot berargumen bahwa pengesahan kebijakan JSA tidak perlu melibatkan persetujuan DPRD. Kebijakan JSA cukup disahkan melalui Keputusan Walikota, tidak perlu melalui Perda. Terhadap permasalahan penetapan kebijakan JSA secara permanen ini, secara teoretis telah disinggung sebelumnya bahwa perencanaan yang komunikatif adalah perencanaan berdasarkan ide bahwa solusi-solusi yang diperoleh dapat ditemui dalam proses dengan melibatkan semua *stakeholder*. Idealnya dalam penetapan kebijakan JSA secara permanen ini, Pemkot melalui Dishubkominfo tetap membangun dialog dan komunikasi yang sehat dengan berbagai pihak. Misalnya dengan pihak

DPRD Kota. Jika didahului dengan penyerahan hasil evaluasi akhir dan pembicaraan yang komunikatif, maka JSA sebagai solusi kemacetan di Kota Pangkalpinang tidak akan menemui resistensi yang besar. Bagaimanapun DPRD Kota sebagai representasi rakyat akan dapat menjadi jembatan komunikasi antara masyarakat luas dengan Pemkot. Aspek ini yang kurang diperhatikan oleh Pemkot. DPRD Kota selayaknya tidak hanya dilihat sebagai sebuah institusi tetapi juga merupakan personifikasi dari masyarakat luas yang berkepentingan dan terkena imbas dari kebijakan JSA.

Dalam konteks penetapan JSA ini, peneliti melihat bahwa konteks permasalahannya bukan kepada bentuk legal formal kebijakan itu apakah Perda atau hanya berbentuk Keputusan Walikota. Tetapi lebih kepada keinginan DPRD Kota agar eksistensi dan keberadaan institusinya dihargai melalui forum dialog. Hingga saat ini DPRD Kota merupakan satu-satunya lembaga yang dapat menyuarakan secara langsung aspirasi masyarakat dalam bidang perencanaan kota di Pangkalpinang mengingat belum adanya Forum Masyarakat Perkotaan seperti diamanatkan dalam Pasal 33 Permendagri No. 1 Tahun 2008 tentang Pedoman Perencanaan Kawasan Perkotaan. Lembaga lainnya yang bisa diajak untuk membahas kebijakan JSA tersebut sebenarnya adalah Dewan Transportasi Kota. Tetapi hingga saat ini tidak terdengar kiprahnya. Hal ini juga nampaknya menjadi salah satu alasan yang membuat kebijakan JSA tersebut implementasinya sangat terkesan *top down* dan kurang partisipatif serta tidak komunikatif. Pihak Pemkot sepertinya bingung untuk mencari elemen masyarakat atau perwakilan *interest group* yang dinilai tepat untuk berdialog. Bisa pula masalah waktu, karena semakin banyak elemen yang terlibat maka dapat dipastikan pembahasan JSA akan berlarut-larut meskipun telah diujicoba.

SIMPULAN

Proses penetapan Kebijakan Perencanaan Kota Pemkot Pangkalpinang tentang JSA kurang partisipatif mulai dari perumusan, implementasi hingga tahap evaluasi. Meskipun sosialisasi

dilakukan tetapi kurang maksimal. Komunikasi yang dijalin Pemkot juga kurang efektif sehingga banyak pihak merasa kurang dilibatkan dalam penetapan kebijakan JSA. Perencanaan perlu dibuat lebih matang, evaluasi setelah ujicoba kebijakan dilakukan bersama-sama pihak lain sebelum menetapkan sebuah kebijakan menjadi kebijakan permanen. Khusus menghadapi rencana kebijakan JSA Tahap II, ujicoba tetap perlu dilakukan. Sebelum ditetapkan menjadi kebijakan permanen hendaknya hasil evaluasi dibahas bersama terlebih dahulu dengan *stakeholders* terkait. Sebaiknya Pemkot mengadakan pembicaraan dan pendekatan persuasif dengan DPRD Kota mengenai pembongkaran median jalan agar kepentingan pengusaha yang berada di sisi kanan JSA Sudirman juga bisa terakomodir. Perlu adanya survey tentang perbandingan jumlah kendaraan yang parkir di kiri dan kanan jalan dalam satu hari.

DAFTAR RUJUKAN

- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Pangkalpinang. *Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Pangkalpinang 2011-2030*. Pangkalpinang: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, 2010
- Bridgman, Peter and Glyn Davis. *The Australian Policy Handbook*. Crows Nest: Allen and Unwin, 2004
- Kustiwan, Iwan. *Perencanaan Kota*, Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka, 2007
- Nugroho, Riant. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2008
- Riyadi & Dedy S Bratakusumah. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004
- Suharto, Edi. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2007