

## KEBIJAKAN PUBLIK UNTUK SIAPA?

(KONTROVERSI PEMBANGUNAN FLYOVER DI KOTA BANDAR LAMPUNG)

PUBLIC POLICY FOR WHOM?  
(CONTROVERSION OF FLYOVER DEVELOPMENT IN BANDAR LAMPUNG CITY)

**Yuditya Wardhana**

*Dosen STISIPOL Dharma Wacana, Jl. Kenanga No. 3 Mulyojati 16C Kota Metro*

*Email: yuditya5290@gmail.com*

**Abstract.** Bandar Lampung Municipal Government has conducted traffic engineering in order to overcome traffic jam through the development of flyover or flyover. Until February 2017, Bandar Lampung has had five flyovers in a number of locations, namely Jl. Sultan Agung-Jl. Ryacudu, Jl. Antasari-Jl. Tirtayasa, Jl. Gajah Mada-Jl. Juanda, Jl. Ki Maja-Jl. Ratu Dibalau, and Jl. Gajah Mada-Jl. Antasari. Furthermore, in March 2017 Pemkot Bandar Lampung built the sixth flyover connecting the Jl. Teuku Umar and Jl. ZA. Pagaralam, precisely in front of T-junction MBK (Mal Boemi Kedaton). Unlike the previous five flyovers, this time the pros and cons enveloped the development of the famous flyover with the flyover MBK. One of the main reasons is the status of Jalan Teuku Umar and ZA. Pagaralam which is a national road segment. Bandar Lampung Mayor Herman HN affirmed his stance to continue to build flyover in the national road segment although the completeness related to the permit from the central government will be completed later. Because of the harsh attitude of Bandar Lampung municipal government that keeps building the flyover project of MKB, Lampung Provincial Government together with Police of Lampung Police stop all MBK flyover development activity, so this polemic becomes open war between City Government and Provincial Government in Lampung society.

**Keywords:** Public Policy, Flyover, Development.

**Abstrak,** Pemerintah Kota Bandar Lampung telah melakukan rekayasa lalu lintas dalam rangka mengatasi kemacetan melalui kebijakan pembangunan jalan layang atau flyover. Hingga Februari 2017, Bandar Lampung telah memiliki lima flyover di sejumlah lokasi, yaitu Jl. Sultan Agung-Jl. Ryacudu, Jl. Antasari-Jl. Tirtayasa, Jl. Gajah Mada-Jl. Juanda, Jl. Ki Maja-Jl. Ratu Dibalau, dan Jl. Gajah Mada-Jl. Antasari. Selanjutnya, pada bulan Maret 2017 Pemkot Bandar Lampung membangun flyover keenam yang menghubungkan ruas Jl. Teuku Umar dan Jl. ZA. Pagaralam, tepatnya di depan pertigaan MBK (Mal Boemi Kedaton). Tidak seperti lima flyover sebelumnya, kali ini pro dan kontra menyelimuti pembangunan flyover yang tenar dengan sebutan flyover MBK tersebut. Salah satu alasan utamanya adalah status Jalan Teuku Umar dan ZA. Pagaralam yang merupakan ruas jalan nasional. Walikota Bandar Lampung Herman HN menegaskan sikapnya untuk tetap membangun flyover di ruas jalan nasional tersebut walaupun kelengkapan terkait izin dari pemerintah pusat akan dilengkapi belakangan. Atas sikap keras Pemkot Bandar Lampung yang tetap membangun proyek pembangunan flyover MKB tersebut, Pemprov Lampung bersama Kepolisian Polda Lampung menghentikan paksa seluruh aktivitas pembangunan flyover MBK, sehingga polemik ini menjadi perang terbuka antara Pemkot dan Pemprov di tengah-tengah masyarakat Lampung.

**Kata Kunci:** Kebijakan Publik, Flyover, Pembangunan.

## 1. Pendahuluan

Banyaknya aktivitas masyarakat di kota Bandar Lampung membuat transportasi khususnya pada pagi dan sore hari di jalan raya menjadi macet. Kemacetan lalu lintas itu sendiri terlihat dari volume kendaraan yang lebih besar daripada kapasitas jalan raya. Kemacetan lalu lintas terjadi pada ruas jalan yang menjadi akses utama dari aktifitas masyarakat kota Bandar Lampung. Kemacetan tersebut sudah menjadi hal yang wajar sehingga masyarakat memang terpaksa untuk terbiasa dengan hal tersebut.

Keberadaan infrastruktur yang memadai sangat diperlukan masyarakat seiring dengan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks terhadap kebutuhan sarana dan prasarana transportasi, terutama di kota Bandar Lampung yang merupakan pusat dari kegiatan ekonomi, pendidikan, perdagangan, kesehatan, dan lain sebagainya. Untuk menjawab kebutuhan masyarakat, sebuah solusi pun dihadirkan oleh Pemkot Bandar Lampung yaitu membuat kebijakan pembangunan jembatan layang atau *flyover* di persimpangan jalan yang menjadi pusat kemacetan.

Hingga saat ini, Pemkot Bandar Lampung telah membangun lima *flyover*, antara lain Jl. Sultan Agung-Jl. Ryacudu, Jl. Antasari-Jl. Tirtayasa, Jl. Gajah Mada-Jl. Juanda, Jl. Ki Maja-Jl. Ratu Dibalau, dan Jl. Gajah Mada-Jl. Antasari. Mendapat respon positif dari masyarakat, Walikota Bandar Lampung Herman HN terus berupaya melakukan pembangunan *flyover* di sejumlah titik guna mengurangi kemacetan lalu lintas, salah satunya adalah di Jl. Teuku Umar-Jl. ZA. Pagaralam. Lokasi pembangunan *flyover* ini bertepatan di depan pertigaan MBK (Mal Boemi Kedaton). Pemkot memilih lokasi tersebut dikarenakan jalan tersebut menjadi titik kemacetan yang berada di tengah kota Bandar Lampung.

Maret 2017, Pemkot Bandar Lampung memulai proyek pembangunan *flyover* Jl. Teuku Umar-Jl. ZA. Pagaralam atau yang lebih tenar dengan sebutan *flyover* MBK. Pembangunan *flyover* ini menimbulkan reaksi pro dan kontra dari berbagai pihak, baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun masyarakat. Reaksi bermunculan dikarenakan pihak Pemkot Bandar Lampung memulai pembangunan *flyover* MBK ini ternyata belum memiliki izin dari Pemerintah Pusat. Izin itu diperlukan karena pembangunan tersebut dilaksanakan di jalan nasional yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Dengan kata lain, Pemkot Bandar Lampung harus melayangkan izin terlebih dahulu ke pemerintah pusat sebagai pemilik jalan, meskipun pembangunan *flyover* tersebut diperuntukkan bagi kebutuhan masyarakat.

Dalam kebijakan pembangunan *flyover* MBK, Pemkot belum mengantongi sejumlah izin dari beberapa instansi terkait, sehingga Pemprov Lampung meminta Wali Kota Bandar Lampung Herman HN untuk menghentikan pembangunan *flyover* tersebut melalui surat nomor: 551/1267/V.13/2017 perihal penghentian aktivitas pembangunan *flyover*. Kendati demikian, Pemkot Bandar Lampung tidak menggubris himbauan dari Pemprov Lampung dan tetap menjalankan proyek pembangunan *flyover*. Akibat tidak ditindaklanjutinya surat yang dilayangkan oleh Pemprov Lampung kepada Pemkot Bandar Lampung, akhirnya pada 16 Juni 2017 Pemprov bersama personil kepolisian Polda Lampung mengambil tindakan tegas untuk menghentikan paksa seluruh aktivitas proyek pembangunan *flyover* tersebut.

## 2. Kajian Pustaka

### 1. Kebijakan Publik

Dunn dalam (Solichin, 2012) menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*, sebagai berikut :

“Kebijakan Publik (*Public Policy*) 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”. Pengertian kebijakan publik diatas menyebutkan segala tindakan dari pemerintah baik yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan berdasarkan keputusan yang telah ditetapkan. Keputusan tersebut bersumber dari pilihan kolektifitas yang mempunyai keterkaitan satu sama lainnya dan dibuat oleh lembaga yang berwenang.

Syafie dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Ilmu Pemerintahan* mengutip pendapat Harold Laswell, kebijakan adalah “tugas intelektual pembuatan keputusan meliputi penjelasan tujuan, penguraian kecenderungan, penganalisaan keadaan, proyeksi pengembangan masa depan dan penelitian, penilaian dan penelitian, serta penilaian dan pemilihan kemungkinan” Laswell dalam (Syafie, 1992:54). Menurut pendapat Laswell tersebut, kebijakan diartikannya sebagai tugas intelektual pembuatan keputusan yang meliputi berbagai hal yaitu penjelasan mengenai tujuan yang ingin dicapai dari suatu kebijakan yang telah dibuat, penguraian kecenderungan untuk memilih beberapa tujuan yang sesuai dengan keadaan, pengembangan dampak dan kinerja kebijakan di masa depan, melakukan penelitian dan evaluasi.

## 2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Tahap-Tahap Kebijakan Publik (William Dunn, 2003):

### Tahap 1 : Penyusunan Agenda

Isu-isu kebijakan atau permasalahan publik akan berkompetisi dan dipilih, kemudian dimasukkan ke dalam agenda kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

### Tahap 2 : Perumusan / Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada.

### Tahap 3 : Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi untuk di sah kan menjadi sebuah kebijakan publik. Dalam adopsi kebijakan, telah ditetapkan mengenai tujuan kebijakan, program kebijakan, alokasi dana kebijakan, dsb.

### Tahap 4 : Tahap Implementasi Kebijakan

Implementasi dapat dirumuskan sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*), dan suatu hasil akhir (*outcome*). Implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan kebijakan (baik di tingkat nasional maupun lokal) melalui satu atau serangkaian program atau proyek dengan implikasi pengaturan dan pengalokasian risorsis tertentu untuk menghasilkan *outcome* yang diinginkan.

### Tahap 5 : Evaluasi Kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, unuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah

kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

### 3. Implementasi Kebijakan Publik

(Winarno, 2014), dalam bukunya yang berjudul *Teori dan Proses Kebijakan Publik* menjelaskan pengertian implementasi kebijakan sebagai berikut: “Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”. Definisi tersebut menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan administratif yang legitimitas hukumnya ada. Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai unsur dan diharapkan dapat bekerjasama guna mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

Ripley dan Franklin (1986:89) dalam bukunya yang berjudul *Birokrasi dan Implementasi Kebijakan (Policy Implementation and Bureaucracy)* menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan atau program dapat ditunjukkan dari tiga faktor yaitu :

1. Perspektif kepatuhan (*compliance*) yang mengukur implementasi dari kepatuhan (baik tingkat kepatuhan bawahan kepada atasan, atau kepatuhan implementor terhadap peraturan).
2. Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan.
3. Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan”.

Beberapa model implementasi kebijakan (Subarsono, 2005):

#### 1) Model Van Meter dan Van Horn

Model ini mengandalkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Terdapat beberapa variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu:

- a. Standar dan sasaran kebijakan
- b. Sumber daya
- c. Komunikasi antar organisasi terkait
- d. Sikap para pelaksana
- e. Kondisi sosial, ekonomi, politik

#### 2) Model Edwar III dalam (Winarno, 2014)

Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh empat faktor penting, yaitu:

- a. Komunikasi kebijakan, berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi penyampaian informasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*).
- b. Sumberdaya, bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan. Jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Dimensi Sumber daya meliputi manusia (*staff*), peralatan (*facilities*), dan Informasi dan kewenangan (*information and authority*).

- c. Disposisi, disposisi ini merupakan karakteristik yang menempel erat kepada pelaksana. Disposisi terdiri dari pengangkatan birokrasi (*staffing the bureaucracy*) dan insentif (*incentives*).
- d. Struktur birokrasi; struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek penting dari setiap organisasi adalah adanya *standard operating procedures* (SOP). SOP akan menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak. Tidak jelasnya SOP diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya akan berdampak pada gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan.

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### a. Pelaksanaan Kebijakan Pembangunan *Flyover*

Suatu kebijakan publik pada dasarnya ditujukan untuk memecahkan persoalan-persoalan yang ada di masyarakat. Salah satu permasalahan yang ada di Kota Bandar Lampung adalah kemacetan lalu lintas. Sampai saat ini, Pemkot Bandar Lampung telah berupaya membuat kebijakan dalam mengatasi kemacetan yang ada. Salah satu kebijakan yang telah dibuat oleh Walikota Bandar Lampung Herman HN adalah membangun jembatan layang atau flyover, terdapat lima flyover yang telah dibangun diantaranya adalah:

**Tabel 1.**

#### *Flyover di Bandar Lampung*

No	Letak	Lebar	Panjang	Peresmian
1	Jl. Sultan Agung-Jl. Ryacudu	12 meter	180 meter	8 Juli 2013
2	Jl. Antasari-Jl. Tirtayasa	12 meter	180 meter	8 Juli 2013
3	Jl. Gajah mada-Jln. Juanda	9 meter	585 meter	1 Januari 2014
4	Jl. Kimaja-Jln. Ratu dibalau	10 meter	278,85 meter	1 Januari 2016
5	Jl. Gajah Mada-Jl. Antasari	9 meter	310 meter	26 Desember 2016

**Sumber: Diolah oleh peneliti dari berbagai sumber, 2017.**

Saat ini, Pemkot kembali membangun *flyover* di Jl. Teuku Umar-Jl. ZA. Pagaralam. *Flyover* yang pembangunannya dimulai sejak Maret 2017 ini menimbulkan berbagai macam reaksi karena Pemkot Bandar Lampung membangun *flyover* diruas jalan nasional dan belum mengantongi sejumlah izin dari pemerintah pusat selaku pemilik jalan.

Ripley dan Franklin (1986) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan atau program dapat ditujukan dari tiga faktor, yaitu kepatuhan, kelancaran rutinitas (tiadanya persoalan), dan kinerja yang memuaskan semua pihak (terutama kelompok penerima manfaat). Mencermati gejala perilaku kebijakan yang dibuat oleh Pemkot Bandar Lampung, penulis berpendapat bahwa kebijakan pembangunan *flyover* ini telah menampilkan sosok Pemkot yang gagal dalam kinerjanya. Kebijakan berkualitas rendah, yaitu ditandai dengan kegagalan menepati kepatuhan yang prosedural dan juga memunculkan keresahan ditengah masyarakat akibat memanasnya persetujuan antara Pemkot dan Pemrov.

Kebijakan yang dibuat oleh Pemkot Bandar Lampung dengan perspektif kepatuhan akan terjadi ketika kebijakan pembangunan *flyover* ini dibuat dan

dilaksanakan dengan mempertimbangkan aspek prosedur, hierarki kewenangan, kepatuhan terhadap hukum, penyusunan kebijakan yang dinamis, dan sebagainya. Sedangkan yang terjadi dalam proyek pembangunan ini tidaklah demikian. Walikota Herman HN tetap bersikukuh untuk tetap menjalankan kebijakannya.

Seorang pejabat daerah, apapun levelnya seharusnya berkordinasi dengan semua elemen pemerintah jika ingin menjalankan kebijakan, apalagi kebijakan pembangunan *flyover* ini berkaitan dengan prasarana yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Kebijakan dengan derajat kordinasi yang baik yaitu ketika adanya *share* pengetahuan dari berbagai pemangku kepentingan, seperti kalangan bisnis, *civil society*, akademisi, pakar, dan lainnya dalam rangka menciptakan kebijakan yang berkualitas. Di satu sisi, Pemkot mengambil kebijakan ini semata-mata demi mensejahterakan masyarakat untuk mengurai kemacetan yang ada di tengah kota. Tetapi sayangnya, kebijakan yang dijalankan ini tidak memperhatikan aturan dan regulasi, sehingga jelas bahwa Pemkot Bandar Lampung telah menabrak aturan-aturan yang ada.

Selanjutnya, kebijakan dengan kelancaran rutinitas (tiadanya persoalan) ditandai ketika adanya kolaborasi nilai di dalamnya, seperti nilai keadilan, hak asasi manusia, kesejahteraan, keamanan, bebas diskriminasi, dan manfaat lainnya. Pembangunan *flyover* di ruas Jl. Teuku Umar-Jl. ZA. Pagaralam masih dikatakan belum memenuhi unsur tersebut. Dalam perspektif ini, kebijakan pembangunan *flyover* masih minus, belum menapaki anak tangga dalam implementasi kebijakannya, yaitu kepatuhan serta kelancaran rutinitas. Sejumlah kritik dikemukakan seperti belum memiliki izin dari Kementerian PUPR, melanggar batasan kewenangan, kesan pemaksaan mengambil alih jalan nasional, pemborosan anggaran, dan mengabaikan skala prioritas pengentasan masalah perkotaan.

#### b. Penyelesaian Kebijakan Pembangunan *Flyover*

Peraturan perundang-undangan tentang jalan telah mengatur tegas bahwa wewenang penyelenggaraan jalan ada pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Wewenang penyelenggaraan jalan oleh pemerintah pusat meliputi penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan jalan nasional. Sementara wewenang penyelenggaraan jalan oleh pemerintah daerah meliputi penyelenggaraan jalan provinsi, jalan kabupaten/kota, dan jalan desa sesuai tingkatannya. Penyelenggaraan jalan yang dimaksud oleh undang-undang tersebut meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan secara makro sesuai dengan kebijakan nasional. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa kewenangan penyelenggaraan jalan nasional termasuk pembangunan *flyover* di ruas jalan nasional ada pada kementerian PUPR.

Polemik kebijakan pembangunan *flyover* di Jl. Teuku Umar-Jl. ZA. Pagaralam mulai ditanggapi oleh DPRD Provinsi Lampung. Pimpinan DPRD Provinsi Lampung telah melakukan mediasi pada bulan Juni 2017 dan secara langsung mengundang Gubernur Lampung M. Ridho Ficardo dan Walikota Bandar Lampung Herman HN terkait pembangunan *flyover* tersebut. Selanjutnya pada Agustus 2017, setelah melalui serangkaian mediasi yang telah di fasilitasi oleh Kemen PUPR, Pemkot Bandar Lampung menyambut baik hasil mediasi yang membahas MoU tentang pelimpahan wewenang pengelolaan aset jalan nasional menjadi jalan kota Bandar Lampung. Pertemuan itu juga menghasilkan bahwa dokumen andalalin dianggap beres, sementara upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL) juga telah disetujui.

Kesepakatan pelimpahan jalan nasional menjadi milik Pemkot Bandar Lampung ini diharapkan bisa mengakhiri polemik kebijakan pembangunan *flyover* di depan

pertigaan Mal Boemi Kedaton (MBK) tersebut. Pada prinsipnya, pembangunan daerah adalah satu kesatuan, perlu adanya kesinergisan antara pemerintah daerah. Warga Bandar Lampung tentu berharap agar semua pemimpin yang telah terpilih secara demokratis akan memilih hukum sebagai panglima dalam penyelesaian sengketa pembangunan *flyover*.

#### 4. Kesimpulan dan Saran

##### Kesimpulan

Dari tulisan yang telah diuraikan diatas, penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pemkot Bandar Lampung melaksanakan kebijakan pembangunan *flyover* di ruas jalan nasional yang belum mendapatkan sejumlah izin dari pemerintah pusat.
2. Mediasi yang dilakukan Pemerintah Pusat terhadap Pemkot dan Pemprov menghasilkan pelimpahan wewenang pengelolaan aset jalan nasional menjadi jalan kota Bandar Lampung

##### SARAN

Mencermati fenomena kebijakan pembangunan *flyover* di Kota Bandar Lampung, penulis menyarankan agar Pemkot Bandar Lampung melakukan pengkajian kembali seluruh tahapan kebijakan demi pencapaian visi kesejahteraan warga kota Bandar Lampung.

#### Daftar pustaka

- Dunn, William N. 2003. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Ripley, Ronald B and Grace Franklin. 1986. *Policy Implementation Bureaucracy*. Chicago : Dorsey Press.
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Syafie, Inu Kencana. 1992. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: PT Eresco.
- Wahab, Solichin Abdul. 2012. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Winarno, Budi. 2014. *Kebijakan Publik (Teori, Proses dan Studi Kasus)*. Yogyakarta. CAP (Centre of Academic Publishing Service).