

KEBIJAKAN PENATAAN JARINGAN TRAYEK ANGKUTAN UMUM PERKOTAAN JEMBER

Sonya Sulistyono
Jurusan Teknik Sipil
Fakultas Teknik
Universitas Jember
Jln. Kalimantan No. 37
Jember, Jawa Timur
Tlp. (0331) 410241
sonya.sulistyono@unej.ac.id

Ludfi Djakfar
Jurusan Teknik Sipil
Fakultas Teknik
Universitas Brawijaya
Jln. M.T. Haryono No. 167
Malang, Jawa Timur
Tlp. (0341) 580120
ldjakfar@ub.ac.id

Achmad Wicaksono
Jurusan Teknik Sipil
Fakultas Teknik
Universitas Brawijaya
Jln. M.T. Haryono No. 167
Malang, Jawa Timur
Tlp. (0341) 580120
wicaksono@ub.ac.id

Abstract

A thriving city should have a reliable public transport system. A continued decline in the performance of services can not be separated by a detachment of people using public transport, as uncomfortable and unreliable existing services, until unresolved overlapping route yearly by the regulator. Restructuring the route network and preposition institutional arrangement of public transport management are needed to improve public transport services in the community. Restructuring the route network into two, namely: first, the subsidiaryp route network that serves the main line of Jember city use the concept of road based public transport (BRT) with medium buses; second, develop twigs routes of feeder line to serve distrcet road network in urban areas. Formulation of public policy was conducted through four stages: formulation of the problem, preparation of policy agenda, selection of policy alternatives to solve the problem, and determination of the policy to minimize the two groups resistance (pro and contra).

Keywords: policy formulation, policy agenda, problem solving, policy setting

Abstrak

Sebuah kota yang berkembang harusnya memiliki sistem angkutan umum yang dapat diandalkan. Terus menurunnya kinerja pelayanan tidak lepas dari menjauhnya masyarakat menggunakan angkutan umum karena tidak nyaman dan tidak handalnya pelayanan yang ada, hingga *overlapping* lintasan trayek yang sudah bertahun-tahun tidak terselesaikan oleh regulator. Penataan kembali jaringan trayek dan kelembagaan pengelolaan angkutan umum diperlukan untuk meningkatkan pelayanan angkutan umum di tengah masyarakat. Penataan jaringan trayek dilakukan terbagi dua, yaitu: pertama, jaringan trayek cabang yang melayani jalur utama perkotaan Jember menggunakan konsep angkutan umum berbasis jalan dengan armada bus sedang; kedua, jaringan trayek ranting yang melayani jaringan jalan kabupaten di kawasan perkotaan yang semakin berkembang. Formulasi dalam kebijakan publik dilakukan melalui empat tahapan, yaitu: perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah, dan penetapan kebijakan dilakukan untuk mengurangi resistensi dua model kelompok (pro dan kontra).

Kata kunci: perumusan kebijakan, agenda kebijakan, pemecahan masalah, penetapan kebijakan

PENDAHULUAN

Sebuah sistem transportasi perkotaan seharusnya memiliki angkutan umum yang dapat diandalkan. Masyarakat sebagai pengguna seharusnya memiliki fleksibilitas dalam melakukan perpindahan rute dan kejelasan jadwal terhadap pelayanan angkutan umum yang disediakan, sehingga angkutan umum akan mampu sebagai salah satu penggerak kehidupan dan perekonomian perkotaan. Angkutan umum perkotaan di Jember telah ada

sejak tahun 1986 dengan armada berbentuk seperti oplet pintu di bagian belakang. Tahun 1994 bentuk angkutan umum perkotaan di Jember mengalami peremajaan armada, yaitu menggunakan minibus dengan pintu penumpang di samping dan melayani 17 trayek. Tiga trayek yaitu A, B, dan D yang menghubungkan Terminal Tawang Alun dengan Terminal Arjasa dan Terminal Pakusari selain dilayani jenis kendaraan minibus, juga dilayani dengan jenis kendaraan bus sedang.

Peninjauan atau penataan ulang trayek hingga saat ini belum pernah dilakukan, meskipun telah terjadi perubahan sangat besar terhadap tata guna lahan dan aktivitas masyarakat perkotaan. Beberapa trayek saat ini dapat dikatakan mati (tidak beroperasi) karena tidak ada armada yang mau melayani dan beberapa mati suri. Trayek yang pernah dilayani dengan jenis kendaraan bus sedang, saat ini juga sudah tidak beroperasi dan hanya dilayani minibus. Sebagian besar armada melakukan pelanggaran pelayanan trayek, khususnya pelanggaran rute. Angkutan umum banyak yang tidak melakukan pelayanan dari terminal asal hingga terminal tujuan, namun memotong di tengah jalan dengan alasan penumpang tidak ada. Hal inilah salah satu yang membuat keengganan penggunaan angkutan umum oleh masyarakat di perkotaan Jember (Lestari, 2014). Kondisi angkutan umum saat ini telah berusia “lanjut” dengan status kepemilikan pribadi. Berdasar data Dinas Perhubungan Kabupaten Jember tercatat sebanyak 80 persen dari 298 angkutan kota butuh peremajaan karena usia kendaraan sudah di atas 20 tahun (Solichah, 2016). Kondisi armada angkutan kota rata-rata berusia di atas 20 tahun dan paling muda hanya 12 tahun. Masyarakat di Jember tentunya semakin tidak berminat menggunakan angkutan kota dengan kondisi armada yang sudah tidak layak beroperasi ini. Biaya investasi armada baru cukup besar, sementara potensi *demand* masih rendah maka diharapkan Pemerintah Kabupaten Jember turun tangan atas persoalan ini (Adminsal, 2016b).

Kondisi terkait angkutan umum perkotaan di Jember tidak jauh berbeda dengan yang banyak terjadi pada beberapa perkotaan di Indonesia. Kondisi yang terjadi di Indonesia menunjukkan banyak pengguna yang tidak setia dengan penggunaan angkutan umum karena *captive choice* (Susilo et al., 2007). Dirjen Perhubungan Darat memperlihatkan kenyataan di lapangan yang harus dihadapi, seperti: (a) rendahnya keberpihakan pada pengembangan angkutan umum oleh fenomena sepeda motor; (b) rendahnya pembangunan prasarana transportasi; (c) tata ruang yang kurang efisien; (d) masih rendahnya penegakan hukum; dan (e) otonomi daerah yang selalu berbicara pada PAD. Rendahnya tingkat layanan dan kondisi tidak dapat diandalkan serta perasaan ketidakpastian, mendorong pengguna beralih ke moda perjalanan lebih mudah diakses dan dapat diandalkan, misalnya sepeda motor bila memungkinkan (Susilo dan Joewono, 2016).

Pemerintah memiliki tanggung jawab atas penyelenggaraan angkutan umum. Pemerintah Daerah kabupaten/kota wajib menjamin tersedianya angkutan umum untuk jasa angkutan orang dan/atau barang dalam wilayah kabupaten/kota, dimana penyediaan jasa dapat dilakukan BUMN, BUMD, dan/atau badan hukum lain sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Menjadi

penting untuk dapat meningkatkan pelayanan dan meningkatkan pengguna angkutan umum perkotaan Jember. Tinjauan terhadap jaringan trayek dan identifikasi permasalahannya pada angkutan perkotaan Jember perlu dilakukan. Selanjutnya berdasarkan hasil kajian tersebut dapat dirumuskan kebijakan penataan jaringan trayek dan strategi implementasinya. Tentunya yang menjadi harapan adalah terlayannya kegiatan masyarakat oleh angkutan umum secara maksimal di wilayah perkotaan Jember.

METODE PENELITIAN

Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi kawasan perkotaan Jember yang dilayani oleh trayek angkutan umum perkotaan, meliputi sebagian wilayah Kecamatan Sumbersari, Kecamatan Kaliwates, dan Kecamatan Patrang. Tinjauan dilakukan pada trayek angkutan umum yang pada tahun 2015 beroperasi dan melakukan pelayanan, yaitu sebanyak 14 trayek (A, B, C, D, E, G, H, K, L, N, O, P, Q, dan R) dari 17 trayek yang diterbitkan Dinas Perhubungan Kabupaten Jember. Sementara ada 3 trayek yang pada tahun 2015 sudah tidak melakukan pelayanan atau tidak beroperasi, yaitu trayek T, V, dan AT.

Parameter Evaluasi Kinerja Angkutan Umum

Parameter-parameter tinjauan terhadap evaluasi kinerja angkutan umum mengacu pada Pedoman Teknis Penyelenggaraan Angkutan Penumpang Umum di Wilayah Perkotaan Dalam Trayek Tetap dan Teratur (Departemen Perhubungan RI, 2002), antara lain: (a) waktu perjalanan pergi pulang; frekuensi kendaraan/jam; (b) faktor muat; (c) selisih waktu (*time headway*); (d) jumlah trip dan jarak tempuh kendaraan per hari; (e) waktu siklus (*cycle time*); (f) jumlah penumpang/kendaraan/hari; (g) faktor ketersediaan; dan (h) waktu sirkulasi. Tinjauan kinerja didasarkan atas hasil penelitian yang dilakukan peneliti sebelumnya (Lestari, 2008) dan hasil analisis yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan data hasil survei tahun 2015. Evaluasi kinerja dilakukan dengan membandingkan kondisi saat tinjauan hasil kajian dalam penelitian tersebut dengan standar kinerja angkutan umum seperti pada Tabel 1 (World Bank, 1987).

Pendekatan Analisis Kebijakan

Kebijakan publik adalah keputusan memilih nilai-nilai terbaik dari sekian banyak pilihan, dan pilihan tersebut merupakan nilai yang sesuai dengan kepentingan masyarakat. Menciptakan keseimbangan diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interest*) dan fungsi sebagai penilai (*valuer*) harus dapat diperankan oleh pembuat kebijakan atau *policy makers*. Nilai yang dapat disepakati bersama didasarkan pada penilaian-penilaian rasional (*rational judgement*) harus dapat diciptakan oleh pembuat kebijakan (Islamy, 2002).

Tabel 1 Kinerja Angkutan Umum Perkotaan Jember

No.	Parameter	Satuan	Standar (Word-Bank, 1997)	Trayek														
				A		B		D		E		K		C		G		H
				2008	2015	2008	2015	2008	2015	2008	2015	2008	2015	2008	2015	2008	2015	
1	Waktu perjalanan pergi-pulang	jam	1-3	2:03	1:59	2:09	2:14	1:51	1:56	2:00	2:12	1:52	2:22	1:53	1:54	1:55	1:46	1:32
2	Frekuensi kendaraan/jam	kend	6-12	12	10	11	7	16	12	12	8	5	4	6	4	16	9	6
3	Faktor muat (load factor)	%	≤100	51,55	32,47	34,09	34,97	64,11	37,26	56,02	29,41	72,27	32,42	51,96	28,00	40,88	23,53	28,31
4	Selish waktu (time headway)	menit	6-12	4	6	5	8	3	6	4	7	8	12	8	14	3	7	14
5	Jumlah trip dan jarak tempuh																	
	a. Jumlah trip	kend/hari		9	8	8	6	12	9	10	6	8	7	10	3	10	4	3
	b. Jarak tempuh kend/hari	km	230-260	307,8	254,2	270,7	204,5	327,9	259,0	273,6	194,6	237,8	203,3	304,4	82,2	230,1	103,2	61,7
6	Waktu siklus (cycle time)	jam		2:05	2:03	2:11	2:21	1:52	2:07	2:09	2:20	2:10	2:38	1:54	1:55	2:00	1:45	1:34
7	Jumlah penumpang/kend/hari	%	250-300	105	29	115	23	173	38	104	20	107	25,5	132	62	98	24	235
8	Faktor ketersediaan	%	80-90	100	97	88	94	96	89	93	91	87	89	93	94,44	94	84,42	147,1
	a. Jumlah kend. izin	kend		32	31	36	31	36	36	33	32	18	18	13	18	42	42	10
	b. Jumlah kend. beroperasi	kend		32	30	32	29	35	32	31	29	16	16	12	17	40	35	9
	c. Jumlah kend. diperlukan	kend		30	22	27	19	30	20	31	24	15	14	16	9	28	23	7
9	Waktu sirkulasi	jam		2:10	2:06	2:16	2:24	1:59	2:10	2:08	2:23	1:59	2:41	2:01		2:08		
10	Penyimpangan trayek	%		28	3	47	12	100	100	15	14	28	32	22	19			100

Tabel 1 Kinerja Angkutan Umum Perkotaan Jember (Lanjutan)

No.	Parameter	Satuan	Standar ^{a)}	Trayek														
				L		N		O		P		Q		R		T		V
				2008	2015	2008	2015	2008	2015	2008	2015	2008	2015	2008	2015	2008	2015	
1	Waktu perjalanan pergi pulang	jam	1-3	2:24	2:48	2:04	1:55	2:10	2:10	2:07	2:13	1:49	1:09	1:39	2:14	2:26	-	1:44
2	Frekuensi kendaraan/jam	kend	6-12	2	1	5	3	4	3	3	1	4	2	4	2	2	-	2
3	Faktor muat (load factor)	%	≤100	26,22	48,15	42,92	23,88	113,6	24,64	113,6	21,12	122,7	25,55	139,4	22,66	97	-	41
4	Selish waktu (time headway)	menit	6-12	9	34	8	26	12	34	11	98	11	50	10	38	10	-	11
5	Jumlah trip dan jarak tempuh																	
	a. Jumlah trip	kend/hari		6	1	8	2	8	3	8	1	10	2	8	2	6	-	10
	b. Jarak tempuh kend/hari	km	230-260	145,8	36,7	272,7	73,0	258,7	84,63	233,2	37,24	292,9	52,18	245,6	46,29	140,9	-	76,38
6	Waktu siklus (cycle time)	jam		2:38	0:55	2:05	2:05	2:12	2:16	2:09	1:18	1:50	1:03	1:48	2:41	2:38	-	2:06
7	Jumlah penumpang/kend/hari	%	250-300	107	6	20	31	77	22	71	4	117	10	112	8	46	-	43
8	Faktor ketersediaan	%	80-90	83	34,29	95	89,04	82	68,75	69	47,78	85	28,79	72	44,24	92	-	64
	a. Jumlah kend. izin	kend		6	7	15	14	14	14	10	10	12	12	16	15	6	6	7
	b. Jumlah kend. beroperasi	kend		5	2	14	12	12	10	7	5	10	3	11	7	6	-	5
	c. Jumlah kend. diperlukan	kend		16	1	16	6	13	7	13	1	10	1	12	15	21	-	18
9	Waktu sirkulasi	jam		2:30		2:11		2:16		2:14		1:57		1:47		2:31	-	1:51
10	Penyimpangan trayek	%		100		10		45		35		100		67		100	-	12

Tinjauan terhadap analisis kebijakan dalam penataan jaringan trayek angkutan kota Jember menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif, dengan fokus: (1) kondisi obyektif terhadap penataan jaringan trayek angkutan umum perkotaan Jember; (2) dampak yang diperkirakan terjadi terhadap *stakeholder*; dan (3) faktor pendukung dan penghambat terhadap kebijakan penataan jaringan trayek angkutan umum perkotaan Jember.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Formulasi dalam kebijakan publik merupakan rangkaian paling tidak melalui empat tahapan, yaitu: perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah, dan penetapan kebijakan (Sulistio et al., 2012). Dalam rencana kebijakan penataan jaringan trayek angkutan umum perkotaan Jember, akan ditinjau melalui pendekatan empat tahap formulasi dalam kebijakan publik. Diharapkan kebijakan ini diperoleh sebuah kebijakan publik yang berpihak pada kepentingan masyarakat.

Perumusan Masalah (*Defining Problem*)

Merupakan tahap awal dalam proses kebijakan publik. Dalam melakukan perumusan masalah dapat dimulai dari pencarian masalah, dilanjutkan spesifikasi masalah, dan pengenalan masalah. Dua permasalahan mendasar pada angkutan umum perkotaan Jember yaitu: menurunnya kinerja pelayanan dan *overlapping* trayek.

Menurunnya Kinerja Pelayanan Angkutan Umum Perkotaan Jember

Tinjauan terhadap menurunnya kinerja pelayanan angkutan umum dilakukan dengan melakukan evaluasi parameter-parameter kinerja pelayanan seperti disebutkan sebelumnya dalam metode. Kinerja angkutan umum perkotaan Jember seperti ditunjukkan pada Tabel 1. Kinerja pelayanan angkutan umum pada tahun 2015 memperlihatkan terjadi penurunan hampir pada semua parameter indikator penilaian kinerja, jika dibandingkan dengan kinerja pelayanan pada tahun 2008. Kondisi yang lebih memprihatinkan, terdapat tiga trayek yaitu T, V, dan AT tidak beroperasi atau tidak melakukan pelayanan. Ditinjau dari waktu perjalanan pergi pulang, kondisi tidak jauh berbeda dengan tahun 2008, dimana waktu perjalanan pada semua trayek masih dalam rentang yang distandarkan, yaitu 1-3 jam. Pelayanan angkutan umum ditinjau dari frekuensi kendaraan per jam, terjadi penurunan kinerja mencapai 37,39% apabila dibandingkan tahun 2008. Terdapat 9 dari 17 trayek dengan frekuensi kendaraan per jam kurang dari 6 kendaraan. Faktor muat segmen pada semua trayek di bawah 50% dan mengalami penurunan mencapai 42,32% jika dibandingkan tahun 2008, sehingga tidak dijumpai *overcrowding* penumpang pada segmen. Sementara pelayanan ditinjau dari selisih waktu (*time headway*) hanya trayek A, B, D, E, dan G saja yang memiliki *time headway* kurang dari 12 menit, sisanya lebih besar dari 12 menit dan bahkan pada trayek P mencapai 98 menit.

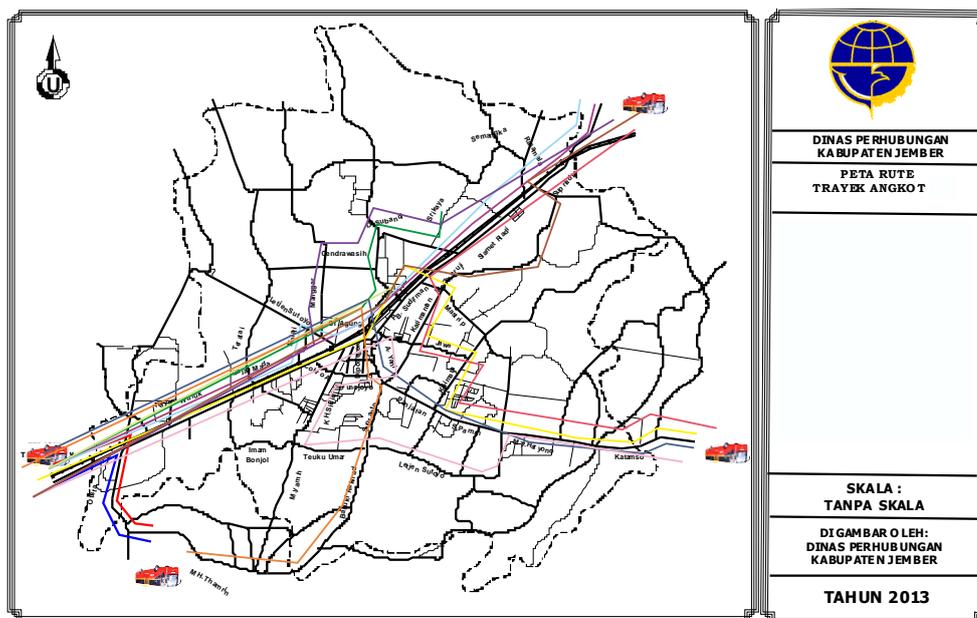
Menurunnya frekuensi kendaraan per jam berdampak pada penurunan jarak tempuh kendaraan per hari yang mencapai 55,33%, dan hanya 2 dari 17 trayek yang memiliki jarak tempuh kendaraan per hari lebih besar 230 km. Turunnya faktor muat berdampak pula terhadap turunya jumlah penumpang per kendaraan per hari. Penurunan pada tahun 2015 mencapai 71,30% jika dibandingkan tahun 2008, dimana semua trayek jumlah penumpang per kendaraan per hari kurang dari 250. Menurunnya kinerja pelayanan diikuti pula meningkatnya penyimpangan trayek di lapangan. Operator merasa antara operasional dan pendapatan tidak seimbang, sehingga hal ini dilakukan.

Kondisi terus menurunnya kinerja pelayanan dan meningkatnya penyimpangan trayek di lapangan tentunya tidak menguntungkan bagi operator pada masa akan datang. Hal ini apabila tidak dilakukan penanganan akan semakin mendorong masyarakat untuk menggunakan kendaraan pribadi dalam kegiatannya dengan buruknya pelayanan dan tidak tersedianya angkutan umum.

Overlapping Trayek Angkutan Umum Perkotaan Jember

Pemborosan terhadap sumber daya dapat terjadi apabila rute banyak terjadi *overlapping*, sehingga hal ini perlu dihindari. *Overlapping* masih dapat diterima dengan beberapa pertimbangan, di antaranya (Departemen Perhubungan RI, 2002):

- 1) Lebih dari dua trayek terjadi *overlapping* dapat ditoleransi di pusat kota, tetapi di pinggiran kota hanya dapat ditoleransi satu *overlapping*.
- 2) Selang waktu (*headway*) antara kendaraan yang *overlapping* trayek lebih besar dari 3 menit di jam puncak dan 6-8 menit di luar jam sibuk.
- 3) *Load factor* pada lintasan yang *overlapping* lebih besar dari 60%.
- 4) Panjang lintasan yang *overlapping* tidak boleh melebihi 50% dari panjang lintasan.



Gambar 1 Rute Trayek Angkutan Umum Perkotaan Jember

Berdasar atas kriteria diizinkan *overlapping* trayek pada rute angkutan umum, pada Gambar 1 terlihat bahwa trayek angkutan umum perkotaan Jember terjadi lebih dari 2 trayek *overlapping*. Selang waktu (*headway*) antara kendaraan yang *overlapping* trayek lebih kecil dari 8 menit hanya terjadi pada 5 trayek, yaitu A, B, D, E, dan G. Sisanya 9 trayek nilai *headway* lebih besar dari 8 menit dan 3 trayek (T, V, dan AT) tidak beroperasi/melakukan pelayanan. Apabila ditinjau dari nilai *load factor* pada lintasan yang *overlapping*, semua trayek tidak ada yang lebih besar dari 60%. Sementara itu, pada semua rute trayek angkutan umum perkotaan terjadi lebih dari 50% dari panjang lintasan terjadi *overlapping*. *Overlapping* panjang lintasan pada trayek B sebesar 85%, trayek E sebesar 84%, dan trayek yang lain lebih besar dari dua trayek tersebut.

Kondisi fisik kendaraan yang rendah (usia kendaraan > 20 tahun), pelayanan jauh dari harapan, hingga banyak terjadinya pelanggaran operasional merupakan permasalahan yang dihadapi dalam pelayanan angkutan umum perkotaan Jember. Belum lagi tumpang tindih antartrayek atau *overlapping* trayek dalam pelayanan mendorong terjadi tingginya kompetisi antartrayek dan menjadi kurang efektif. Kondisi ini membuat kinerja angkutan umum menjadi tidak optimal. Sumber daya menjadi boros dan produktivitas penumpang tiap trayek menjadi rendah. Trayek yang ada selama ini sejak 1986 telah puluhan tahun dijalankan belum pernah dilakukan peninjauan hingga penataan jaringan. Seharusnya berdasarkan PP Nomor 74 Tahun 2014 Pasal 26 ayat (4), setiap 5 tahun sekali perlu dilakukan peninjauan. Kepemilikan angkutan umum yang masih pribadi, seringkali menjadikannya sulit dalam pemantauan pengelolaan dan operasional. Sementara dari sisi regulator, pelaksanaan pengawasan dan rencana perbaikan pelayanan angkutan kota masih lemah. Revitalisasi trayek atau dengan kata lain penataan ulang jaringan trayek dan mendorong pengelolaan sesuai amanah perundangan harus didorong untuk memaksimalkan pelayanan angkutan umum pada kawasan perkotaan Jember.

Agenda Kebijakan

Dalam agenda kebijakan perlu ditentukan aktor dan kepentingannya. Permasalahan masuk dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat: (i) isu telah mencapai titik kritis tertentu; (ii) isu mencapai tingkat partikularitas yang dapat menimbulkan dampak bersifat dramatik; (iii) isu menyangkut emosi dari kepentingan orang banyak; (iv) isu memperlumahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat; (v) isu menyangkut persoalan yang *fashionable* dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya (Wahab, 1997).

Kebijakan penataan jaringan trayek angkutan umum perkotaan Jember merupakan salah satu bentuk kebijakan publik yang melibatkan berbagai pihak dan kepentingan. Pihak terlibat dalam kebijakan ini tidak hanya yang mendukung kebijakan, namun juga pihak-pihak yang menolak atau keberatan terkait kebijakan tersebut. Pihak-pihak yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan ini antara lain: (a) Pemerintah Kabupaten Jember, c.q. Dinas Perhubungan; (b) Kepolisian Resort Jember, c.q.

Satuan Lalu Lintas; (c) DPRD Kabupaten Jember; (d) PT. Jasa Raharja (Persero); (e) DPC Organda Jember (f) Koperasi angkutan kota Jember (Primkoveri, CJM); (g) Perhimpunan pemilik angkutan kota Jember; (h) Paguyuban Lyn Jember (pengemudi dan trayek); (i) Perum Damri Cabang Jember; (j) Puslitbang Transportasi Jalan dan Kereta Api, Balitbang Perhubungan, Kemenhub; dan (j) Lembaga Penelitian Universitas Jember.

Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk Menyelesaikan Masalah

Perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan tindakan untuk menyelesaikan masalah, meliputi proses: (i) identifikasi alternatif; (ii) mendefinisikan dan merumuskan alternatif; dan (iii) menilai alternatif-alternatif, dan memilih alternatif yang akan dilaksanakan (Islamy, 2002). Tiga tahapan tersebut dalam perumusan kebijakan penataan jaringan trayek angkutan umum perkotaan Jember dilaksanakan melalui kajian yang melibatkan beberapa aktor kebijakan di atas. Pengembangan jaringan trayek angkutan umum perkotaan terbagi atas pengembangan jaringan trayek cabang dan ranting.

Pengembangan Jaringan Trayek Cabang

Rencana jaringan trayek cabang direncanakan menghubungkan tiga terminal utama di Kabupaten Jember, yaitu terminal Tawang Alun (Tipe A), Terminal Arjasa, dan Pakusari (Tipe C) dengan melewati sebagian besar jalan nasional dan provinsi yang merupakan jalur utama perkotaan Jember. Jaringan trayek ini direncanakan dilayani angkutan umum menggunakan kendaraan bus sedang. Kajian rencana jaringan trayek cabang untuk detail studi dilakukan Puslitbang Transportasi Jalan dan Kereta Api, Kementerian Perhubungan.

Pelayanan angkutan umum pada trayek cabang direncanakan dengan konsep angkutan umum masal berbasis jalan menggunakan bus sedang. Dua koridor direncanakan untuk menghubungkan tiga terminal utama Kabupaten Jember. Trayek Koridor 1 melayani Terminal Tawang Alun–Terminal Pakusari dengan karakteristik tata guna lahan yang dilewati berupa terminal, sekolah, kawasan pertokoan, pusat pemerintahan, Stasiun Kereta Api Jember, kampus, dan pasar. Trayek Koridor 2 melayani Terminal Tawang Alun–Terminal Arjasa dengan karakteristik tata guna lahan berupa terminal, sekolah, kawasan pertokoan, Stasiun Kereta Api Jember, pusat pemerintahan, dan perumahan (Felik, 2016). Alternatif lain dapat digunakan tiga koridor untuk mengurangi terjadinya *overlapping* trayek. Koridor 1 melayani Terminal Tawang Alun–Kota, Koridor 2 melayani Terminal Arjasa–Kota, dan Koridor 3 melayani Terminal Arjasa–Kota. Stasiun Kereta Api Jember atau alun-alun Jember akan digunakan sebagai titik transfer antarkoridor.

Pengembangan Jaringan Trayek Ranting

Rencana jaringan trayek ranting dikembangkan untuk pelayanan kawasan-kawasan permukiman dan jasa melalui jalan kabupaten menggunakan kendaraan minibus. Kajian rencana jaringan trayek ranting untuk detail studi dilakukan oleh Dinas Perhubungan

Kabupaten Jember bekerjasama dengan Lembaga Penelitian Universitas Jember. Selain tiga terminal utama, terdapat satu terminal lagi yang dioptimalkan untuk pelayanan angkutan umum, yaitu Terminal Ajung.

Tabel 2 Karakteristik Rute pada Jaringan Trayek Ranting

Kode	Rute Trayek	Panjang Lintasan (km)		Waktu Tempuh (menit)		Kebutuhan Armada
		Pergi	Pulang	Pergi	Pulang	
R1	T. Ajung–Stasiun KA Jember –T. Ajung	13	17,3	26	34,6	20
R2	T. Arjasa–T. Ajung–T. Arjasa	23,35	23,35	46,7	46,7	45
R3	T. Ajung–T. Ajasa–T. Ajung	17,3	17,4	34,6	34,8	36
R4	T. Ajung–Stasiun KA Jember –T. Ajung	10,3	14,1	20,6	28,2	23
R5	T. Arjasa–T. Pakusari –T. Arjasa	16	16	32	32	31
R6	T. Pakusari–Stasiun KA Jbr –T. Pakusari	10,4	10,4	20,8	20,8	4
R7	T. Arjasa–Stasiun Jember–T. Arjasa	11,2	11,2	22,4	22,4	11
R8	T. Pakusari–Stasiun KA Jbr –T. Pakusari	10,6	9	21,2	18	12

Prediksi jumlah penumpang berpotensi menggunakan angkutan umum pada tahun 2015 pada jaringan trayek ranting diperkirakan sebanyak 25.564 orang. Jaringan trayek ranting direncanakan terdiri atas 8 rute dengan kebutuhan total 182 kendaraan. Tingkat *overlapping* lintasan pada 8 rute kurang dari 50%, sehingga diharapkan tingkat kompetisi antartrayek rendah. Kawasan baru yang saat ini berkembang khususnya permukiman telah diakomodasikan dalam jaringan trayek ranting ini. Jenis kendaraan sesuai ukuran kota di mana perkotaan Jember termasuk ukuran kota sedang akan menggunakan jenis minibus dengan kapasitas 250 orang /hari/kendaraan. Karakteristik rute pada jaringan trayek ranting ditunjukkan seperti pada Tabel 2.

Penetapan Kebijakan

Penetapan kebijakan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan proses pembuatan kebijakan. Proses pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Kebijakan penataan jaringan trayek angkutan umum perkotaan Jember sebelum dilakukan penetapan kebijakan, perlu dilakukan komunikasi publik khususnya dengan aktor-aktor terkait kebijakan ini. Komunikasi publik dilakukan Dinas Perhubungan Kabupaten Jember kepada koperasi dan pemilik angkutan kota, serta kepada para pengemudi dan paguyuban Lyn (trayek), juga kepada instansi terkait. Kepolisian Resort Jember, DPRD Kabupaten Jember, DPC Organda Jember, dan Koperasi angkutan kota Jember (Primkoveri, CJM) mendukung kebijakan ini.

Primkoveri Jember bersama DPC Organda Jember melakukan *hearing* bersama Komisi C DPRD Jember secara prinsip mendukung kebijakan ini. Mereka menyampaikan kondisi armada angkutan kota rata-rata sudah berusia di atas 20 tahun dan berharap Pemerintah Kabupaten Jember turun tangan dan memberikan subsidi kepada pengusaha untuk meremajakan armadanya (Adminsal, 2016b). Penolakan kebijakan ini muncul dari

sebagian pengemudi angkutan kota dan Paguyuban Lyn. Pengemudi dan Paguyuban Lyn mengkhawatirkan kebijakan ini mematikan ekonomi para sopir angkot (Adminsal, 2016a).

Pada waktu berbeda, pengemudi dan Paguyuban Lyn aspirasinya telah diterima oleh Bupati Jember. Dalam audiensi itu disampaikan bahwa Pemerintah Kabupaten Jember tidak akan mematikan ekonomi pengemudi, namun mencari solusi bagaimana masyarakat bergairah kembali menggunakan angkutan umum. Sinergi dengan pemerintah pusat dan provinsi merupakan salah satu langkah untuk menggairahkan kembali angkutan umum. Kebijakan penataan angkutan umum perkotaan Jember mencoba menggabungkan angkutan masal berbasis jalan dengan angkutan umum perkotaan. Penataan jaringan trayek dilakukan untuk mereduksi permasalahan yang telah menumpuk selama bertahun-tahun. Dinas Perhubungan Kabupaten Jember sedang mempersiapkan dasar hukum untuk uji coba pada 8 trayek baru yang dikembangkan (Nastiti, 2016).

Kebijakan penataan jaringan trayek angkutan umum perkotaan Jember dalam perspektif kebijakan publik mengikuti model kelompok dalam teori kebijakan publik. Terdapat dua kelompok yang tentunya perlu dilakukan *bargaining*, negosiasi dan kompromi pada dua kelompok tersebut (pro dan kontra). Strategi terkait kebijakan ini yang perlu dilakukan di antaranya:

- 1) Pemerintah Daerah memfasilitasi terbentuknya badan hukum pengelolaan angkutan umum sesuai perundangan baik pada jaringan trayek cabang maupun ranting.
- 2) Melakukan pengecekan secara menyeluruh terhadap kelayakan kendaraan, status izin trayek dan operasional kendaraan untuk lebih menyeleksi kendaraan-kendaraan yang akan dialihkan pada trayek baru. Hal ini untuk mengurangi friksi sosial karena antara kebutuhan armada untuk jaringan trayek ranting baru hanya 74,59% dari jumlah kendaraan yang pada tahun 2015 beroperasi.
- 3) Perlu dipersiapkan skema kebijakan subsidi atau kemudahan kredit lunak dalam peremajaan angkutan umum dengan menggandeng lembaga pembiayaan.
- 4) Pemerintah daerah membantu mempersiapkan SDM pengemudi dan pengelola sebelum kebijakan penataan jaringan trayek dilakukan secara penuh.
- 5) Perlu dipersiapkan pola atau skema subsidi operasional pada trayek ranting dan cabang untuk mengantisipasi masih rendahnya *demand* pada awal implementasi kebijakan.

KESIMPULAN

Menurunnya kinerja pelayanan dan terjadinya *overlapping* trayek merupakan permasalahan mendasar pada angkutan umum perkotaan Jember disamping pelaksanaan pengawasan dan rencana perbaikan pelayanan yang masih lemah. Revitalisasi trayek atau penataan ulang jaringan trayek dan mendorong pengelolaan sesuai perundangan dilakukan untuk memaksimalkan pelayanan angkutan umum pada kawasan perkotaan Jember. Kebijakan penataan jaringan trayek yang dilakukan terbagi atas penataan jaringan trayek

cabang dan ranting. Jaringan trayek cabang menggunakan konsep angkutan masal berbasis jalan menggunakan kendaraan bus sedang dengan dua atau tiga koridor, sedangkan jaringan trayek ranting menggunakan kendaraan minibus yang terbagi atas delapan rute baru.

Kebijakan penataan jaringan trayek angkutan umum perkotaan Jember dalam perspektif kebijakan publik mengikuti model kelompok dalam teori kebijakan publik. Dua kelompok berbeda (pro dan kontra) perlu dilakukan *bargaining*, negosiasi, dan kompromi, agar dicapai sasaran maksimal dari penetapan kebijakan ini.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih disampaikan kepada Dinas Perhubungan Kabupaten Jember melalui Lembaga Penelitian Universitas Jember yang telah memberikan pendanaan untuk pelaksanaan penelitian ini, serta tim survei Laboratorium Transportasi Jurusan Teknik Sipil, Fakultas Teknik, Universitas Jember atas dukungan dalam pelaksanaan pengumpulan data.

DAFTAR PUSTAKA

- Adminal. 2016a. *Paguyuban Angkot Tolak Wacana Angkutan Masal*. (Online), (<http://www.jemberpost.com/gaya-hidup/paguyuban-angkot-tolak-wacana-angkutan-masal/>, diakses 20 Juni 2016).
- Adminal. 2016b. *Primkoveri Desak Pemkab Turun Tangan Soal Angkot*. (Online), (<http://www.jemberpost.com/ekonomi-bisnis/primkoveri-desak-pemkab-turun-tangan-soal-angkot/>, diakses 20 Juni 2016).
- Departemen Perhubungan Republik Indonesia. 2002. *Pedoman Teknis Penyelenggaraan Angkutan Umum di Wilayah Perkotaan Dalam Trayek Tetap dan Teratur*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perhubungan Darat.
- Felik, 2016. *Kajian Penyelenggaraan Angkutan Massal Berbasis Jalan di Kabupaten Jember*. Workshop Analisis Rencana Operasional Angkutan Massal di Kabupaten Jember. Jember: UPT LLAJ Jember, Dinas Perhubungan dan LLAJ Provinsi Jawa Timur.
- Islamy, M. I. 2002. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Edisi Kedua, Cetakan Pertama. Jakarta: Bina Aksara.
- Lestari, H. 2008. *Analisis Kinerja Angkutan Perkotaan Kabupaten Jember*. Skripsi tidak diterbitkan. Jember: Fakultas Teknik, Universitas Jember.
- Lestari, S.H. 2014. *Trayek Angkot Jember Stagnan Selama Puluhan Tahun*. (Online), (<http://surabaya.tribunnews.com/2014/10/31/trayek-angkot-jember-stagnan-selama-puluhan-tahun>, diakses 20 Juni 2016).

- Nastiti, P.T. 2016. *Pemkab Jember Siap Uji Coba 8 Trayek Baru Angkutan Kota*. (Online), (<http://surabaya.bisnis.com/read/20160419/1/88237/pemkab-jember-siap-uji-coba-8-trayek-baru-angkutan-kota->, diakses 20 Juni 2016).
- Pemerintah Republik Indonesia. 2009. *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*. Jakarta.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2014. *Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan*. Jakarta.
- Solichah, Z. 2016. *Dishub: 80 Persen Angkot di Jember Butuh Peremajaan*. (Online). (<http://www.antarajatim.com/lihat/berita/176454/dishub-80-persen-angkot-di-jember-butuh-peremajaan>, diakses 20 Juni 2016).
- Sulistio, E. B. dan Kagungan, D. 2012. *Studi Formulasi Kebijakan Penataan Sistem Transportasi Perkotaan di Kota Bandar Lampung*. Seminar Hasil-Hasil Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat. Lampung: Universitas Lampung.
- Susilo, Y.O., Joewono, T.B., Santosa, W., dan Parikesit, D. 2007. *A Reflection of Motorization and Public Transport in Jakarta Metropolitan Area*. IATSS Res. 31 (1): 59-68.
- Susilo, Y.O. dan Joewono, T.B. 2016. *Overview of Transport and Urban Policies and Recent Travel Behaviour Trends on The Jakarta Metropolitan Area*. In: Stead, Dominic, Pojani, Dorina (Eds.), *Urban Transport in Emerging Economies: BRICS and MINT*. Springer.
- Wahab, S. A. 1997. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- World Bank. 1987. *Bus Service: Reducing Cost and Raising Standarts*. World Bank Technical Paper No. 68. Washington D.C.: World Bank.