

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TRANSPORTASI UMUM  
DI KOTA SEMARANG  
(STUDI KASUS PERUM DAMRI)**

Oleh:

Dinar Rizki Oktavianti, Dra. Dyah Lituhayu, M.Si

**Departemen Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro**

Jalan Profesor Haji Soedarto, Sarjana Hukum Tembalang Semarang Kotak Pos. 1269

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

Laman: <http://www.fisip.undip.ac.id> email [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

**ABSTRACT**

*Act No. 22 of 2009 is a regulation that regulates the Traffic and Road Transportation which aims to realize the service of Traffic and Road Transportation which are convenient, secure, safe, orderly, smooth and integrated with other transportation modes to boost the national economy. Perum DAMRI is an organizer and a service provider bus-based public transportation which stipulating standardized electronic based service system that can improve the efficiency and effectiveness, so that it can be a superior transportation mode and is able to compete. This study aimed to describe and analyze how the Government and Perum DAMRI Semarang implement Act No. 22 of 2009 Article 213 on the build and developing facility and infrastructure of eco friendly Traffic and Road Transportation (LLAJ). The analysis techniques used to obtain the data were through the interview result with informants, observation, and supporting documents. This study used the theory of Merilee S. Grindlet which argues that the implementation motivating factor has three main factors, namely the policy content and policy environment, then the results of the implementation can be seen from the impact of the change in society. The result of this study indicates that the Implementation of Public Transport Policy in Semarang with Perum DAMRI Case Study is non optimal, with a decrease in performance and the level of provided service, resulting in a decrease in the interest of the passengers each year. Change that people want refers to the comfort, safety, and punctuality that currently have not been given yet by Perum DAMRI maximally. Recommendations that can be given are improving the performance and quality of service and doing innovation in order to provide the facility and infrastructure in accordance with the expectation of society.*

*Keywords: Implementation Study, Transportation Service, Human Resource*

**PENDAHULUAN**

**A. LATAR BELAKANG**

Indonesia merupakan Negara terpadat ke-4 di dunia, dan menurut BPS jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2015 mencapai 252.370.792 jiwa. Banyaknya penduduk tersebut pastinya menimbulkan aktivitas yang

banyak dimana-mana, dan setiap individunya memerlukan sarana untuk bersktifitas. Semakin meningkatnya perekonomian penduduk sehingga mampu bagi mereka untuk memiliki kendaraan pribadi sehingga mengakibatkan semakin ramainya lalu-lintas pada kota-kota yang memiliki kepadatan penduduk yang tinggi dan

mengakibatkan kemacetan terjadi diberbagai ruas jalann. Transportasi darat adalah sarana angkutan penumpang umum yang memegang peranan penting dalam menunjang aktifitas dan mobilitas masyarakat akibat pertumbuhan jumlah penduduk dan meningkatnya taraf hidup social ekonomi, sehingga angkutan penumpang umum ini harus dipertahankan keberadaannya. Hal lain yang juga tidak kalah pentingnya akan kebutuhan alat transportasi adalah kebutuhan kenyamanan, keamanan, dan kelancaran pengangkutan yang menunjang pelaksanaan pembangunan yang berupa penyebaran kebutuhan pembangunan, pemerataan pembangunan, dan distribusi hasil pembangunan diberbagai sektor ke seluruh pelosok tanah air misalnya, sector industry, perdagangan, pariwisata dan pendirian.

Kota Semarang yang merupakan Kota Atlas memiliki topografi yang bervariasi, sehingga tidak jarang kota ini mengalami kendala yang kompleks dalam bidang transportasi, dimana masyarakat setiap harinya melakukan perpindahan dari suatu tempat menuju ke tempat lain. Satriadi (2003) menyatakan bahwa kecenderungan yang terjadi saat ini wilayah pinggiran kota menjadi alternatif daerah permukiman baru sebagai akibat menipisnya kebutuhan lahan permukiman di pusat kota. Sehingga diperlukan suatu akses yang tetap dapat menghubungkan antara wilayah pinggiran kota (sebagai rumah tempat tinggal dan permukiman) dengan pusat kota (tempat bekerja, sekolah, tempat belanja dan lain-lain). Akses tersebut terpenuhi melalui transportasi, baik kendaraan pribadi maupun angkutan umum. Data Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Aset Daerah (DP-PAD) Jateng, jumlah objek kendaraan bermotor yang dihimpun dari Samsat Semarang I, II, dan III selama tahun 2012 mencapai 852.496 unit. Dari jumlah itu, 647.292 unit di antaranya merupakan motor, sisanya kendaraan roda empat seperti sedan, bus, truk, dan pikap. Untuk itu diperlukan adanya transportasi yang efektif untuk semua kalangan masyarakat di Kota Semarang. Sekarang sudah tersedia berbagai transportasi umum (Public Transport), ada berbagai macam yaitu angkutan mobil penumpang, Bus Kopata, Bus DAMRI dan alat transportasi massal berbasis jalan yakni

Bus Rapid Transit (BRT). Oleh karena pentingnya peran angkutan public ini, maka pemerintah memikirkan segala sesuatunya agar bisa menyediakan angkutan yang tidak hanya bisa dimanfaatkan oleh masyarakat tetapi juga baik dalam segala aspeknya. Masyarakat sebagai pengguna berharap mendapatkan pelayanan yang terbaik dari pemerintah.

Transportasi publik menjadi salah satu jalan yang ditempuh pemerintah untuk membatasi maraknya kendaraan pribadi yang beredar di jalanan sehingga menimbulkan kemacetan yang semakin parah. Dishubkominfo dalam Master Plan Kota Semarang 2009-2029 mengatakan gambaran angkutan umum kota Semarang kondisi sistem angkutan umum di Kota Semarang secara umum sudah tidak sehat lagi. Ditandai dengan tingkat pengisian (load factor) yang rendah, kondisi pelayanan yang buruk (waktu tunggu lama, kendaraan yang tua dan banyak yang tidak sesuai kondisinya). Rendahnya manajemen transportasi kota menduduki posisi pertama dalam permasalahan urusan perhubungan. Dalam pelayanan angkutan publik ini, pemerintah bertindak sebagai penyelenggara layanan dan yang menjadi pihak pengelola layanan tersebut, pemerintah menunjuk pihak lain salah satunya BUMN.

Untuk bagian angkutan darat khususnya angkutan jalan raya, pemerintah menunjuk Perum Damri untuk mengelola bus yang disediakan pemerintah. Pengelolaan yang dimaksud adalah Perum Damri diberi kewenangan oleh pemerintah untuk menyediakan pelayanan transportasi kepada masyarakat tetapi tetap memperhatikan peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Dengan visi dan misi yang dimiliki oleh Perum Damri sebagai berikut :

Visi: Menjadi penyedia jasa angkutan jalan raya yang aman, handal, terjangkau serta unggul dalam kinerja

Misi

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas alat produksi
2. Mengutamakan kualitas pelayanan (level of service), keamanan penumpang dan barang

(level of safety) dan kepuasan pelanggan (customer satisfaction)

3. Meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan SDM

4. Meningkatkan nilai tambah (value added) kepada pemilik modal

Undang-undang No. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ pasal 3 berbunyi: “Transportasi jalan diselenggarakan dengan tujuan untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan dengan aman, cepat, lancar, tertib dan teratur, nyaman dan efisien, maupun memadukan moda transportasi lainnya, menjangkau seluruh pelosok wilayah daratan, untuk menunjang pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas sebagai pendorong, penggerak dan penunjang pembangunan nasional dengan biaya yang terjangkau oleh masyarakat.” Melihat dari isi UU No. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ secara detail menjelaskan tentang :

1. Keamanan
2. Ketepatan
3. Keteraturan
4. Kenyamanan
5. Kecepatan
6. Kepuasan

Tetapi pada kenyataannya Bus Damri di kota Semarang masih memiliki kekurangan dalam memenuhi 6 indikator tersebut. Menciptakan pelayanan yang berkualitas kepada para penumpang adalah salah satu yang harus diperhatikan dalam pelayanan di bidang transportasi/angkutan umum. Pelayanan di bidang transportasi mengacu pada undang-undang No. 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sebagai landasan hukum bagi pembinaan dan penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan.

UU No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan (LLAJ) Pasal 213 ayat 2b yang berbunyi pemerintah membangun dan mengembangkan sarana dan prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang ramah lingkungan, menjadi acuan dalam melihat sarana dan prasarana transportasi yang diberikan oleh Perum Damri kepada masyarakat.

#### Jumlah Penurunan Penumpang Tahun 2014-2016

##### Perum Damri Semarang

No	Tahun	Jumlah Penumpang	Pengurangan Penumpang	%
1.	2014	784,678	-	
2.	2015	611,083	173,595	22,12%
3.	2016	578,472	206,206	26,27%

Sumber: Perum Damri Kota Semarang 2016

Berdasarkan tabel menunjukkan bahwa jumlah penumpang yang menggunakan jasa angkutan umum Bus Damri lebih banyak mengalami penurunan, 2014-2015 terjadi penurunan sebesar 22,12%, kemudian 2015-2016 terjadi penurunan sebesar 26,27%. Terdapat permasalahan berdasarkan wawancara dengan informan bahwa, seharusnya moda transportasi Damri yang disediakan 85 armada bus. Tetapi saat ini justru menurun menjadi 26 bus, karena akibat campurtangan dari adanya BRT dan swasta yang bebas masuk. Untuk pemeliharaan sarana dan prasarana, peremajaan akan dilakukan jika memang sudah perlu dan ada dana, tetapi semenjak adanya campurtangan BRT dan pihak swasta lainnya, lahan pencarian uang menjadi sempit sehingga peremajaan pas bus minim dilakukan. Beberapa penurunan level kualitas pelayanan yang memicu penurunan jumlah penumpang pada perum Damri dapat dilihat dari tabel berikut:

##### Penurunan Kualitas Pelayanan

No.	Penurunan Kualitas Pelayanan
1.	Fasilitas seperti AC dalam bus DAMRI mengalami kerusakan, serta keterlambatan waktu datang bus
2.	Kurangnya kenyamanan yang diberikan kepada konsumen karena tempat duduk
3.	Dari kurang berfungsinya AC serta banyak kursi dan keterlambatan waktu bus

Sumber: Perum Damri Kota Semarang 2014

Berdasarkan penjelasan UU No 22 Tahun 2009 pada pasal 213 telah terdapat indikator dalam hal membangun dan mengembangkan sarana dan prasarana lalu lintas angkutan jalan yang ramah lingkungan namun pada kenyataannya masih belum berjalan dengan semestinya. Sistem prasarana transportasi mempunyai ciri utama yaitu melayani pengguna, di mana dalam pemilihan dan penggunaan jenis alat (moda) transportasi perlu dipersiapkan tempat moda tersebut bergerak, seperti jalan raya, rel kereta api, pelabuhan laut dan bandar udara. Sedangkan sistem sarana transportasi lebih mengarah kepada pemilihan jenis moda. Secara umum moda transportasi dibedakan menjadi dua, yaitu kendaraan pribadi dan kendaraan umum penumpang atau angkutan umum. Saat ini yang kita ketahui keberadaan Damri sudah jarang dijumpai karena tergeser oleh adanya BRT (Bus Rapid Transit). Dengan adanya BRT tersebut menunjukkan bahwa Damri kurang berhasil memberikan pelayanan sebagai moda transportasi umum untuk masyarakat baik dalam sarana, prasarana, maupun pelayanannya.

Dari pernyataan diatas menunjukkan bahwa dengan tergantikannya Damri sebagai transportasi massal menjadi BRT (Bus Rapid Transit), Damri belum berhasil memberikan pelayanan baik dalam sarana dan prasarana yang sesuai dengan harapan masyarakat. Terbukti dengan jumlah kenaikan penumpang yang didapati oleh BRT sedangkan penurunan penumpang yang didapati oleh bus Damri. Padahal bus Damri itu sendiri merupakan transportasi yang dikelola oleh pemerintah dan sudah lama berdiri sebelum adanya BRT. Hal tersebut menimbulkan banyak terjadi permasalahan pada transportasi di Kota Semarang.

Penelitian dilakukan agar pemerintah dapat meningkatkan peran serta fungsinya Perum Damri Kota Semarang sebagai transportasi yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang ada sehingga muncul pertanyaan peneliti yaitu **mengapa jumlah penumpang mengalami penurunan di tahun 2014-2016?**

## **B. Tujuan**

Tujuan penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Transportasi Umum di Kota Semarang (Studi Kasus Perum Damri) adalah :

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan transportasi umum yang diberikan pada Perum Damri di Kota Semarang.
2. Untuk mengetahui faktor pendorong dan penghambat implementasi kebijakan transportasi umum pada Perum Damri Kota Semarang.

## **C. TEORI**

### **C. 1. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang, dan secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai actor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerjasama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Menurut Ripley dan Franklin (dalam Winarno 2012), mendefinisikan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh berbagai actor, khususnya birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Sementara itu, Grindle juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (linkage) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Lebih jelasnya Merilee S. Grindle dalam (Subarsono 2013), mendefinisikan bahwa pandangannya tentang imolementasi secara umum tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (linkage) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “a policy

delivery system”, di mana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.

Selanjutnya Van Meter & Van Horn dalam (Subarsono 2013), mendefinisikan bahwa implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan, implementasi kebijakan adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Dengan cara melalui tahapan-tahapan tertentu dalam serangkaian program atau kegiatan yang dilakukan dan didukung oleh sumber daya yang ada, diolah, dikelola, dan diatur sedemikian rupa guna mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

## C.2 Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang berbasis *top down* yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan di antaranya model implementasi George Edward III, model implementasi van Meter dan van Horn, model implementasi Merilee S. Grindle, model implementasi Charles O. Jones dan model implementasi Jan Merse.

1. Model Implementasi Merilee S. Grindle. Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*) seperti terlihat pada gambar, variabel isi kebijakan ini mencakup: (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh target group; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan

implementasinya dengan rinci; dan (6) apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai. Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

2. Model Implementasi Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975). Menurut Meter dan Horn, ada lima variabel yang memengaruhi kinerja implementasi, yakni: (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumberdaya; (3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; dan (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik.
  - (1) Standard an sasaran kebijakan. standard dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standard dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.
  - (2) Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*).
  - (3) Hubungan antar Organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.
3. Model Implementasi Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier. Model ini disebut dengan model Kerangka Analisis Implementasi (*A Framework for Implementation Analysis*) yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983). Dalam pemetaan model ini diberi label “MS” yang terletak di kuadran “puncak kebawah” dan lebih berada di “mekanisme paksa” daripada “mekanisme pasar”. Duet ini mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel, yaitu:
  1. Variabel Independen  
Yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis

pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

## 2. Variabel Intervening

Yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumberdana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana, dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel diluar kebijakan kebijakan yang memperngaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan resources dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

## 3. Variabel Dependen

Yaitu tahapan dalam proses impelemntasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelkasna, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat an dilaksanakan tersebut atau keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

## D. METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif-deskriptif. Untuk mendapatkan narasumber yang tepat dan sesuai tujuan, teknik pengambilan sampel pada penelitian ini menggunakan sistem *snowball sample*. Pengumpulan data dilakukan dengan meggunakan teknik wawancara, dokumentasi, studi pustaka dan observasi.

## PEMBAHASAN

### A. HASIL PENELITIAN

#### 1. Pelaksanaan Kebijakan

Pemerintah dalam membuat peraturan yang mengatur tentang transportasi umum mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ). Suatu kebijakan dibuat untuk menyelesaikan permasalahan serta memenuhi

kebutuhan-kebutuhan publik. Setiap kebijakan yang dibuat memiliki tujuan yang akan dicapai oleh pembuat kebijakan, yaitu pemerintah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 pasal 213 menjelaskan bahwa pemerintah membangun dan mengembangkan sarana dan prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang ramah lingkungan. Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika (Dishubkominfo) Kota Semarang merupakan Dinas yang mengatur transportasi baik darat, laut, maupun udara di Kota Semarang. Dishubkominfo sendiri mengatur tentang peraturan lalu lintas dan sistem transportasi, pemberian ijin trayek, uji kir angkutan yang layak jalan, pemberian marka jalan, penyediaan halte dan jaringan sarana dan prasarana lainnya.. Ditemuinya di lapangan bahwa buruknya fasilitas angkutan umum yang ada sekarang dikarenakan tidak tegasnya pihak Dishub dalam menindak para penyelenggara jasa angkutan umum untuk melakukan peremajaan yang dilakukan apa bila sudah berlangsung selama 5-10 tahun. Hal ini lah yang menjadi salah satu pemicu banyaknya moda angkutan umum yang dimiliki Kota Semarang dalam fasilitas yang buruk. Penurunan performance dan ketidak konsistenan Perum Damri dalam membuka trayek baru seperti angkutan karyawan dan angkutan antar kota membuat pelaksanaan kebijakan Damri dinilai tidak optimal.

#### 2. Derajat Perubahan yang Diinginkan

Dalam setiap pelayanan mempunyai ukuran untuk menentukan baik atau buruknya pelayanan yang diberikan. Pelayanan transportasi publik adalah pelayanan yang tidak bisa di pastikan kondisinya dari waktu ke waktu karena tergantung dengan keadaan, situasi jalan dan penumpang. Perum Damri merupakan salah satu penyelenggara/penyedia moda angkutan umum yang sudah berjalan sejak lama hingga saat ini. Fasilitas fisik serta kelengkapan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Damri akan sangat berpengaruh terhadap kinerja dan juga kualitas pelayanan suatu kegiatan untuk mendukung proses pelaksanaan dari pelayanan, maka sarana dan prasarana posisinya sangatlah penting. Pelayanan transportasi publik yang disediakan Perum Damri menggunakan bus sebagai sarana angkutan. Sarana bus merupakan

hal yang paling bisa dilihat dan dinilai oleh masyarakat. Salah satu pelayanan Perum Damri adalah penyediaan bus kota. Perum Damri di Kota Semarang dibedakan dengan sarana bus untuk angkutan dalam, luar atau antar provinsi. Kondisi fisik yang baik maka dapat dinilai bahwa kualitas pelayanan dinilai baik secara tidak langsung. Masyarakat di Kota Semarang hampir semuanya mengetahui moda transportasi ini karena Damri merupakan penyedia layanan transportasi bus kota pertama di Semarang. Masyarakat saat ini memberikan kesan bahwa pelayanan yang diberikan oleh Damri menurun, terlihat dari fasilitas yang diberikan. Tingkat kenyamanan yang diutamakan penumpang seperti contoh AC. Di beberapa jurusan AC dalam bus tidak menyala, sehingga beberapa penumpang mengeluh akan fasilitas AC yang tidak menyala ini. Hal tersebut dikarenakan keterbatasan dana perusahaan sehingga peningkatan fasilitas bus belum bisa dilakukan secara optimal. Namun perbaikan fasilitas lebih difokuskan kepada bus yang menggunakan AC karena memang target Perum Damri di Kota Semarang adalah menyediakan layanan bus kota dengan menggunakan AC meskipun hal tersebut sekarang belum bisa terlaksana dan baru akan terlaksana setelah ada bantuan atau tambahan bus dari pemerintah. Pemberian karcis masih menggunakan cara manual, tidak menggunakan sistem elektronik seperti yang dijanjikannya.

Selain fasilitas AC yang kurang maksimal, ada juga prasarana fisik seperti penampilan/kondisi kursi, tempat berpegangan tangan, tirai jendela bus, hingga tempat pemberhentian atau halte untuk menunggu bus. Beberapa pengguna beranggapan bahwa kondisi fasilitas ini dinilai kurang baik. Masih ditemuinya beberapa kursi dalam keadaan robek, tetapi masih ada beberapa kursi masih layak untuk di duduki oleh penumpang. Beberapa penumpang mengeluhkan keterbatasan jumlah bus yang beroperasi sehingga mengakibatkan waktu menunggu menjadi lama. Banyak dari masyarakat pengguna angkutan umum menginginkan adanya fasilitas khusus wanita, lansia dan penyandang cacat. Masih jarang ditemui fasilitas tersebut berada dalam angkutan umum yang berada di Kota Semarang. Layanan pengaduan juga merupakan salah satu fasilitas yang diberikan oleh pihak Damri dalam

menanggapi keluhan penumpang yang harapannya akan di tangan langsung oleh pihak Damri. Belum terdapatnya informasi mengenai pengaduan layanan membuat para penunmoang kesulitan jika ingin menyampaikan keluhan dan kritikan kepada pihak Damri. Hal tersebut terjadi karena tidak adanya tanggapan keluhan yang ditujukan kepada pengaduan pelayanan, bahkan nomor pengaduan yang tercantum tidak selalu aktif. Menurunnya minat masyarakat untuk menggunakan angkutan umum bukan hanya dari fasilitas bus yang disediakan, melainkan halte untuk menunggu juga menjadi kebingangan untuk menggunakan angkutan umum. Halte yang disediakan di Kota Semarang dalam kondisi baik hanya berada di pusat kota saja, sedangkan di daerah lain yang jauh dari pusat kota dalam kondisi yang kurang baik dan tidak terawat. Banyak dari penumpang beranggapan bahwa halte yang disediakan tidak menjangkau semua tempat dan jaraknya berjauhan. Pada jam-jam tertentu sangat padat dan dengan keterbatasan halte yang ada membuat penumpang merasa tidak nyaman karena berdesakan dengan penumpang lainnya.

Dari segi keamanan Perum Damri sudah sangat baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan tidak diizinkan pengguna di dalam bus saat bus beroperasi. Dari pihak Damri juga telah bekerjasama dengan jasa raharja untuk memberi jaminan keamanan kepada penumpang selama menaiki bus apabila terjadi kecelakaan selama menggunakan jasa angkutan ini.

Selain kenyamanan dan keamanan ketepatan waktu menjadi penting bagi pengguna angkutan umum. Saat ini, Perum Damri menggunakan sistem pelayanan operasional dengan sistem target dimana setiap aemada diharuskan mendapatkan penumpang yang sesuai dengan target. Karena menggunakan sistem ini, banyak bus yang mengetem terlalu lama untuk menunggu penumpang, berbeda dengan dulu pada saat Perum Damri menggunakan sistem time table. Dimana peraturan jalannya bus dilaksanakan berdasarkan waktu yang telah ditentukan. Sistem ini diubah oleh pihak Perum Damri Kota Semarang sendiri dikarenakan pendapatan yang masuk semakin menurun. Dengan menggunakan sistem time

table ini, membuat penurunan penumpang yang terus menerus didapati oleh Damri.

### **3. Jenis Manfaat**

Beberapa usaha dan strategi tengah diusahakan oleh Perum Damri, dengan membuka angkutan karyawan dan angkutan kota yang telah membuka trayek baru. Angkutan karyawan yang di buka memang masih minim armadanya, beberapa masyarakat juga belum begitu mengetahui keberadaan angkutan karyawan ini dikarenakan minimnya sosialisasi tentang ketersediaannya angkutan karyawan. Angkutan kota yang saat ini telah di gerakkan oleh Perum Damri beberapa telah di uji coba, tetapi ada juga yang gagal saat pengujian dikarenakan mesin bus yang digunakan dalam keadaan tua. Hal ini dikarenakan keterbatasan biaya/dana yang dimiliki pihak Damri untuk membeli sparepart dan mesin berkualitas baik. Penurunan performance juga dirasakan oleh pihak Damri. Performance penyelenggara moda angkutan umum sangatlah penting, menurunnya kedisiplinan mereka berdampak juga kepada pengguna jasa atau penumpang. Kebijakan yang ada sudah di jelaskan dengan baik, bahwa dapat membangun dan memberikan sarana prasarana yang baik kepada masyarakat sebagai pengguna, tetapi pada pelaksanaannya sebagai penyelenggara jasa moda angkutan umum dirasa belum optimal melihat penurunan kualitas sarana dan prasarana yang berdampak pada menurunnya minat pengguna angkutan umum kepada masyarakat. Terdapat inkonsistensi pada regulasi atau peraturan-peraturan yang ada dengan pelaksanaannya, seperti yang sudah penulis jabarkan diatas.

## **B. Faktor Pendorong dan Penghambat**

### **1. Faktor Pendorong**

Faktor pendorong yang membuat masih eksisnya Damri dalam penyedia moda transportasi umum yang ada di Kota Semarang adalah, adanya kesetiaan dari para karyawan. Setiap seminggu sekali tepatnya pada hari Selasa, selalu diadakan tausiah bersama dengan karyawan yang ada di Perum Damri. Tujuannya adalah untuk merilekskan dan mendekatkan satu sama lain para karyawan agar lebih semangat

bekerja dalam membangun Perum Damri lebih baik lagi. Tausiah ini selalu rutin dilakukan hingga sekarang untuk meningkatkan kepercayaan diri dan semangat karyawan semua. Walaupun banyak kesulitan yang sering dihadapi oleh para karyawan, mereka tetap setia, semangat, dan mengerti akan permasalahan-permasalahan yang dihadapi. Kekompakan ini penting adanya bila bekerja di dalam suatu perusahaan, dengan membangun suasana kekeluargaan dalam pekerjaan membuat nyaman seluru karyawan yang ada, sehingga hal tersebut merupakan faktor pendorong hingga saat ini Damri masih tetap berdiri.

## **2. Faktor Penghambat**

### **a. Faktor Internal**

Pelaksanaan Hambatan merupakan suatu permasalahan dalam perusahaan yang mengganggu kelancaran berjalannya proses bisnis di suatu perusahaan. Pada penelitian ini, yang menjadi hambatan Perum Damri dalam menjalankan tugas dan fungsinya terbagi menjadi dua, faktor internal dan eksternal. Faktor internal ini merupakan masalah pokok yang terjadi di dalam organisasi, dan di dapatkan suatu permasalahan utama, antara lain mengenai keterbatasan dana. Dana yang diperoleh perusahaan cenderung tidak seimbang antara pemasukan dan pengeluaran. Hal ini dikarenakan dana yang diperoleh dari tarif jumlah penumpang hanya mampu mencukupi dana operasional bus dalam kegiatannya sehari-hari, seperti bahan bakar. Dengan tingkat pendapatan yang hanya mampu memenuhi kebutuhan operasional bus ini yang mendorong terjadinya ketidakseimbangan antara pemasukan dan pengeluaran. Sehingga perusahaan tidak dapat melakukan perawatan secara maksimal dikarenakan keterbatasan dana yang di dapat. Akan tetapi pihak Damri tetap berupaya melakukan perbaikan walaupun dengan keterbatasan biaya. Oleh karena itu pihak Damri mengubah sistem pelayanan yang awalnya menjalankan sistem time table (berdasarkan dengan waktu) menjadi sistem target (berdasarkan target penumpang yang di angkut). Dengan sistem target yang diterapkan ini

menimbulkan keluhan di masyarakat, yaitu terlalu lamanya mereka menunggu bus datang. Karena pihak bus lebih mengutamakan jumlah penumpang yang diangkut mendorong bus melakukan pengeteman. Pengeteman yang tidak dapat ditentukan waktunya inilah yang menyebabkan penumpang di lokasi lain menunggu bus dalam waktu yang lama. Kemudian, pihak Damri sendiri menyadari akan keterbatasan pelayanan yang belum maksimal. Seringnya dilakukan pergantian pimpinan manajemen dikarenakan belum mempunyai solusi yang tepat untuk mengatasi permasalahan ini. Dengan pergantian pimpinan yang dikatakan hampir sering, sehingga membuat kebijakan yang berbeda-beda setiap pergantian pimpinan sehingga belum dapat memberikan pelayanan yang maksimal. Sedangkan persaingan untuk mendapatkan penumpang di Semarang sudah semakin ketat, yang dulunya Damri monopoli jasa transportasi di Semarang dengan menerapkan SOP sehingga memperoleh banyak penumpang, akan tetapi pada saat ini SOP yang diterapkan mungkin sudah tidak efisien lagi, karena pergantian pimpinan yang cukup sering mengakibatkan SOP dan aturan lainnya ikut berubah. Selanjutnya, permasalahan kedisiplinan kru di lapangan yang tidak lagi mentaati peraturan. Hal ini dikarenakan para kru Damri sendiri hanya bersantai-santai, duduk-duduk, tidak langsung mengangkut penumpangnya, sehingga penumpang yang seharusnya dapat diangkut oleh para kru Damri, kemudian diangkut oleh angkutan lain yang lebih dulu berangkat. Menurunnya kedisiplinan kerja juga tidak diiringi dengan ketegasan dari peraturan yang telah dibuat. Walaupun terdapat badan pengawas yang mengawasi kegiatan para kru akan tetapi mereka tidak mengawasi secara terus menerus. Karcis yang seharusnya diberikan kepada penumpang yang telah melakukan pembayaran, akan tetapi penumpang yang telah melakukan pembayaran tidak diberi karcis oleh kru. Dengan begitu pihak manajemen dalam melakukan penghitungan biaya pendapatan akan mengalami kesulitan. Tidak diberikannya karcis oleh kru dapat mendorong tindak kecurangan dengan menggelapkan uang yang didapat yang mendorong para kru tidak jujur dalam melaporkan pendapatan kepada pihak manajemen. adalah masyarakat yang sudah tua

## **b. Faktor Eksternal**

Faktor-faktor eksternal yang mempengaruhi kinerja dari pihak Damri sendiri antara lain terdapatnya pesaing bus kota yang beroperasi seperti pada trayek yang dimiliki oleh Damri. Hal ini dikarenakan belum adanya saingan bus transportasi perkotaan sejenis dengan Damri dan masih sedikit masyarakat yang menggunakan kendaraan pribadi. Salah satu faktor yang berpengaruh terhadap penurunan jumlah penumpang sehingga dapat mempengaruhi tingkat pendapatan yang diperoleh dari pihak Damri. Saat ini terjadi peningkatan volume kendaraan yang mengakibatkan kemacetan lalu lintas di Kota Semarang, hal ini yang menyebabkan terjadinya waktu pemberhentian bus Damri di lokasi yang lama, membuat penumpang menunggu tanpa kejelasan waktu datangnya bus di setiap lokasi. Faktor penghambat lainnya adalah dengan keberadaan pesaing, salah satunya dengan adanya BRT. Sejak awal dioperasikannya BRT ini, berpengaruh besar terhadap penurunan jumlah penumpang. Respon masyarakat yang besar akan kehadiran BRT sebagai alternatif moda transportasi, saat ini masyarakat dapat menilai kinerja dari masing-masing perusahaan jasa transportasi dan dapat memilih menggunakan transportasi terbaik menurut mereka. Jika pihak Damri tidak meningkatkan pelayanan mereka terhadap masyarakat, bukan tidak mungkin penurunan jumlah penumpang akan terjadi secara berlanjut pada tahun-tahun berikutnya akibat kebutuhan masyarakat yang tidak terpenuhi.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

#### **1. Implementasi Kebijakan Transportasi Umum di Kota Semarang (Studi Kasus Perum Damri)**

Tahap implementasi merupakan hal terpenting dalam pelaksanaan kebijakan. Tahap ini adalah untuk mengetahui tentang bagaimana proses pelaksanaan dari kebijakan yang ada dimana kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tercapai keberhasilan atau sebaliknya. Suatu kebijakan dianggap baik apabila manfaatnya benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat. Dalam penelitian ini, peneliti

memiliki tujuan untuk melihat dan mengamati bagaimana implementasi kebijakan transportasi umum dengan memilih Perum Damri yang merupakan salah satu penyedia atau penyelenggara moda angkutan umum, bagaimana regulasi tersebut di jalankan dan apa saja faktor penghambat dan pendorong implementasi kebijakan transportasi umum pada Perum Damri.

Undang-undang nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan memiliki tujuan untuk mewujudkan pelayanan lalu lintas dan angkutan jalan yang aman, nyaman, tertib, lancar dan terpadu dengan moda angkutan jalan. Pada Undang-undang nomor 22 Tahun 2009 pasal 213 menjelaskan bahwa pemerintah wajib membangun dan mengembangkan sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan yang ramah lingkungan. Pelaksanaan dari regulasi tersebut pada Perum Damri dinilai kurang optimal dalam memberikan moda angkutan umum dalam bentuk bus yang dimana Perum Damri merupakan penyedia jasa angkutan umum. Dilihat dari pelaksanaan, jenis manfaat yang diterima, dan perubahan yang diinginkan Perum Damri masih perlu adanya perbaikan dalam sarana dan prasarana. Beberapa informan masih merasa pelayanan yang diberikan Damri masih kurang maksimal baik dari fasilitas maupun performance. Namun selain kekurangan yang dimiliki, Perum Damri mengupayakan pembenahan dalam memberikan jasa angkutan umum dengan beberapa strategi yang dilakukan membuka angkutan luar kota dan angkutan karyawan yang sekarang sedang di upayakan. Masyarakat menginginkan transportasi yang mengacu pada kenyamanan, keamanan dan ketepatan waktu. Tidak sedikit dari mereka yang menginginkan adanya inovasi terhadap pelayanan yang diberikan seperti, adanya kursi khusus wanita, lansia dan ibu hamil, serta fasilitas untuk penderita difabel yang memang untuk saat ini Perum Damri sebagai penyedia moda angkutan dan Pemerintah masih belum bisa memberikan fasilitas tersebut. Harapannya dengan upaya yang dilakukan Damri untuk berinovasi dengan membuka trayek baru dan meningkatkan baik pelayanan dan performance mereka, agar tetap eksis sebagai salah satu jasa angkutan yang dapat di andalkan, dapat menarik minat masyarakat untuk

menggunakan transportasi umum sesuai dengan harapan masyarakat.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian yang sudah dilakukan, dengan memperhatikan fenomena dalam Implementasi Kebijakan Transportasi Umum Pada Perum Damri di Kota Semarang, peneliti memberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Menyediakan layanan contact center untuk menampung kritik dan saran masyarakat sebagai pengguna
2. Memberikan fasilitas reservasi tiket online, yaitu pembelian tiket secara online melalui situs untuk mempermudah masyarakat membeli tiket
3. Melakukan penggantian terhadap fasilitas yang sudah mulai rusak. Hal ini dilakukan untuk membuat para penumpang merasa nyaman menggunakan bus Damri
4. Melakukan perbaikan layanan di bandara untuk mengurangi kendaraan pribadi yang masuk, sehingga tidak terjadi kemacetan di pintu masuk dan keluar bandara
5. Melakukan layanan tambahan seperti saat mudik lebaran, dan antisipasi terhadap adanya bencana alam
6. Memberikan sanksi tegas kepada sopir bus Damri apabila melakukan kelalaian saat berkendara seperti ugal-ugalan, dan menggunakan telepon saat berkendara
7. Diharapkan direksi untuk melakukan pengawasan secara langsung seperti berupa ikut menggunakan bus Damri agar dapat memposisikan diri layaknya pengguna, sehingga dapat melakukan evaluasi untuk peningkatan pelayanan bus Damri
8. Melakukan budaya senyum dan berdoa bersama sebelum keberangkatan, agar masyarakat merasa nyaman dan

## **DAFTAR PUSTAKA**

Jubaedah, Edah dkk, 2008, *Metode Pengukuran Pelaksanaan Good Governance di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota*, Bandung: PKP2A ILAN

- Moleong, Lexy, 2007, *Metodologi Penelitian Kualitatif: Edisi Revisi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya Offset.
- Nugroho D. Riant, 2005, *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.
- Pasolong, Harbani, 2011, *Teori Administrasi Publik*. Bandung Alfabeta.
- Salim, Abbas, 2008, *Manajemen Transportasi*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Subarsono, 2005, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono, 2014, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Syafi'ie, Inu Kencana, 2006, *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta : Pt Adi Mahasatya.
- Syakrani & Syahrani, 2009, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Tahir, Arifin, 2014, *Kebijakan Publik & Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Bandung: Alfabeta
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia
- Winarno, Budi, 2002, *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Madia Pressindo.
- Aminah, Siti. (2007), *Transportasi Publik dan Aksesibilitas Masyarakat Perkotaan*, Vol. 20, No. 1, 2007, Universitas Airlangga – Surabaya.
- Ridani, Suwito. (2014), *Peningkatan Kualitas Pelayanan Jas Transpportasi Angkutan Bus Damri Kota Surabaya (Studi Kasus di Terminal Osowilangun – Surabaya Barat)*, Universitas Wijaya Putra Surabaya

**Sumber lain:**