

1.1 Latar Belakang

Transportasi adalah usaha memindahkan, menggerakkan, mengangkut, atau mengalihkan suatu objek dari suatu tempat ke tempat lainnya dan di tempat tersebut objek yang dipindahkan lebih bermanfaat atau bermanfaat untuk tujuan-tujuan tertentu. Transportasi memiliki peran yang sangat penting dalam usaha mencapai tujuan pengembangan ekonomi dalam suatu negara. Pentingnya transportasi bagi masyarakat Indonesia dipengaruhi oleh kondisi geografis Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau. Kebutuhan transportasi pada suatu daerah disebabkan oleh adanya interaksi antara aktivitas sosial dan ekonomi di daerah tersebut. Selain itu, keinginan manusia untuk melakukan perjalanan tidak pernah ada akhirnya dan adanya faktor kebutuhan yang menyebabkan perpindahan dari suatu tempat ke tempat lainnya.

Transportasi merupakan kebutuhan turunan (*derived demand*) akibat adanya aktivitas ekonomi, sosial, budaya, dan sebagainya. Seiring bertumbuhnya suatu daerah, baik itu dari segi ekonomi maupun dari jumlah penduduk, peningkatan pemakaian jasa transportasi—termasuk penggunaan jasa angkutan umum—tidak dapat dihindarkan. Dalam kerangka makro ekonomi, transportasi merupakan tulang punggung perekonomian baik di tingkat nasional, regional, maupun lokal, untuk wilayah perkotaan maupun pedesaan.

Kereta merupakan salah satu moda transportasi publik yang secara umum digunakan masyarakat perkotaan di berbagai negara. Di Jakarta sendiri jenis moda transportasi publik ini sudah mengalami kemajuan dimulai dari KRL (Kereta Rel Listrik) *Commuter Line*, lalu MRT (*Mass Rapid Transit/Moda Raya Terpadu*) yang beroperasi tahun 2019, dan LRT (*Light Rail Transit*) yang kemudian menyusul dengan target operasi pada 2019. KRL, MRT, dan LRT berfungsi memindahkan banyak orang dengan ruang jangkauan dalam kota atau lintas kota yang berdekatan. Moda transportasi tersebut beroperasi dengan rute layanan di sekitar Jakarta dan kawasan penyangga Jakarta, seperti Bekasi, Bogor, atau Depok.

Secara garis besar KRL, MRT, dan LRT tidak memiliki perbedaan yang dapat dilihat secara kasatmata. Ketiganya menggunakan kereta yang bergerak di atas rel untuk mengangkut orang banyak, tidak menggunakan lokomotif, dan memanfaatkan listrik sebagai tenaga penggerakannya. Namun, KRL, MRT, dan LRT masih memiliki beberapa perbedaan dan keunggulannya masing-masing.

Berdasarkan ukuran kereta dan daya angkutnya, KRL memiliki kapasitas yang paling besar, kemudian disusul oleh MRT, dan LRT sebagai yang terkecil. Meskipun ukurannya paling kecil, LRT memiliki keunggulan pada kemampuannya mengangkut sejumlah penumpang, yang dihitung berdasarkan frekuensi perjalanannya dalam sehari. Frekuensi perjalanan tersebut tergantung pada jarak antarrangkaian kereta atau yang biasa dikenal dengan istilah "*headway*".

Dari sisi sumber daya listrik, baik MRT maupun KRL mengambil dayanya dari listrik di atas kereta atau biasa disebut Listrik Aliran Atas (LAA). Sementara LRT Jabodebek mengambil listrik dari bawah atau (Listrik Aliran Bawah). Sedangkan dari sisi rel, untuk MRT dan KRL, seperti sistem transportasi kereta umumnya yang menggunakan sepasang rel untuk bergerak. LRT Jabodebek karena menggunakan Listrik Aliran Bawah (LAB), memiliki rel ketiga yang berisi aliran listrik atau biasa disebut *Third Rail*. Sesuatu yang belum pernah ada di Indonesia.

Transportasi/angkutan massal dibutuhkan setiap negara untuk mengurai potensi kemacetan yang ada. Salah satu transportasi massal modern saat ini adalah LRT. Konsepsi mengenai LRT pada artikel di jurnal *Traffic Quarterly* berjudul "Major Urban Corridor Facilities: A New Concept" (Fasilitas Koridor Perkotaan Utama: Konsep Baru). Quinby (1962) membedakan konsep ini dari trem sebagai berikut.

1. Mempunyai kapasitas angkut penumpang yang lebih besar;
2. Tampak seperti kereta api atau kereta rel (yang dirangkai-rangkai);
3. Mempunyai banyak pintu untuk memudahkan arus penumpang; serta
4. Memiliki kecepatan dan kenyamanan yang lebih tinggi dalam pengoperasiannya.

Diskusi panjang tentang kebijakan publik diawali dengan pernyataan Eyestone (1971) dan Thomas Dye (1972) tentang kebijakan publik yang kemudian mengundang berbagai tanggapan dari para ahli. Berkenaan dengan hal tersebut, bermunculan para

ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sesuai dengan sudut pandangnya masing-masing. Keberagaman definisi tersebut mencerminkan kompleksitas implementasi kebijakan publik, baik secara konseptual maupun substansial (Ripley dan Franklin, 1986:48). Di balik keberagaman definisi tersebut terdapat kesamaan pemahaman bahwa kebijakan publik merupakan produk pemerintah dan bahwa kebijakan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu memiliki bobot yang sama (Howlett dan Ramesh, 1995:4).

Kebijakan juga memiliki nilai strategis. Nugroho (2009:27,28) menempatkannya sebagai komponen utama negara bersama beberapa komponen lain yang meliputi: (1). Lembaga-lembaga negara (Eksekutif, Legislatif, Yudikatif); (2)Rakyat; (3)Wilayah; (4) Kebijakan publik. Dalam posisi tersebut, kebijakan publik harus sesuai dan menyesuaikan diri dengan tuntutan dan tantangan zaman, dan sekaligus menjadi 'alat penyejahtera dan pemenuhan kebutuhan masyarakat' (Putra, 2003:74).

Selain perbedaan konseptual, juga terdapat perbedaan tipe kebijakan. Randall Ripley dan Grace Franklin (1996) dikutip Nugroho (2009:61) mengelompokkan kebijakan publik ke dalam beberapa tipe, yaitu: Pertama, kebijakan distributif. Kebijakan tersebut merupakan kebijakan-kebijakan yang sengaja dikeluarkan pemerintah untuk mendorong keterlibatan sektor privat demi kepentingan masyarakat. Kedua, kebijakan kompetitif regulatif. Tipe kebijakan tersebut biasanya dikeluarkan pemerintah untuk kategori barang dan jasa publik tertentu yang dinilai langka, dan barang dan jasa tersebut menjadi taruhan atau kepentingan masyarakat banyak. Ketiga, kebijakan protektif regulatif, yaitu

kebijakan yang didesain untuk melindungi kepentingan masyarakat dengan menciptakan kondisi tertentu dan berpengaruh pada berbagai aktivitas publik. Keempat, kebijakan redistributif. Kebijakan ini dikeluarkan untuk merelokasi kekayaan, kesejahteraan, sumber daya, atau nilai-nilai lainnya di antara berbagai kelompok masyarakat.

Tipe kebijakan apa pun yang digunakan, ia harus memiliki nilai keadilan bagi semua masyarakat sehingga tidak diskriminatif. Grindle (1980:89) memandang implementasi kebijakan sebagai proses politik dan administrasi. Artinya, proses implementasi kebijakan baru dapat berjalan pada tatanan birokrasi manakala tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program kegiatan telah dirancang, dan dana telah dialokasikan. Kebijakan harus diimplementasikan secara optimal agar menjadi berdampak. Namun demikian, tidak dapat dimungkiri bahwa dalam implementasi kebijakan tidak menutup kemungkinan terjadinya perbedaan manfaat yang dirasakan oleh kelompok sasaran. Dalam kondisi yang demikian akan terjadi tawar-menawar dalam proses implementasi. Orenviled dan Thomson (2003) dikutip Purwanto dan Sulistyastuti (2012:39) menyebutkan adanya tawar-menawar politik (*political bargaining*) dalam proses implementasi. *Political bargaining* merupakan realitas yang tidak dapat dihindarkan ketika proses implementasi terjadi di ranah publik yang mengandung kepentingan yang bersifat heterogen. Tawar-menawar terjadi karena adanya sebagian orang/kelompok yang diuntungkan atau bahkan dirugikan dalam proses implementasi kebijakan. Pemilihan model implementasi menjadi diskusi yang menarik dalam proses implementasi kebijakan. Walaupun disadari pada dasarnya tidak

ada model terbaik yang bisa diterapkan dalam semua proses implementasi, kesesuaian antara implementasi dengan kebijakan menjadi penentu keberhasilan proses tersebut.

Salah satu solusi untuk mengatasi kemacetan di kota Palembang adalah sistem transportasi umum berbasis rel. Kemacetan menjadi ciri khas kota-kota sedang berkembang. Transportasi umum berbasis rel dapat mengangkut jumlah penumpang yang cukup besar, tidak terlalu padat, dan cenderung tidak macet. Menurut Sun Sheng Han (2010), "Mode transportasi bergantung mobil pribadi adalah pilihan populer karena status simbolik, kekayaan, kebebasan, dan privasi," dan kurangnya kemampuan di sektor publik untuk menginvestasikan infrastruktur transportasi publik.

Nirwan, Wahyu (2012) mengatakan bahwa transportasi massal berbasis rel sering menjadi pengurai kemacetan, menghasilkan polusi yang tidak terlalu besar, dan dapat mengangkut sejumlah besar penumpang. Selain itu, dibandingkan dengan pembangunan jalan baru, hanya diperlukan sedikit lahan untuk menyelesaikannya. Dalam pengembangan transportasi rel, moda transit yang dipilih adalah LRT.

Jalur jalan rel merupakan solusi alternatif untuk masalah angkutan umum yang mengatasi kemacetan di masyarakat kota Palembang. Banyak angkutan umum dengan kondisi jalan yang buruk dapat menyebabkan kemacetan dan kecelakaan. Fokus penulisan buku ini adalah tingginya mobilitas kendaraan di dalam kota, yang menyebabkan banyak masalah bagi pengguna jalan raya pada jam-jam tertentu ketika tingkat kepadatan penggunaan moda meningkat dari pukul 08.00 hingga 17.00 WIB (jam kerja), sehingga

aktivitas masyarakat kota membentuk pola pergerakan yang berkaitan dengan mobilitas masyarakat. Untuk mengantisipasi berbagai perkembangan transportasi di kota Palembang, diperlukan sarana dan prasarana transportasi yang memadai. Selain itu, diperlukan pengembangan jenis transportasi lain seperti angkutan umum (transmisi), gojek, dan grab. Selain itu, diperlukan pengembangan moda transportasi LRT. Oleh karena itu, transportasi jalur rel menjadi solusi untuk mengatasi kemacetan lalu lintas yang mengutamakan keselamatan, kenyamanan, dan keamanan penumpang di kawasan perkotaan, khususnya di kota Palembang.

Kota Palembang yang berpenduduk lebih dari 1,8 juta jiwa (tahun 2018) sudah terklasifikasi sebagai Kota Metropolitan. Oleh karena itu, pengembangan angkutan massal harus direalisasikan. Sesuai dengan defines dalam UU 26 tahun 2007 tentang penataan ruang, maka kawasan metropolitan Palembang Raya sudah memenuhi syarat klarifikasi suatu kawasan metropolitan yakni adanya hubungan fungsional dan sistem jaringan prasarana wilayah yang terintegrasi dengan jumlah penduduk secara keseluruhan sekurang-kurangnya 1.000.000 (satu juta) jiwa. Dalam hal ini, kawasan perkotaan inti (Kota Palembang) dengan kawasan perkotaan sekitarnya (sebagian wilayah kabupaten Banyuasin dan kabupaten Ogan Ilir) secara fungsional telah membentuk kawasan perkotaan yang menyatu termasuk dalam penyediaan jaringan prasarana wilayah (transportasi, energi, air minum, dsb).

Idealnya sebuah kota metropolitan sebesar Palembang memiliki sistem angkutan massal (baik berbasis jalan ataupun jalan rel) yang menjadi tulang punggung (*backbone*) layanan angkutan

penumpang perkotaan. Oleh karenanya pengembangan sistem angkutan massal sudah cukup mendesak untuk segera direalisasikan di Kota Palembang.

Saat ini sistem angkutan umum di Kota Palembang sudah dilayani 8 koridor Trans Musi, 7 rute bus konvensional, 5 rute angkot, serta 5 perusahaan taksi. Namun demikian peran moda angkutan umum berbasis jalan tersebut belum mampu mengatasi kemacetan yang semakin merata di Kota Palembang beberapa tahun ke belakang. Hal ini mendorong munculnya usulan pengembangan sistem angkutan massal berbasis kereta api ringan (LRT) di kota Palembang.

Kajian untuk mempersiapkan pengembangan sistem angkutan massal di Kota Palembang sudah diinisiasi beberapa pihak sebelumnya. LRT menghubungkan Bandara SMB II dengan OPI Mall dengan total rute sepanjang 23,5 km dari barat laut ke tenggara Kota Palembang yang didukung dengan 13 stasiun dan 3 gerbong kereta. Apabila menggunakan formasi kereta 3 gerbong, kereta tersebut dapat menampung penumpang sebanyak 424 penumpang.

LRT beroperasi selama 18 jam setiap hari dengan penjadwalan *peak hour* selama 3 jam yakni 06.00 s.d. 09.00 pagi hari dan 16.00 s.d. 19.00 malam hari. Frekuensi pelayanan *off peak hour* adalah setiap 30 menit dan pada *peak hour* pagi dan malam adalah setiap 15 menit sekali. Waktu tempuh LRT dari SMB II menuju OPI Mall sekitar 37 menit dan sebagian besar berjalan durasi 30 menit. Pada *peak hour time headway* selama 15 menit dengan waktu tunggu rata-rata selama 7,5 menit. Pada periode *off peak headway* dapat dikurangi menjadi 30 menit. Sehingga waktu

tempuh perjalanan perjalan satu arah adalah 37 menit dengan *lay over* 10 menit yang digunakan sebagai asumsi dasar untuk menghitung kebutuhan sarana.

Pola operasi LRT dengan asumsi 10% total perjalanan akan terjadi pada *peak hour* dan tidak terdapat perbedaan antara volume penumpang kedua arah di sepanjang koridor, maka permintaan *peak hour* akan terbagi rata sehingga diperoleh 725 penumpang. Untuk keadaan *off peak*, permintaan penumpang sebanyak 480 penumpang. Mengingat permintaan penumpang pada *peak hour* kurang dari 800 penumpang dan keadaan *off peak* kurang dari 500 penumpang, maka sistem LRT dapat dioptimalkan menggunakan 2-3 gerbong untuk seluruh armada dengan kapasitas 8 penumpang berdiri/m².

Dalam analisis kelayakan finansial, terdapat faktor biaya yang menjadi pertimbangan diantaranya biaya beban operasional, biaya pembangunan sarana, biaya pembangunan fasilitas pendukung serta biaya *contingency capex* (10% dari total biaya pembangunan sarana dan fasilitas pendukung). Untuk biaya pembangunan sarana PT KAI memberikan angka estimasi sarana dengan asumsi 8 trainset dimana 3 gerbong per-train set, dengan harga USD 2 juta/gerbong menjadi 640 miliar rupiah secara keseluruhan. Sedangkan biaya pembangunan pada fasilitas pendukung yang diberikan oleh PT KAI sebesar USD 5.469 juta/unit menjadi sebesar 5,5 miliar rupiah secara keseluruhan. Biaya *contingency capex* yakni 10% dari total biaya pembangunan sarana dan fasilitas pendukung sebesar 64,5 miliar rupiah.

Buku ini bertujuan menggambarkan dan menganalisis kebijakan transportasi LRT. Buku ini diharapkan akan dapat memberikan sumbangan manfaat, baik secara akademis maupun praktis, yakni: a. Secara Akademis, memberikan kontribusi kepada pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang Manajemen dan Kebijakan Publik yang berkenaan dengan kebijakan LRT, b.

Secara Praktis, Hasil penulisan ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan cara pandang yang sama di antara perencana, pengambil kebijakan, dan implementor dalam implementasi kebijakan pembangunan LRT di Kota Palembang.

