

SKRIPSI

**IMPLEMENTASI FUNGSI TERMINAL
REGIONAL BINGKUANG KOTA PADANG**

*Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Ilmu Politik
Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas*



Oleh:

DEWI FARADILLA
05 193 019



**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS ANDALAS**

2009



ABSTRAK

Dewi Faradilla, BP. 05193019, Program Studi Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas Padang. Judul Skripsi Implementasi Fungsi Terminal Regional Bingkuang Kota Padang. Jumlah halaman 86 halaman. Pembimbing 1 Drs. Yoserizal M.Si, Pembimbing 2 Drs. H. Rusdi Lubis, M.Si.

Pembangunan bagi suatu kota dibutuhkan untuk melihat indikator perkembangan kota tersebut, khususnya bagi pembangunan sarana publik. Keberadaan sebuah terminal bus yang merupakan salah satu sarana publik pada suatu kota dapat mengembangkan perekonomian kota tersebut. Apalagi bagi ibukota provinsi yang merupakan pusat jalur bagi daerah-daerah yang berada dalam suatu provinsi. Keberadaan terminal tidak hanya dilihat dari bangunan fisiknya saja, namun juga dari fungsi dan manfaatnya. Secara fisik, terminal dapat menampung armada bus, calon penumpang, dan pengusaha bus AKDP/AKAP. Sedangkan dari segi fungsinya, terminal dapat memberikan pemasukan bagi daerah, memberikan rasa nyaman baik untuk penumpang, kerabat penumpang maupun bagi para agen/pengusaha bus antar kota. Terminal Regional Bingkuang (TRB) adalah terminal dengan tipe A yang ada di Provinsi Sumatera Barat yang berada di Kota Padang. Namun dalam pelaksanaannya tidak terlihat aktifitas terminal sebagaimana mestinya. Bus-bus AKDP yang ada justru lebih memilih untuk berada diluar terminal, bahkan jauh dari terminal, seperti berada di terminal bayangan yang ada di kawasan Air Tawar, Lubuk Begalung dan Gaung.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh George C. Edward III, yang merumuskan empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yakni faktor sumberdaya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi, serta konsep fungsi yang dikemukakan Abubakar Ak yang membagi fungsi terminal dilihat dari fungsi terminal bagi penumpang, bagi pemerintah dan bagi pengusaha/operator. Melalui teori ini, maka akan dapat terlihat pelaksanaan fungsi dari Terminal Regional Bingkuang Kota Padang. Dalam penulisan skripsi ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan pengumpulan data melalui wawancara dengan informan yang terlibat langsung dengan pelaksanaan Terminal Regional Bingkuang (TRB). Guna melengkapi data, disertakan juga observasi dan dokumentasi.

Dari hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan fungsi Terminal Regional Bingkuang (TRB) Kota Padang belum maksimal. Dinas Perhubungan selaku instansi yang berwenang untuk menjalankan kebijaksanaan mengenai TRB, mengaku kesulitan untuk mengoptimalkan TRB sebagai terminal bis representatif. Masih dibutuhkan dana yang besar untuk mengupayakan hal tersebut. Dan untuk mengusahakan hal tersebut, Pemerintah Kota Padang masih mencari investor yang mau untuk menanamkan modalnya dalam upaya memaksimalkan TRB. Pemko juga dianggap tidak konsisten dengan pengoptimalan TRB, terbukti dari tindakan Pemko yang kurang, dan tidak serius merawat dan memaksimalkan TRB.

Kata Kunci: Implementasi, Fungsi dan Investor

BAB I PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Pembangunan dalam definisi sederhananya merupakan proses perubahan dari suatu keadaan tertentu ke arah keadaan yang lebih baik¹. Pembangunan yang dilaksanakan dapat berupa pembangunan fisik dan pembangunan non-fisik. Dalam tugas-tugas pembangunan, aparat administrasi diharapkan memiliki komitmen terhadap tujuan-tujuan pembangunan, baik dalam perumusan kebijakan maupun dalam pelaksanaannya secara efektif dan efisien. Pembangunan ini harus berorientasi kepada kegiatan (bukan hanya terpaku pada aturan-aturan legalistik), mampu memecahkan masalah-masalah kemasyarakatan, serta mampu merumuskan kebijakan-kebijakan tertentu ke arah kemajuan. Singkatnya aparat administrasi harus menjadi agen-agen perubahan (*change agents*). Dan untuk melaksanakan pembangunan, didasarkan pada pendapatan negara yang terdapat dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Berdasarkan Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atau yang lebih dikenal dengan Otonomi Daerah, terlihat bahwa pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengatur rumah tangga sendiri (desentralisasi). Hal ini dapat memberikan kebebasan bagi daerah untuk mengembangkan dan mengatur sendiri pembangunan daerahnya. Otonomi daerah telah berjalan secara legal-formal sejak dikeluarkan Undang Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana terdapat kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus

¹ Wahyudi Kumoroatomo, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005. Hlm 107

kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan pembangunan, tidak terlepas dari proses perencanaan, pelaksanaan (implementasi), dan evaluasi. Dengan perencanaan yang matang, pelaksanaan yang benar, dilanjutkan dengan evaluasi, akan berguna untuk pembangunan berikutnya demi perbaikan pelaksanaan pembangunan yang dapat dirasakan manfaatnya secara nyata oleh masyarakat. Suatu pembangunan akan dapat dilaksanakan apabila perencanaan telah dibuat secara matang. Bukan hanya berupa ide tanpa ada tindakan nyata.

Kota Padang sebagai salah satu kota di Indonesia melalui pemerintah daerah, melaksanakan pembangunan yang bertujuan untuk mewujudkan kemakmuran bagi masyarakat. Pembangunan yang dilaksanakan tentu berdasarkan perencanaan yang disusun di daerah. Salah satu sarana yang sangat dibutuhkan daerah sebagai sarana publik yaitu terminal. Seperti yang diketahui dan berdasarkan pengalaman, sarana publik sangat berpengaruh terhadap perkembangan dan kemajuan daerah. Rata-rata pada daerah-daerah yang berada disekitar pasar dan terminal, geliat kehidupan masyarakat sangat terlihat dan mampu dirasakan manfaatnya. Roda ekonomi berjalan, tingkat pembangunan dan terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat².

Keberadaan sarana publik merupakan hal yang vital bagi masyarakat. Sarana publik ini diharapkan mampu menghidupkan dan menciptakan tumpuan geliat pembangunan daerah dari berbagai sektor. Dengan tujuan agar tercapainya kesejahteraan rakyat. Pasar dan terminal merupakan contoh sarana publik, yang tidak bisa dilepaskan dalam perkembangan daerah, bahkan negara sekalipun. Untuk pasar, keberadaannya diawali dari adanya perdagangan. Dimana perdagangan seringkali dikaitkan dengan

<http://www.podangekspres.co.id/content/view/full/56573/> Minggu 12 Oktober 2008

adanya transaksi jual beli, dan di dalamnya juga melibatkan rangkaian kegiatan produksi dan distribusi barang.

Sebagaimana pasar, terminal pun sudah ada sejak lama. Tetapi dulunya dalam bentuk pelabuhan, karena pada saat itu belum ada sarana transportasi darat seperti mobil, yang ada hanyalah kapal. Sedangkan terminal tercipta setelah ditemukannya alat transportasi berupa mobil. Namun pada beberapa tempat di negeri ini, cukup banyak terminal-terminal tua yang dibangun sejak zaman kolonial. Termasuk pembangunan terminal ini, tentu potensi perdagangan juga akan "berdenyut" disini. Sehingga disaat terminal dibangun, tempat bagi pedagang untuk dapat berjualan juga disiapkan oleh pemerintah kota. Hanya saja, dikarenakan tidak berfungsinya suatu terminal dengan baik, pedagang yang awalnya telah berjualan disana, tidak mampu bertahan lama dan lebih memilih untuk tidak berjualan.

Demi mencapai kemajuan daerah, pemerintah daerah terus berlomba-lomba membangun pasar dan terminal yang representatif. Salah satu sasaran dalam pembangunan pasar dan terminal adalah daerah yang kurang berkembang, terpencil, dan terkucil. Dengan pembangunan kedua sarana publik itu, diharapkan masyarakatnya bisa keluar dari isolasi, ketertinggalan, terutama dalam kemiskinan.

Sebenarnya program dan keinginan pemerintah tersebut merupakan hal positif yang patut diapresiasi. Dikarenakan pembangunan pasar dan terminal dengan dana miliaran rupiah tentu bukan sembarangan. Butuh analisis dan perencanaan yang matang. Baik dari segi pemilihan tempat, rancangan, jenis pasar serta bentuk terminal, termasuk fungsinya. Namun dari beberapa pasar dan terminal yang dibangun, masih banyak yang belum optimal. Di Provinsi Sumatera Barat saat ini cukup banyak pasar dan terminal

baru, namun tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Masih ada pasar dan terminal yang sejak selesai dibangun sampai saat ini yang sepi dari aktivitas. Tidak ada pedagang, tidak ada pembeli, bus dan transportasi umum lainnya yang sepi penumpang, hingga akhirnya sopir mencari terminal bayangan.

Pembangunan kedua sarana publik itu tentunya ditujukan untuk menciptakan denyut kehidupan bagi masyarakat. Jikalau sudah seperti ini, tentu uang miliaran rupiah, akan menguap sia-sia. Seperti Terminal Regional Bingkuang (TRB) di Kota Padang, Terminal Barih Solok di Kota Solok, Terminal Rao, Panti dan Lubuk Sikaping di Pasaman, Terminal Bukik Surungan di Padang Panjang, Terminal Jati di Kota Pariaman, Pasar Amor di Agam, Pasar Kasang di Kabupaten Padang Pariaman, dan lainnya. Dan dari beberapa terminal yang telah disebutkan, peneliti mencoba untuk melakukan penelitian dari salah satu diantaranya. Dan peneliti lebih tertarik untuk meneliti Terminal Regional Bingkuang yang terletak di Kota Padang dengan penelitian yang lebih terfokus pada Angkutan Antar Kota Dalam Provinsi (AKDP).

Pelaksanaan pembangunan Terminal Regional Bingkuang Kota Padang telah rampung sejak Oktober 1999. Namun pemanfaatannya tidak dapat dirasakan secara nyata oleh masyarakat. Terminal yang dibangun di lahan seluas 50 hektar itu, merupakan obsesi walikota saat itu, yakni Zuiyen Rais demi memicu pusat pertumbuhan ekonomi baru serta pertumbuhan kota baru di bagian utara Kota Padang³. Sekitar tiga bulan uji coba, kondisi fisik bangunan sudah memprihatinkan. Fondasi bangunan turun, lantainya retak-retak, jendela kaca berantakan. Bagian bangunan yang menggunakan logam sudah banyak pula

³ kompas.com. Selasa 21 Oktober 2003
<http://72.14.235.132/search?q=cache:5WTIPM51.g0AJ:bolaeropa.kompas.com/kompas-cetak/0310/21/daerah/634496.htm+terminal+regional+bingkuang+dalam+kompas&cd=1&hl=id&ct=clnk&gl=id>

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

VI.1. Kesimpulan

Penelitian mengenai Implementasi Terminal Regional Bingkuang Kota Padang ini telah memasuki babak baru, yakni membutuhkan dana yang cukup besar untuk mengoptimalkan fungsi terminal ini sebagai lokasi pemberhentian bus dengan jurusan antar kota. Apalagi ditambah dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menekankan perlu adanya upaya bagi masing-masing pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan mandiri dalam rangka otonomi daerah. Hal ini tentu menuntut Kota Padang untuk berupaya mencari sendiri dan mendapatkan investor yang bersedia menanamkan modalnya demi lancarnya arus jalur transportasi sebagai tempat pemberhentian bus AKDP dari berbagai daerah baik antar kota dalam Provinsi Sumatera Barat maupun dari luar Provinsi Sumatera Barat.

Terminal Regional Bingkuang (TRB) Kota Padang yang awalnya bernama Terminal Aie Pacah ini, pada dasarnya mampu memberikan kebanggaan bagi Kota Padang sebagai satu-satunya kota yang memiliki terminal tipe A di Sumatera Barat. Namun dalam pelaksanaannya terdapat berbagai macam kendala yang menyertainya. Tidak hanya dari segi internal maupun juga dari segi eksternal. Adapun dari segi internal, Pemerintah Kota Padang masih belum memperlihatkan konsistensi dan keseriusan dalam upaya mengembangkan TRB sebagai terminal yang representatif, namun juga kurangnya anggaran yang dianggap sebagai faktor paling penting dalam upaya pengoptimalan fungsi TRB. Sementara dari segi eksternal, terlihat adanya komunikasi yang kurang baik antara pemerintah kota sebagai pembuat keputusan dengan pengusaha bus AKDP sebagai

pelaksana kebijaksanaan Koordinasi yang baik hendaknya mampu menciptakan hubungan yang harmonis sehingga kebijaksanaan yang telah dibuat dan disahkan dapat dijalankan dengan baik.

Dapat terlihat, bahwa sumber daya yang dimiliki Dinas Perhubungan dalam upaya memaksimalkan TRB, baik dari segi sumber daya manusia, anggaran dan fasilitas penunjang, telah memiliki personil yang sesuai dengan spesialisasi tugas masing-masing, anggaran yang berasal dari APBD dirasa kurang dan hanya cukup untuk operasional semata, padahal masih banyak sektor lain pada TRB yang perlu untuk dimaksimalkan, seperti pemugaran beberapa ruangan di TRB. Sedangkan struktur birokrasi yang tertuang dalam SOTK menunjukkan bahwa Dinas Perhubungan telah mengklasifikasikan personil yang ada sesuai dengan pos dan kemampuan masing-masing, walaupun dalam pelaksanaannya masih belum maksimal dan efektif. Sementara dalam menjalankan komunikasi antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan telah diakui berjalan dengan baik. Namun tidak dengan stakeholders, seperti pengusaha bus AKDP dan masyarakat. Pertemuan ataupun diskusi diakui pengusaha cukup sering dilakukan, hanya saja pertemuan tersebut terkesan hanya formalitas tanpa ada tindakan yang nyata bahkan tidak ada perubahan. Sehingga komunikasi yang terjalin dengan stakeholders dirasakan kurang baik. Ditambah dengan disposisi (sikap) dari implementor kebijakan dalam hal ini Dinas Perhubungan, masih jauh dari pelayanan yang memuaskan.

Beberapa hal lain yang juga menjadi kendala dalam upaya memaksimalkan fungsi TRB adalah lokasi yang dianggap beberapa kalangan tidak strategis dan jauh dari pusat kota. Hal ini menyebabkan mereka harus mengeluarkan biaya lebih untuk menuju ke terminal. Infrastruktur dan fasilitas penunjang lainnya juga dianggap masih kurang dan

tidak mampu memenuhi beberapa kebutuhan pemilik angkutan. Sehingga untuk memperoleh kebutuhan armada kendaraannya, mereka juga harus mengeluarkan biaya lebih yang dianggap cukup memberatkan.

Begitupun dengan fungsi terminal bagi penumpang, pemerintah dan pengusaha. Diharapkan mampu memberikan simbiosis mutualisme antar ketiganya. Sehingga terminal sebagai tempat persinggahan memberikan kenyamanan yang maksimal bagi penumpang dan pengusaha, dan tentunya memberikan kontribusi yang besar dari retribusi yang dipungut bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang nantinya akan dapat diteruskan dalam bentuk pembangunan maksimal lainnya bagi Kota Padang.

Sehingga antara pelaksanaan pengoperasian Terminal Regional Binguang Kota Padang yang dapat dimanfaatkan secara optimal, tentu akan memberikan fungsi yang nyata dirasakan baik oleh penumpang, pengusaha AKDP maupun bagi Pemerintah Kota Padang.

VI.2. Saran

Dalam upaya memaksimalkan implementasi fungsi Terminal Regional Binguang Kota Padang, peneliti mencoba untuk memberikan masukan demi kemajuan pembangunan Kota Padang kedepannya. Diantaranya:

1. mendatangkan investor yang tertarik dan bersedia menanamkan modalnya untuk pengoptimalan fungsi TRB
2. membangun hubungan baik dengan *stakeholders* yang terlibat dengan rutin melakukan pertemuan dan menerima masukan-masukan yang bermanfaat bagi TRB sehingga lebih mampu memberikan manfaat yang nyata bagi

DAFTAR PUSTAKA

- Abe, Alexandre. *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Epilog: Antoni R. Kuklinski. Yogyakarta: Pembaruan. 2005
- Arikunto, Suharsimi. *Manajemen Penelitian (Edisi Revisi)*. Jakarta: Rineka Cipta. 2005
- Dwidjowijoyo, Riant Nugroho. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo. 2003
- Hamid, Edy Suandi, et al. *Memperkokoh Otonomi Daerah*. Yogyakarta: UII Press. 2005
- Kansil, CST. *Disiplin Berlalu Lintas Di Jalan Raya; Sistem Tanya Jawab*. Jakarta: Rineka Cipta
- Kumorotomo, Wahyudi. *Etika Adminstrasi Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2005
- Maleong, Lexy J. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya. 2001
- Miro, Fidel. *Perencanaan Transportasi: Untuk Mahasiswa, Perencana, dan Praktisi*. Jakarta: Erlangga. 2005
- Nasution, S. *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*. Jakarta: Bumi Aksara. 2003
- Putra, Fadilah. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik, Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi masyarakat Dalam Proses Kebijakan Publik*. Surabaya: Pustaka Pelajar. 2003
- Salim, H.A. Abbas. *Manajemen Transportasi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2004
- Singarimbun, Masri. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: Pustaka LP3ES. 1995
- Subarsono, AG. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep,Teori,dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2006
- Susanto. *Metode Penelitian Sosial*. Surakarta: LPP UNS dan UNS Press. 2006