

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Deskripsi Teoritik

1. Tata Kelola Transportasi (*Transportation Governance*)

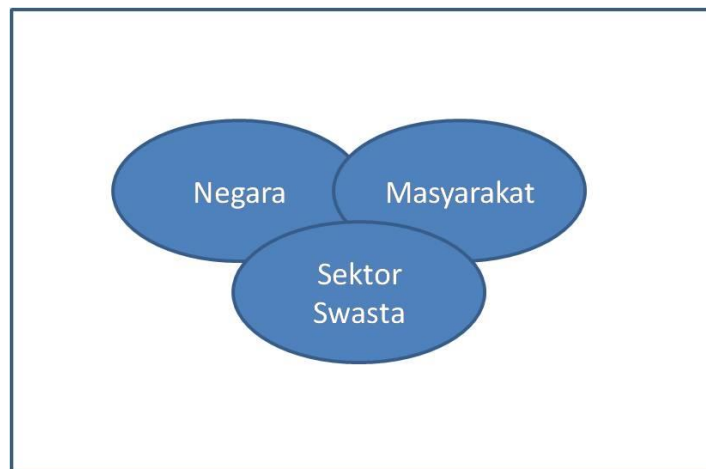
a. *Governance*

Beberapa paradigma baru muncul dalam perkembangan ilmu administrasi negara. Banyak paradigma yang telah bergeser dari sudut pandang yang berbeda dalam melihat suatu pemerintahan. Salah satu paradigma yang berkembang diantaranya adalah *Good Governance* (Tata Pemerintahan yang Baik). *Governance* sendiri, menurut Andrew (dalam Syafri, 2012:180), adalah “*the manner in which the government, working together with other stakeholders in society, exercises its authority and influence in promoting the collective welfare of society and the long-terms interested of the nation*” (cara dimana pemerintah bekerja sama dengan pemangku kepentingan lain dalam masyarakat, menerapkan kewenangan dan mempengaruhi dalam mengusahakan kesejahteraan masyarakat dan tujuan jangka panjang suatu bangsa). Sedangkan menurut Chemma (dalam Keban, 2008 : 38) menjelaskan *governance* adalah sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan dimana urusan-urusan ekonomi, sosial, dan politik dikelola melalui interaksi antara masyarakat, pemerintah dan sektor swasta. Lebih lanjut,

Paradigma ini mengutamakan mekanisme dan proses dimana para warga masyarakat dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya, memediasi berbagai perbedaan-perbedaannya, dan menjalankan hak dan kewajibannya.

Governance (Syafri, 2012:177) mempunyai tiga kaki (*three legs*), yaitu *economic*, *political*, dan *administrative*. *Economic governance* meliputi proses pembuatan keputusan (*decision making proses*) yang memfasilitasi terhadap *equity*, *poverty* dan *quality of life*. *Political governance* adalah proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan. *Administrative governance* merupakan sistem implementasi proses kebijakan. Oleh karena itu, Institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state* (negara atau pemerintahan), *private sector* (sektor swasta dan dunia swasta) dan *society* (masyarakat), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing.

Interaksi pemerintahan berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor usaha menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, dan politik (Ali, 2011:164).



Gambar 1. Hubungan Antarsektor

Aktor-aktor yang terlibat dari setiap domain *governance* (Ali, 2011:164) yaitu negara terdiri dari lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik. Sektor swasta meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak di berbagai bidang dan sektor informal lain di pasar. Masyarakat terdiri dari individual maupun kelompok (baik terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal. *Society* meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain.

Governance memiliki dua orientasi yaitu pencapaian tujuan konstituennya seperti: *legitimacy* (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya), *accountability* (akuntabilitas), *securing of human rights, autonomy and devolution of power*, dan *assurance of civilian control*. Sedangkan orientasi kedua, tergantung pada sejauh mana pemerintahan mempunyai

kompetisi, dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik serta administrasi berfungsi secara efektif dan efisien (Ali, 2011:165).

Banyak pendekatan untuk melihat kualitas *governance*, UNDP mendekatinya dengan prinsip-prinsip, yang kemudian dikenal sebagai prinsip-prinsip *good governance*. UNDP mengemukakan sembilan prinsip, yakni partisipasi, *rule of law*, transparansi, *responsiveness*, orientasi konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas dan visi strategik. Sedangkan menurut Bhatta (1997), yakni akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan *rule of law* (Syakrani & Syahrani, 2009:131-132). Indikator-indikator tersebut dapat menggambarkan sejauh mana keberhasilan *governance* dilaksanakan.

Dilihat dari penjelasan di atas, *Governance* merupakan paradigma yang mana mendorong adanya interaksi 3 domain penting suatu negara (pemerintah, swasta dan masyarakat) dalam pemerintahan. Dengan adanya saling kepercayaan di antara ketiga domain tersebut, tingkat partisipasi dalam turut serta kegiatan pemerintahan akan meningkat sehingga permasalahan publik dapat dipecahkan dan manfaat pembangunan dapat dirasakan semua pihak.

b. Transportasi

Transportasi atau transport (Adisasmita, 2011:7) diartikan sebagai tindakan atau kegiatan mengangkut atau memindahkan

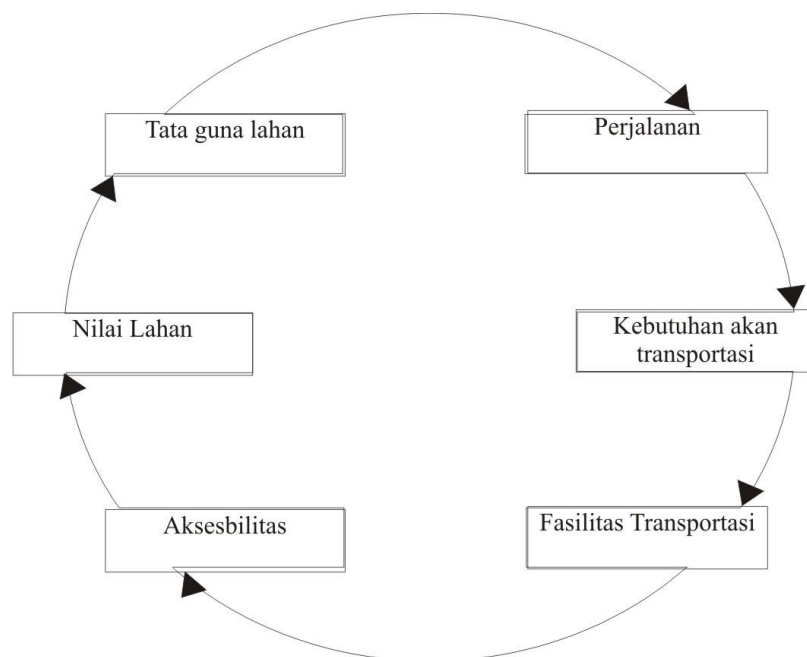
muatan (barang dan orang) dari suatu tempat ke tempat tujuan, atau dari tempat asal ke tempat tujuan. Sedangkan menurut Sadyohutomo (2008:153) layanan transportasi adalah memindahkan barang atau manusia dari satu tempat ke tempat lain sehingga memperoleh manfaat.

Dari dua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa transportasi merupakan tindakan pemindahan barang atau orang sehingga memperoleh manfaat. Manfaat yang diperoleh berupa sosial, ekonomi, dan lainnya.

Transportasi memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan manusia, mulai dari zaman primitif hingga sekarang. Peran transportasi (Adisasmita, 2011:8) yaitu (1) transportasi itu merupakan urat nadi perekonomian, (2) transportasi adalah setua dengan peradaban manusia, (3) transportasi merupakan faktor pembentuk pertumbuhan ekonomi wilayah, (4) transportasi merupakan *leading sector* (sektor pendahulu, yang harus disediakan dahulu dalam menunjang pembangunan), (5) transportasi menciptakan penghematan waktu perjalanan yang sangat signifikan.

Transportasi tidak bisa dipisahkan dari tata ruang, kaitan antar keduanya sangat erat. Tata guna lahan akan mempengaruhi pergerakan dan aktivitas transportasi. Menurut Adisasmita (2011:66-67) Siklus hubungan fundamental antara transportasi dan

tata guna lahan dimulai dari sebidang lahan dengan jenis tata guna tertentu menghasilkan sejumlah perjalanan tertentu. Perjalanan ini menunjukkan kebutuhan akan transportasi yang dipengaruhi oleh aspek fisik, sosial dan ekonomi. Fasilitas transportasi dirancang untuk memenuhi kebutuhan akan saat sekarang maupun masa mendatang dengan kriteria yang ditentukan. Fasilitas yang tersedia dalam sistem akan mempengaruhi tingkat aksesibilitas. Perubahan aksesibilitas akan menentukan nilai lahan dan akan mempengaruhi penggunaan lahan tersebut. Siklus hubungan fundamental antara transportasi dan tata guna lahan diilustrasikan dalam gambar berikut:



Gambar 2. Siklus Tata Guna Lahan/Transportasi

Transportasi tidak berdiri sendiri, transportasi terhubung dalam suatu sistem yang terkoneksi sehingga dapat memberikan hasil yang optimal. Sistem transportasi, menurut Ahmad Munawar (2005:1), memiliki satu kesatuan definisi yang terdiri atas, sistem yaitu bentuk keterikatan dan keterkaitan antara satu variabel dengan variabel lain dalam tatanan yang terstruktur, serta transportasi yakni kegiatan pemindahan penumpang dan barang dari satu tempat ke tempat lain. Dari dua pengertian di atas sistem transportasi dapat diartikan sebagai bentuk keterkaitan dan keterikatan yang integral antara berbagai variabel dalam suatu kegiatan pemindahan penumpang dan barang dari satu tempat ke tempat lain. Maksud adanya sistem transportasi adalah untuk mengatur dan mengkoordinasikan pergerakan penumpang dan barang yang bertujuan untuk memberikan optimalisasi proses pergerakan tersebut.

Untuk menilai apakah sistem transportasi telah berjalan dengan baik atau tidak, dapat dilihat dari beberapa macam variabel. Namun, Jotin Khisty dan Kent Hall (2005:12-13) menyatakan sistem transportasi dapat dievaluasi berdasarkan tiga atribut dasar berikut:

- 1) Penyebaran (*ubuquity*): jumlah aksesibilitas untuk dapat menjangkau sistem, arah jalur di antara titik-titik akses dan

keluwesan sistem untuk dapat mengatasi beraneka ragam kondisi lalu-lintas.

- 2) Mobilitas: kuantitas perjalanan yang dapat ditangani.
- 3) Efisiensi: hubungan antara biaya transportasi dan produktivitas suatu sistem. Biaya langsung suatu sistem terdiri dari modal dan biaya operasional, sedangkan biaya tak langsung terdiri dari biaya yang muncul akibat dampak yang merugikan dan biaya tak terduga, seperti biaya keselamatan.

c. *Transportation Governance*

Jika dihubungkan dengan pengertian transportasi dan sistem transportasi sebelumnya, dapat dikatakan, *transportation governance* adalah pengelolaan transportasi yang terorganisasi dan memiliki keterkaitan dan keterikatan yang dikelola melalui interaksi antara masyarakat, pemerintah dan sektor swasta agar dapat menciptakan tujuan pembangunan yang optimal. Pengelolaan transportasi yang optimal dengan dukungan dari masyarakat dan swasta akan berdampak terhadap pembangunan yang sedang berjalan.

Agar tata kelola transportasi dapat berjalan optimal dibutuhkan suatu perencanaan transportasi yang matang. Perencanaan transportasi sangat perlu dilakukan agar menciptakan sistem yang efisien dan efektif. Perencanaan transportasi untuk mencapai

sasaran yang diinginkan, menurut Adisasmita (2011:77), dengan menetapkan kebijakan tentang beberapa hal berikut:

- 1) Sistem kegiatan (tata guna lahan). Rencana tata guna lahan yang baik (lokasi tokoh, sekolah, pasar, kantor dan lainnya) dapat mengurangi kebutuhan akan perjalanan yang panjang menjadi lebih dekat dan mudah.
- 2) Sistem jaringan (transportasi). Hal yang dapat dilakukan , misalnya meningkatkan kapasitas pelayanan prasarana yang ada, melebarkan jalan, menambah jaringan baru dan lainnya.
- 3) Sistem pergerakan (lalu lintas). Hal yang dapat dilakukan antara lain mengatur teknik dan manajemen lalu lintas (jangka pendek), fasilitas angkutan umum yang lebih baik (jangka pendek dan menengah), atau pembangunan jalan (jangka panjang).

Dalam transportasi, peran serta pihak selain pemerintah cukup penting dalam merumuskan dan merencanakan kegiatan yang berhubungan dengan transportasi sangat diharapkan seperti swasta dan masyarakat. Lebih lanjut menurut Soejachmoen (2005:68) tata kelola transportasi kota yang baik perlu diletakkan pada nilai nilai dasar dari tata kelola yang baik. Dengan demikian perlu sebuah penyederhanaan, kemudian dirumuskan menjadi enam nilai dasar dari tata kelola transportasi yang baik, yaitu:

- 1) Transportasi kota harus dikelola dengan bertanggung jawab atau *akuntable* dalam konteks kebaikan dan mutu, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pengguna sekaligus pemilik.
- 2) Penyelenggaraannya harus transparan sehingga semua orang dapat ikut memantau dan mengontrol proses penyelenggaranya secara proporsional.
- 3) Transportasi publik harus responsif terhadap kebutuhan masyarakat kota, termasuk diantaranya terhadap kemungkinan masalah yang muncul maupun terhadap kemungkinan peluang mengembangkan tata transportasi yang baru dan lebih baik.
- 4) Pengelolaan harus berdasarkan prinsip kewajaran atau *fairness* dimana pengelolaan tidak boleh merugi atau memperoleh subsidi yang berlebihan, namun tidak boleh dibebani untuk mencari laba yang sebesar besarnya. Dengan demikian harus diterapkan *key performance indicators*-nya
- 5) Menjadi kesetaraan dasar dari setiap pengguna, artinya pelayanan yang baik dan bermutu tidak membedakan kepada siapa pelayanan tersebut diberikan.
- 6) Masyarakat harus berpartisipasi untuk menjamin bahwa pelayanan transportasi kota berjalan dengan baik dan

bermutu baik dalam menjaga dan memelihara infrastrukturnya, yang pada akhirnya masyarakat dapat menjadi pemelihara, investor atau pengelolanya.

Dapat dilihat bahwa tata kelola transportasi erat hubungannya dengan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Akram, dkk (2011) menjelaskan isu-isu penting yang berhubungan antara tata kelola transportasi (*transport governance*) dan efektivitas implementasi kebijakan (*effective policy implementation*) yang menjadi kunci dalam studi transportasi yaitu :

- 1) *Lack of joined up objectives and thinking across departments on transport issues.*
- 2) *Lack of integration between planning and delivery process across departments.*
- 3) *No clear link between economic and social objectives which inform the development of transport strategies in a region and assist the local governments to contribute in wider transport policy objectives.*
- 4) *Allocation of funds not linked to the performance indicators which leads to poor accountability and breach transparency during implementation.*
- 5) *Gap and diverse relationship between wider government objectives (economic, social) and strategic transport objectives.*
- 6) *An unclear structure to formulate transport policy and implement decisions both hierarchically and geographically.*

Dari pernyataan di atas, disimpulkan bahwa hubungan tata kelola transportasi dan implementasi kebijakan yang buruk akan berdampak terhadap sistem transportasi. Sebab-sebab seperti kurangnya gabungan tujuan dan pendapat mengenai isu

transportasi, kurangnya integrasi antara rencana dan proses penyampaian, tidak jelasnya hubungan antara ekonomi dan tujuan sosial dalam strategi pembangunan transportasi, alokasi dana tidak terhubung dengan indikator kinerja, jarak dan hubungan bermacam-macam antara tujuan pemerintah yang lebih luas dan tujuan strategi transportasi, dan ketidakjelasan struktur untuk memformulasi kebijakan transportasi dan implementasi secara hierarkis dan geografis, akan membuat transportasi tidak dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

Hubungan antara tata kelola transportasi dan keefektifan implementasi kebijakan tentu tidak akan berjalan baik jika tidak adanya interaksi dengan pihak lain yaitu swasta dan masyarakat. Selain sebagai salah satu pengguna, peran swasta dan masyarakat dapat menjadi salah satu pilar untuk mendukung kebijakan pemerintah seperti ikut merencanakan atau memberikan aspirasi. Keterlibatan antara ketiga pihak tersebut diharapkan dapat memberikan pelayanan transportasi yang lebih efisien dan efektif.

2. Negara dan Hak Pejalan Kaki

a. Pejalan Kaki dan *The Walkability*

Perpindahan suatu tempat ke tempat lain yang dilakukan manusia dapat dilakukan dengan berbagai cara. Manusia bebas menggunakan moda transportasi baik dari kendaraan bermotor seperti kendaraan pribadi dan kendaraan umum ataupun kendaraan

seperti tidak bermotor seperti becak atau delman. Namun, untuk jarak perjalanan dekat biasanya dengan berjalan kaki atau bersepeda. Pejalan kaki merupakan salah satu bentuk transportasi. Dalam bahasa Inggris, sebagai kata benda, pedestrian berarti “orang yang berjalan kaki”. Berjalan kaki, menurut Menurut John Fruin (1979), merupakan alat untuk pergerakan internal kota, satu-satunya alat untuk memenuhi kebutuhan interaksi tatap muka yang ada didalam aktivitas komersial dan kultural di lingkungan kehidupan kota. Berjalan kaki merupakan alat penghubung antara moda–moda angkutan yang lain. Pejalan kaki, menurut Munawar (2009:199), diklasifikan terdiri dari:

- 1) Mereka yang keluar dari tempat parkir mobil/motor menuju ke tempat tujuannya.
- 2) Mereka yang menuju atau turun dari angkutan umum, sebagian besar masih memerlukan berjalan kaki.
- 3) Mereka yang melakukan perjalanan kurang dari 1 km sebagian besar dilakukan dengan berjalan kaki.

Dilihat dari pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa pejalan kaki adalah orang yang sebagian besar melakukan perjalanan/pergerakan dengan berjalan kaki, baik itu dari kendaraan pribadi, kendaraan umum ataupun dari tempat apapun untuk menuju lokasi tujuan yang dituju.

Pejalan kaki juga perlu akses agar dapat melakukan kegiatan berjalan kaki. Adapun hal yang perlu diperhatikan terhadap pedestrian (pejalan kaki) yaitu berjalan memerlukan ruang dalam suatu kota, bagian sistem transportasi yang membutuhkan keterpaduan dengan sistem yang lain, terkoneksi dengan elemen transportasi lain: parkir, halte, dan sebagainya. Faktor-faktor tersebut dapat mendorong orang untuk berjalan kaki atau tidak.

Pejalan kaki sangat erat kaitannya dengan *walkability*. *Walkability* sendiri, secara bahasa, diartikan sebagai kemampuan berjalan kaki. Litman (dalam Shay dkk: 2003) mengartikan *walkability* sebagai “*the quality of walking conditions, including factors such as the existence of walking facilities and the degree of walking safety, comfort, and convenience*. (kualitas dari kondisi berjalan kaki, termasuk didalamnya faktor keberadaan fasilitas pejalan kaki dan derajat keamanan, kenyamanan dan efisiensi waktu berjalan kaki)” Yang kemudian diperjelas dengan pernyataan bahwa *pedestrian facilities refer to sidewalks, crosswalks, and other similar facilities; safety factors may relate to traffic and/or personal safety, such as traffic calming measures or neighborhood watch organizations; comfort is found in seating, street trees, or good street orientation; and convenience might mean mixed land uses and good connectivity and accessibility*.

Bila disimpulkan, *walkability* erat kaitannya dengan keselamatan, kenyamanan dan efisiensi waktu dalam menilai kualitas kemampuan berjalan kaki. Faktor-faktor penilaian *walkability* dilihat dari fasilitas yang diberikan ataupun penggunaan tata guna lahan sehingga mendukung aksesibilitas, keamanan, kenyamanan dan konektivitas dalam berjalan kaki.

Pejalan kaki sebagai satu salah bagian dalam transportasi butuh suatu sistem yang baik. Menurut Steenberghen (2010), sistem pedestrian membutuhkan sebuah komitmen sistem politik untuk menyediakan fasilitas dan pelayanan. Semakin banyak yang berjalan kaki, sistem politik akan perhatian terhadap kebutuhan mereka. Selain itu, perlu adanya pencegahan konflik dalam lalu lintas dimana pengendara kendaraan bermotor harus berhenti ketika pejalan kaki menyeberang di lokasi yang nyaman dan aman.

b. Fasilitas Bagi Pejalan Kaki

Pejalan kaki meskipun sangat erat dalam kaitan perpindahan (transportasi) atau pergerakan (lalu lintas), fasilitas bagi pejalan kaki sendiri berkenaan dengan tata ruang. Jalur pedestrian (pejalan kaki), menurut Shirvani dalam Mirsa (2012:64), sebagai elemen dari komponen sistem *linkage* adalah elemen penting dalam urban desain, karena berperan sebagai sistem kenyamanan dan sistem pendukung vitalitas ruang-ruang kota. Adanya jalur pedestrian

tersebut untuk menjamin keamanan dan kenyamanan dalam menyusuri jalan-jalan.

Tujuan adanya jalur pedestrian menurut Rubenstein (dalam Mirsa, 2012:64) adalah untuk kesejahteraan, keamanan, kemudahan, kenyamanan dan keindahan. Prinsip struktur jalur pedestrian adalah dapat memberikan keamanan pejalan kaki dalam melakukan aktivitas dan melindungi dari gangguan kendaraan. Hal utama yang diperhatikan dalam pengembangan sirkulasi pejalan kaki adalah rasa aman, kenyamanan dan estetika.

Berdasarkan pengertian di atas, jalur pejalan kaki bertujuan untuk memberikan kenyamanan dan keamanan dalam perpindahan yang dilakukan dalam ruang-ruang kota. Hal tersebut mengindikasikan bahwa pejalan kaki memiliki hak agar kualitas berjalan kaki mereka dapat dijamin. Spreiregen dalam Mirsa (2012:53), menyatakan bahwa kualitas pergerakan pejalan kaki dilihat dari cukup tidaknya jalur tepi dan lebar perkerasan (*pavement*), kondisi, lingkungan dari cuaca dan perlengkapan lain seperti bangku-bangku.

Jalur pedestrian (Mirsa, 2012:64) memiliki beberapa tipe yang digunakan oleh pejalan kaki, baik itu yang berada di dalam maupun di luar bangunan, akan tetapi yang sangat berpengaruh di dalam penataan ruang adalah yang berada di luar bangunan. Untermann kemudian merinci tipe jalur pedestrian sebagai berikut:

1) Jalur Pedestrian dalam bangunan

Pedestrian yang terdapat dalam bangunan terdiri dari jalur horizontal yang menghubungkan antarruang di suatu lantai misalnya koridor dan jalur vertikal yang menghubungkan antarlantai bangunan, misalnya tangga.

2) Jalur Pedestrian di luar bangunan

- a) Menurut fungsinya: Trotoar (*sidewalks*), jalan setapak (*footpath*), penyeberangan, mall dan plaza, gang (*alleyways, pathways*).
- b) Menurut bentuknya: selasar (*arcade*), *Gallery*, jalur pedestrian terbuka.

Lebih lanjut, kegiatan berjalan kaki khususnya di luar bangunan dipengaruhi oleh waktu, iklim, cuaca, ketersediaan angkutan dan pola tata ruang. Faktor-faktor cukup mempengaruhi pilihan orang dalam memilih untuk berjalan kaki atau tidak dalam melakukan perpindahan. Keadaan tata ruang yang tidak baik atau belum adanya integrasi angkutan yang layak akan mengurangi jumlah pejalan kaki.

Jalur pedestrian tidak dapat dibuat begitu saja. Jalur pedestrian sebaiknya direncanakan secara baik dan matang agar dapat menjamin keamanan dan kenyamanan bagi pejalan kaki. Faktor-faktor yang perlu diperhatikan dalam desain jalur pedestrian, menurut Untermann dalam Mirsa (2012:67), adalah:

- 1) Keberadaan bangunan atau gedung untuk menentukan pola sirkulasi, dengan mengikuti sepanjang jalur di antara bangunan;
- 2) Menyesuaikan dengan topografi dan bentuk alam;
- 3) Hierarki jalan dibagi berdasarkan kepadatan pejalan kaki;
- 4) Pertimbangan lain seperti tekstur, warna, dan bahan untuk keselarasan dengan elemen site lainnya.

Ketentuan-ketentuan diatas tersebut dipertegas oleh Wunas (2011:54) bahwa perencanaan jalur pejalan kaki harus mempertimbangkan hierarki, fungsi dan kewenangan jalannya. Jalur pejalan kaki tidak boleh terganggu oleh penggunaan-penggunaan yang tidak sesuai dengan fungsi utamanya.

Lebih Lanjut, Wunas (2011) menjelaskan prinsip-prinsip penataan sistem jalur pejalan di wilayah suburban adalah (1) pejalan harus merasa nyaman, aman, teduh, romantis, dan selamat dalam beraktivitas (berjalan, interaksi sosial dan lainnya), (2) merencanakan jalur pejalan yang mudah diakses, terutama secara kontinuitas menuju ruang/sarana publik seperti sarana pendidikan, ibadah, rekreasi dan perbelanjaan, (3) merencanakan jalur pejalan yang ramah terhadap pengguna lanjut usia, perempuan dan anak serta penyandang cacat, (4) merencanakan jalur pejalan yang terintegrasi dengan sistem perparkiran dan halte berdasarkan pemanfaatan ruang, (5) menerapkan nilai estetika pada disain jalur

pejalan, baik dengan sistem perlengkapan jalan (*street furniture*) dan pertandaan (*signage*) maupun dalam penggunaan material dan warna.

Jalur pejalan kaki harus bebas gangguan sehingga memberikan keamanan dan kenyamanan bagi penggunanya. Menurut Moughtin, dalam Darmawati (2011:7), pendekatan perencanaan jalur pejalan kaki harus disusun dengan prinsip 5C, yaitu:

- 1) *Connetions* (hubungan)
- 2) *Convenience* (waktu yang efisien)
- 3) *Convival* (ramah)
- 4) *Comfortable* (kenyamanan)
- 5) *Conspicuousness* (kejelasan)

Prinsip kenyamanan di atas, oleh Darmawati, dapat dicapai apabila kualitas trotoar baik dan lebar jalur berjalan tanpa ada halangan. Menurut Gibbon, dalam Darmawati (2011:7), kenyamanan bagi pejalan kaki adalah yang menyenangkan, aman dan efisien. Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa kenyamanan bagi pejalan kaki dilihat dari bentuk dan kualitas trotoar (lebar baik dan bebas gangguan) sehingga dapat memberikan rasa senang dan aman bagi pejalan kaki.

c. Pejalan Kaki di Indonesia

Pejalan kaki di Indonesia diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan disebutkan sebagai

bagian dalam lalu lintas sehingga perlu diatur pergerakan dan fasilitas agar mendapatkan prioritas keselamatan dan kenyamanan. Dalam pasal 25 disebutkan bahwa setiap jalan yang digunakan untuk lalu lintas umum wajib dilengkapi dengan perlengkapan jalan, salah satunya (disebutkan pada ayat g) yaitu jalur untuk pesepeda, pejalan dan penyandang cacat.

Ditjen Bina Marga DPU (1995:2) menyebutkan bahwa fasilitas pejalan kaki adalah semua bangunan yang disediakan untuk pejalan kaki guna memberikan pelayanan kepada pejalan kaki sehingga dapat meningkatkan kelancaran, keamanan dan kenyamanan pejalan kaki. Dijelaskan lebih lanjut, fasilitas pejalan kaki yang formal terdiri dari beberapa jenis:

- 1) Jalur pejalan kaki yang terdiri dari:
 - a) Trotoar
 - b) Penyeberangan :
 - (1) Jembatan Penyeberangan
 - (2) Zebra Cross
 - (3) Pelican Cross
 - (4) Terowongan
 - c) Non Trotoar
- 2) Pelengkap jalur pejalan kaki terdiri dari:
 - a) Lapak Tunggu
 - b) Rambu

- c) Marka
- d) Lampu Lalu Lintas
- e) Bangunan Pelengkap

Secara teknik, fasilitas bagi pejalan kaki seperti jalur pejalan kaki memiliki standar yang telah ditentukan. Lebar jaringan pejalan kaki berdasarkan lokasi menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 65 Tahun 1993 tentang Fasilitas Pendukung Kegiatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sebagai berikut.

Tabel 1. Lebar Jaringan Pejalan Kaki Berdasarkan Lokasi

No	Lokasi Ruang Pejalan Kaki	Lebar Minimal
1.	Jalan di daerah perkotaan atau kaki lima	4 meter
2.	Di wilayah perkantoran utama	3 Meter
3.	Di wilayah industri : a. Pada jalan primer b. Pada jalan akses	3 meter 2 meter
4.	Di wilayah pemukiman : a. Pada jalan primer b. Pada jalan akses	2,75 meter 2 meter

Berdasarkan tabel di atas, lokasi ruang pejalan kaki mempengaruhi lebar minimal ruang pejalan kaki. Perbedaan tersebut didasarkan oleh kebutuhan pejalan kaki dalam melakukan kegiatannya. Semakin padat atau tingginya konsentrasi massa suatu wilayah, maka lebar minimal ruang pejalan kaki akan semakin bertambah. Hal tersebut bertujuan untuk memberikan kenyamanan bagi pejalan kaki.

Meskipun berhubungan dengan lalu lintas, fasilitas bagi pejalan kaki tidak dapat dilepaskan dari penataan ruang di mana terdapat sarana dan prasarana pejalan kaki yang harus memerhatikan tata ruang. Ditjen Penataan Ruang DPU (2009:21) menjelaskan bahwa sarana ruang pejalan kaki adalah drainase, jalur hijau, lampu penerangan, tempat duduk, pagar pengaman, tempat sampah, marka dan perambuan, papan informasi (*signage*), halte/*shelter* bus dan lapak tunggu, serta telepon umum. Sarana dan Prasarana ruang pejalan kaki tersebut mendukung agar dapat terciptanya keamanan, kenyamanan, keindahan, kemudahan dan interaksi sosial sesuai dengan kebutuhan ruang pejalan kaki yang diinginkan, sesuai yang dijelaskan pada tabel berikut ini.

Tabel 2. Sarana dan Prasarana Kebutuhan Ruang Pejalan Kaki

Fasilitas	Aksesibilitas	Keselamatan	Kenyamanan	Keindahan	Kemudahan	Interaksi
Prasarana Ruang Pejalan Kaki	Harus dapat diakses oleh semua pejalan kaki termasuk yang memiliki keterbatasan fisik	Ruang pejalan kaki terpisah dari jalur lalu lintas kendaraan dan memiliki ketinggian berbeda.	- Jalur memiliki lebar yang nyaman (min 1,5 m). - Jalur pejalan kaki memiliki permukaan yang tidak licin	Ruang pejalan kaki memiliki material penutup tanah yang berpola dan memiliki daya serap tinggi.	- Jalur mudah dicapai dan tidak terhalangi oleh apapun; - Jalur harus menerus dari titik satu ke titik lainnya.	Jalur memiliki titik-titik untuk dapat interaksi sosial lengkap dengan fasilitasnya .
Perabot Ruang Pejalan Kaki (<i>Street furniture</i>)	Perabot ruang pejalan kaki terletak pada lokasi yang mudah dijangkau	Terletak pada titik-titik yang aman dari lalu lintas kendaraan	- Memiliki tingkat kenyamanan yang tinggi dengan bahan yang sesuai dengan kebutuhan. - Tata letaknya tidak mengganggu alur	Desain dapat mewakili karakter lokal lingkungan, sehingga memiliki kualitas estetika yang baik.	Terletak pada titik yang mudah untuk dicapai.	Terletak pada titik-titik interaksi sosial agar dapat memenuhi kebutuhan aktifitas sosial kota.

Fasilitas	Aksesibilitas	Keselamatan	Kenyamanan	Keindahan	Kemudahan	Interaksi
			pejalan kaki.			
Tata Informasi (<i>Signage</i>)	Tata informasi harus dapat terlihat dengan mudah.	Terletak pada titik-titik yang aman dari tindakan vandalisme.	Tata letaknya tidak mengganggu alur pejalan kaki.	Desain dapat mewakili karakter lokal lingkungan, sehingga memiliki kualitas estetika yang baik.	Terletak pada lokasi yang mudah untuk dilihat.	Signage papan reklame dapat diletakkan pada titik interaksi sosial agar dapat memenuhi kebutuhan ekonomi kawasan.
Ramp dan marka Penyandang cacat (<i>difable</i>)	Harus dapat digunakan oleh penyandang cacat dalam mencapai tujuan.	Ramp dan marka terletak pada lokasi yang aman dari sirkulasi kendaraan.	Memiliki derajat kemiringan yang sesuai standar kenyamanan (1:12).	Memiliki penanda khusus berupa pagar pembatas ataupun garis berwarna.	Terletak pada titik strategis pada arus pedestrian padat.	Ramp dan marka difable mengarah pada titik interaksi sosial.
Jalur hijau	Pemilihan jenis tanaman yang dapat berguna sebagai penunjuk arah.	Terletak antara jalur pejalan kaki dan kendaraan.	Memiliki vegetasi peneduh pejalan kaki untuk penurun iklim mikro.	Memiliki vegetasi dekoratif yang meningkatkan nilai estetika ruang.	Vegetasi juga berupa pengarah pada ruang pejalan kaki.	Vegetasi peneduh yang lebih banyak terletak pada titik interaksi sosial.
Drainase	Drainase harus tidak mudah terlihat oleh pejalan kaki.	Jaringan drainase tidak boleh mengganggu permukaan ruang pejalan kaki	Jaringan drainase harus selalu terpelihara kebersihannya agar tidak mengganggu aktifitas pejalan kaki	Material penutup pada jaringan drainase harus selalu terpelihara kebersihannya.	Jaringan drainase memiliki titik - titik akses pemeliharaan yang mudah dijangkau.	-

Sumber: Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Prasarana dan Sarana Ruang Pejalan Kaki di Perkotaan Departemen Pekerjaan Umum, (2009:26).

Berdasarkan tabel di atas, ada berbagai ketentuan dalam kebutuhan sarana dan prasarana ruang pejalan kaki yang mesti dipenuhi agar pejalan kaki mendapatkan aksesibilitas, keselamatan, kenyamanan, keindahan, kemudahan, dan interaksi dalam berjalan

kaki. Hal di atas cukup menjadi jaminan kepada pejalan kaki dalam melakukan aktivitasnya.

Ruang pejalan kaki memiliki fungsi utama sebagai sirkulasi bagi pejalan kaki, selain itu ruang pejalan kaki dimanfaatkan untuk berbagai macam aktivitas oleh masyarakat. Adapun jenis pemanfaatan yang diatur (Ditjen Penataan Ruang, 2009:33) sebagai berikut:

- 1) Aktivitas yang Diperbolehkan yaitu interaksi sosial antar pengguna kawasan (berbincang-bincang, makan/minum, duduk, memperhatikan), sirkulasi bagi difabel dan zona bagian depan gedung (*building frontage zone*).
- 2) Aktivitas yang Dilarang yaitu aktivitas kendaraan bermotor dilarang memanfaatkan fasilitas di ruang pejalan kaki.
- 3) Aktivitas yang Diperbolehkan dengan Syarat yaitu 1) Kegiatan Usaha Kecil Formal (KUMF) dengan syarat jarak bangunan ke area bergadag 1,5-2,5 meter, lebar pedestrian minimal 5 meter dan lebar area berjualan maksimal 3 meter, ada organisasi pengelola KUMF dan waktu berdagang diluar waktu kegiatan aktif bangunan didepannya (untuk jenis KUMF tertentu) dan 2) Aktivitas pameran sementara di ruang terbuka atau *outdoor display*, dapat dilakukan jika lebar ruang pejalan kaki minimal 5 meter dan lebar area berjualan maksimal 3 meter.

- 4) fasilitas pesepeda yaitu aktivitas bersepeda diperbolehkan dengan syarat lebar pedestrian minimal 5 meter dan/atau harus disediakan satu jalur khusus untuk bersepeda, dengan cara memperlebar trotoar sampai dengan 2 meter, untuk memisahkan jalur bersepeda dengan jalur lalu lintas yang berdekatan.

Setiap jalan harus dibuat ruang pejalan kaki agar dapat digunakan oleh pejalan kaki. Namun, ada wilayah-wilayah yang mesti diprioritaskan dalam penyediaan ruang pejalan kaki untuk dikembangkan, yaitu pada (Ditjen Penataan Ruang, 2009:37):

- 1) Kawasan perkotaan dengan tingkat kepadatan penduduk tinggi;
- 2) Jalan-jalan yang memiliki rute angkutan umum yang tetap;
- 3) Kawasan yang memiliki aktivitas yang tinggi, seperti pasar dan kawasan bisnis/komersial, dan jasa;
- 4) Lokasi-lokasi dengan tingkat mobilitas tinggi dan periode yang pendek, seperti stasiun, terminal, sekolah, rumah sakit, dan lapangan olah raga;
- 5) Lokasi yang mempunyai mobilitas yang tinggi pada hari-hari tertentu, misalnya lapangan/gelanggang olah raga dan tempat ibadah.

Dalam penyediaan fasilitas pejalan kaki, tidak begitu saja disediakan tanpa ketentuan. Fasilitas pejalan kaki harus

direncanakan berdasarkan ketentuan-ketentuan sebagai berikut
(Ditjen Bina Marga, 1995:3):

- 1) Pejalan kaki harus mencapai tujuan dengan jarak sedekat mungkin, aman dari lalu lintas yang lain dan lancar.
- 2) Terjadinya kontinuitas fasilitas pejalan kaki, yang menghubungkan daerah yang satu dengan yang lain.
- 3) Apabila jalur pejalan kaki memotong arus lalu lintas yang lain harus dilakukan pengaturan lalu lintas, baik dengan lampu pengatur ataupun dengan marka penyeberangan, atau tempat penyeberangan yang tidak sebidang. Jalur pejalan kaki yang memotong jalur lalu lintas berupa penyeberangan (Zebra Cross), marka jalan dengan lampu pengatur lalu lintas (Pelican Cross), jembatan penyeberangan dan terowongan.
- 4) Fasilitas pejalan kaki harus dibuat pada ruas-ruas jalan di perkotaan atau pada tempat-tempat dimana volume pejalan kaki memenuhi syarat atau ketentuan untuk pembuatan fasilitas tersebut.
- 5) Jalur pejalan kaki sebaiknya ditempatkan sedemikian rupa dari jalur lalu lintas yang lainnya, sehingga keamanan pejalan kaki lebih terjamin.
- 6) Dilengkapi dengan rambu atau pelengkap jalan lainnya, sehingga pejalan kaki leluasa untuk berjalan, terutama bagi pejalan kaki yang tuna daksa.

- 7) Perencanaan jalur pejalan kaki dapat sejajar, tidak sejajar atau memotong jalur lalu lintas yang ada.
- 8) Jalur pejalan kaki harus dibuat sedemikian rupa sehingga apabila hujan permukaannya tidak licin, tidak terjadi genangan air serta disarankan untuk dilengkapi dengan pohon-pohon peneduh.
- 9) Untuk menjaga keamanan dan kekeluasaan pejalan kaki, harus dipasang kerb jalan sehingga fasilitas pejalan kaki lebih tinggi dari permukaan jalan.

B. Penelitian Relevan

1. Penelitian yang dilakukan oleh Lukman Wibowo, Mahasiswa Universitas Negeri Semarang, pada tahun 2006 dengan judul “Studi Tentang Kenyamanan Pejalan Kaki Terhadap Pemanfaatan Trotoar Di Jalan Protokol Kota Semarang (Studi Kasus Jalan MT. Haryono Semarang)”. Penelitian ini melihat bagaimana pelayanan kepada pejalan kaki. Hasil dari penelitian tersebut adalah bahwa pejalan kaki pada umumnya merasa kurang nyaman dalam pemanfaatan trotoar di Jalan MT. Haryono Semarang. Aspek-aspek yang dibutuhkan dalam menunjang tingkat kenyamanan pejalan kaki diantaranya sirkulasi aktivitas manusia, bentuk lanskap trotoar, tingkat kebersihan yang terjaga, aspek keindahan di sekitar jalur trotoar di sepanjang rute perjalanan, keselamatan diri, dan kelengkapan fasilitas penunjang jalan dan lainnya.

Penelitian ini relevan karena memiliki fokus yang sama yaitu kenyamanan pejalan kaki. Kenyamanan pejalan kaki dilihat dari fasilitas yang diberikan baik dari kualitas dan kuantitas serta bebas hambatan dari gangguan-gangguan saat fasilitas akan digunakan.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Esa Wahyu Endarti, pada tahun 2005 dengan judul “Interaksi Antara Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat Dalam Pelayanan Transportasi Perkotaan (Studi Pada Pelayanan Bus Kota di Surabaya)” dalam Jurnal Administrasi Publik Vol. II, No 2. Penelitian ini melihat bagaimana interaksi tiga pemangku kepentingan dalam pelayanan publik bus Kota Surabaya. Hasil penelitian tersebut adalah pola koordinasi (interaksi) yang terjalin antar pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan layanan bus kota berjalan tidak seimbang. Pemerintah provinsi masih mendominasi dalam hubungan tersebut sementara belum adanya pola hubungan saling ketergantungan antara aktor dan *stakeholders* dalam pelayanan transportasi bus kota. Penelitian ini relevan karena memiliki kesamaan untuk melihat interaksi antar pemangku kepentingan dalam tata kelola transportasi. Pola interaksi antara pemerintah, swasta dan masyarakat yang berjalan akan membuahkan suatu solusi agar tercipta kenyamanan bagi pejalan kaki.

C. Kerangka Pikir

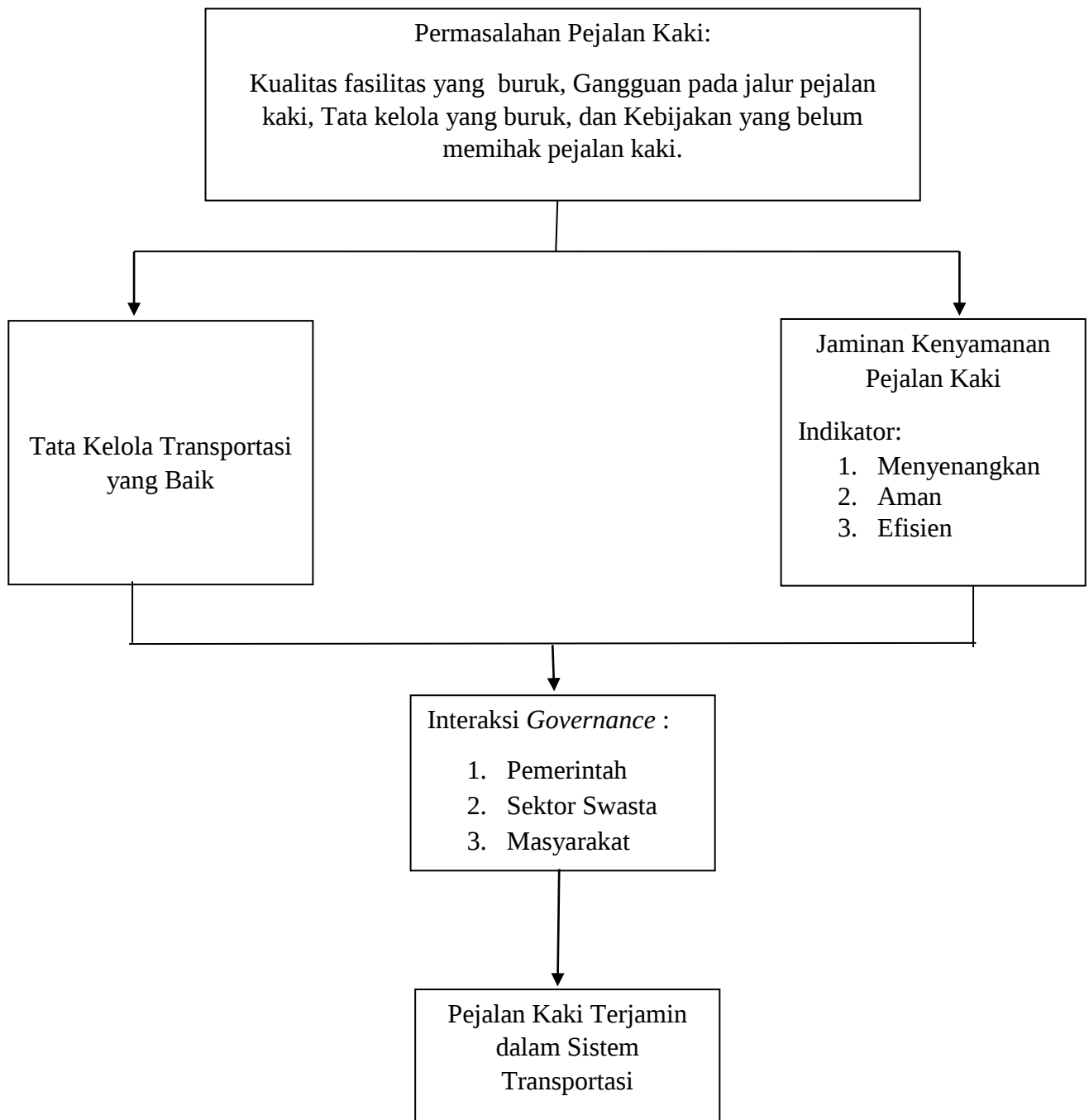
Pejalan kaki merupakan salah satu bentuk transportasi dan bagian dalam lalu lintas. Namun, posisi pejalan kaki lemah dalam transportasi jika

berhadapan dengan kendaraan di jalan sehingga perlu adanya pemisahan antara pejalan kaki dan kendaraan dalam lalu lintas. Realitanya, fasilitas bagi pejalan kaki tidak sepenuhnya layak untuk memberikan kenyamanan dan keselamatan. Banyak gangguan yang terdapat di jalur pejalan kaki sehingga mengurangi aksesibilitas.

Tata kelola transportasi yang baik akan berdampak terhadap perubahan sistem transportasi termasuk berjalan kaki. Salah satunya aspek yang harus dipenuhi terhadap fasilitas pejalan kaki adalah aspek kenyamanan. Aspek kenyamanan dapat ditandai fasilitas pejalan kaki yang menyenangkan, aman dan efisien. Kenyamanan bagi pejalan kaki, berdasarkan sarana dan prasarana kebutuhan ruang pejalan kaki Departemen Pekerjaan Umum, diberikan dengan adanya lebar trotoar yang standar (1,5 meter), bebas gangguan (tata letak perabot ruang pejalan kaki dan tata informasi tidak mengganggu jalur pejalan kaki), bersih dan terdapat vegetasi peneduh.

Dengan adanya interaksi pemerintah, sektor swasta dan masyarakat diharapkan dapat memediasi berbagai kepentingan dan konflik yang ada sehingga dapat menciptakan tata kelola transportasi yang baik. Di mana didalamnya terdapat jaminan bagi kenyamanan pejalan kaki sehingga dalam melakukan aktivitas ataupun perjalanannya, pejalan kaki merasa nyaman dan aman.

Dari penjelasan tersebut, maka kerangka pikir yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.



Gambar 3. Kerangka Pikir Penelitian

D. Pertanyaan Penelitian

1. Bagaimana tata kelola transportasi yang telah berjalan di Kota Yogyakarta?
2. Apa saja usaha yang telah dilakukan untuk menjamin kenyamanan pejalan kaki?
3. Mengapa porsi pejalan kaki dalam tata kelola transportasi sangat kurang?
4. Bagaimana interaksi Pemerintah, Swasta dan Masyarakat dalam memberikan kenyamanan kepada pejalan kaki di Kota Yogyakarta?
5. Apa saja kendala dalam interaksi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam memberikan kenyamanan kepada pejalan kaki di Kota Yogyakarta?