

## **PERAN PENGEMBANG, KONSULTAN, DAN TIM EVALUASI ANDALALIN DALAM IMPLEMENTASI ANALISIS DAMPAK LALU LINTAS (ANDALALIN) DI KOTA SURAKARTA**

Budi Yulianto  
Dosen Teknik Sipil, Fakultas  
Teknik  
Universitas Sebelas Maret  
Jl. Ir. Sutami 22A Surakarta  
Telp: +6285640641246  
[budyuliantophd@gmail.com](mailto:budyuliantophd@gmail.com)

Setiono  
Dosen Teknik Sipil, Fakultas  
Teknik  
Universitas Sebelas Maret  
Jl. Ir. Sutami 22A Surakarta  
Telp: +6281393287807  
[setiono@uns.ac.id](mailto:setiono@uns.ac.id)

Sukma Larastiti  
Mahasiswa S-1 Teknik Sipil,  
Fakultas Teknik  
Universitas Sebelas Maret  
Jl. Ir. Sutami 22A Surakarta  
Telp: +6285640641246  
[shiwase.ra2@gmail.com](mailto:shiwase.ra2@gmail.com)

### **Abstract**

Implementation of policies contribute significantly to the success of the policy. Policy implementer is one of the factors that affect the implementation of the policy. Traffic Impact Analysis (TIA) policy implementers in Surakarta consists of developer, consultant, and the evaluation team TIA. This paper discusses the role of each of the implementers to the policy implementation of TIA in Surakarta. The results showed that developer plays an active role in implementing the recommendations of handling traffic impact, primarily on the effects of traffic to the internal region; consultant has a role in creation of TIA document, although currently no clear evidence of the consultant competency; and the evaluation team whose role is to assess the feasibility TIA document are too many stakeholders involved, but not optimal, effective, and efficient.

**Keywords:** Andalalin, Implementasi, Kebijakan, Pelaksana Kebijakan, Peran.

### **Abstrak**

Implementasi kebijakan berperan besar terhadap keberhasilan kebijakan. Pelaksana kebijakan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Pelaksana kebijakan Andalalin di Kota Surakarta terdiri atas pengembang, konsultan, dan tim evaluasi Andalalin. Makalah ini membahas peran masing-masing pelaksana kebijakan terhadap implementasi kebijakan Andalalin di Kota Surakarta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengembang berperan aktif dalam mengimplementasikan rekomendasi penanganan dampak lalu lintas, utamanya penanganan dampak lalu lintas untuk kawasan internal; konsultan berperan dalam pembuatan dokumen Andalalin, kendati saat ini bukti kompetensi konsultan tidak jelas; dan tim evaluasi Andalalin yang berperan menilai kelayakan dokumen Andalalin yang ada saat ini melibatkan terlalu banyak pemangku kepentingan, tetapi tidak optimal, efektif, dan efisien.

**Kata Kunci:** Andalalin, Implementasi, Kebijakan, Pelaksana Kebijakan, Peran.

## **PENDAHULUAN**

Andalalin merupakan kebijakan dalam bidang transportasi yang diimplementasikan Kota Surakarta sejak tahun 2005 hingga kini. Tujuan dari Andalalin adalah untuk menganalisis dampak lalu lintas dan mengendalikan dampak lalu lintas yang ditimbulkan oleh pembangunan.

Penelitian oleh Larastiti dan Yulianto (2015) di Kota Surakarta menunjukkan bahwa Andalalin yang diimplementasikan oleh kota tersebut pada kurun waktu 2005-2013 masih memiliki banyak kekurangan. Kekurangan tersebut meliputi ketidaklengkapan dokumen

Andalalin; belum mampunya Andalalin mempertahankan tingkat layanan lalu lintas pada kondisi yang ideal; dan menjaga kondisi kinerja lalu lintas di kawasan studi.

Implementasi kebijakan berperan besar dalam keberhasilan kebijakan. Nugroho (2012) menyatakan implementasi kebijakan berpengaruh hingga sebesar 60 persen terhadap keberhasilan, sedangkan sisanya adalah perencanaan dan pengendalian kebijakan. Pelaksana atau aktor kebijakan merupakan salah satu yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Dalam konteks kebijakan Andalalin, pelaksana ini terlibat sejak pembuatan dokumen Andalalin, proses penilaian dokumen, hingga tahap implementasi.

Penelitian ini memfokuskan pada pencarian dan pendalaman peran para aktor kebijakan Andalalin di Kota Surakarta. Hal ini guna mengetahui sejauh mana peran para aktor mempengaruhi implementasi Andalalin di lapangan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan data yang diambil dari wawancara terhadap pengembang, konsultan, serta tim evaluasi Andalalin di Kota Surakarta. Wawancara dilakukan kepada manajemen Sekolah Dasar (SD) Kristen Kalam Kudus, Rumah Sakit (RS) Panti Waluyo, Solo Square, PT. Duta Buana Jaya, konsultan Solo Square, PT. Pancasula Indonesia, PT. Duta Wiryana, Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informasi (Dishubkominfo) Kota Surakarta, Dinas Tata Ruang Kota (DTRK) Kota Surakarta, Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) Kota Surakarta, Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Kota Surakarta, Satuan Lalu Lintas (Satlantas) Kota Surakarta, dan Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Perparkiran Kota Surakarta.

## **HASIL PENELITIAN**

### **Andalalin di Kota Surakarta**

Kebijakan Andalalin di Kota Surakarta pada awalnya merupakan salah satu ide yang digagas oleh Dishubkominfo Kota Surakarta sekitar tahun 2004-2005. Hal ini dilatarbelakangi oleh kondisi lalu lintas Kota Surakarta yang bertambah padat dan semrawut, yang merupakan akibat dari tidak tertatanya sarana prasarana kota setelah kejadian kebakaran yang berulang-ulang di kota itu pada tahun 2000.

Untuk mengatasi permasalahan lalu lintas itu, Dishubkominfo merencanakan pembuatan sebuah desain induk penataan lalu lintas Kota Surakarta. Hasilnya berupa Perda Nomor 6 Tahun 2005 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang di dalamnya terdapat kebijakan awal Andalalin. Target dari Andalalin ini adalah untuk menciptakan lalu lintas yang aman, nyaman, selamat, tertib, dan teratur. Sebab, masalah lalu lintas berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi di Kota Surakarta.

Pada tahun 2013, Andalalin Kota Surakarta kembali mengalami pemutakhiran dengan dikeluarkannya Perda Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Perhubungan. Terbitnya perda itu dipengaruhi oleh adanya kebijakan baru berupa UU Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dan PP Nomor 32 Tahun

2011 tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas. Seluruh isi maupun ketentuan tata laksana Andalalin disusun kembali menyesuaikan dengan kedua peraturan tersebut.

### **Peran Pelaksana Andalalin terhadap Implementasi Andalalin di Kota Surakarta**

Pelaksana Andalalin terbagi menjadi tiga pihak, yaitu pengembang, konsultan Andalalin, dan tim evaluasi Andalalin. Masing-masing pihak memiliki peran dalam implementasi Andalalin. Peran ketiganya dijelaskan dalam uraian berikut.

#### **1. Pengembang**

Pengembang merupakan perseorangan atau badan hukum yang mendirikan bangunan atau melakukan perubahan tata guna lahan. Pengembang diwajibkan melaksanakan Andalalin dan melaksanakan rekomendasi oleh Andalalin.

Secara umum, pengembang menerima seluruh ketentuan yang terdapat di dalam Andalalin. Bahkan, bagi mereka, Andalalin menjadi pedoman yang memudahkan mereka dalam melakukan penataan lalu lintas internal. Meskipun demikian, tidak semua rekomendasi penanganan dampak lalu lintas di dalam Andalalin diimplementasikan. Ada beberapa rekomendasi penanganan yang sama sekali tidak diimplementasikan, namun ada pula beberapa rekomendasi penanganan yang mengalami penundaan implementasi karena belum siapnya infrastruktur atau perlu diperbaiki agar dapat diimplementasikan. Hal ini diakui hampir seluruh pengembang yang diwawancarai, implementasi penanganan dampak disesuaikan dengan situasi dan kondisi di lingkungan sekitar kawasan internal.

Beberapa perubahan yang sering dilakukan oleh pengembang diantaranya adalah perubahan sirkulasi internal dan/atau pengaturan parkir internal. Dari wawancara yang dilakukan kepada manajemen SD Kristen Kalam Kudus, RS Panti Waluyo, dan Solo Square, ditemukan ketiganya telah mengadakan perubahan baik terhadap sirkulasi internal maupun parkir.

Prinsip yang dipegang oleh para pengembang dalam penanganan dampak adalah memberikan pelayanan yang baik dan nyaman bagi pengunjung dan seminimum mungkin mengganggu kelancaran lalu lintas eksternal. Sejauh ini, para pengembang berperan aktif untuk mewujudkan ketentuan di dalam Andalalin, terutama berkaitan dengan penataan internal. Sebab, hal ini berkaitan dengan kenyamanan pengguna ataupun pengunjung di kawasan dimana mereka bertugas.

#### **2. Konsultan**

Konsultan Andalalin merupakan perseorangan atau badan hukum yang diberikan tugas oleh pengembang untuk melakukan kajian Andalalin. UU Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan pasal 100 mensyaratkan konsultan yang mengerjakan Andalalin merupakan konsultan yang memiliki tenaga ahli bersertifikat.

Namun demikian, sesuai dengan penuturan Kepala Seksi Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas Dishubkominfo (2012-2015), hingga kini kementerian belum mengeluarkan sertifikat untuk konsultan Andalalin. Untuk menjembatani masalah itu, dari konsultasi yang

dilakukan dengan kementrian, diperoleh persyaratan konsultan yang hendak mengerjakan Andalalin, yaitu harus memiliki pemahaman terhadap lalu lintas dan berasal dari teknik sipil yang membidangi masalah transportasi. Kompetensi itu dibuktikan dengan profil institusi konsultan, laporan awal, dan pemeriksaan metode dan data dalam Andalalin.

Kondisi itu ditemui berbeda-beda pada berbagai konsultan. Dari empat konsultan yang ditemui, terdapat konsultan yang mengakui memiliki sertifikat konsultan Andalalin dan terdapat konsultan yang tidak memilikinya. Kendati demikian, dua dari empat konsultan yang menyebutkan memiliki sertifikat Andalalin, tidak menyebutkan dari mana sertifikat diperoleh. Dari sisi tingkat pendidikan, masing-masing konsultan telah memiliki kompetensi untuk menjadi konsultan Andalalin. Kesemuanya rata-rata memiliki pendidikan teknik sipil atau transportasi. **Tabel 1** menunjukkan latar belakang pendidikan dan kepemilikan sertifikat dari masing-masing konsultan.

**Tabel 1** Tingkat pendidikan dan kepemilikan sertifikat konsultan Andalalin (hasil analisis)

No.	Pendidikan	Sertifikat	Keterangan
1.	D-4 Transportasi	Tidak ada	Tidak memiliki sertifikat. Kementrian belum mengeluarkan sertifikat untuk konsultan Andalalin.
2.	S-3 Transportasi	Tidak ada	Tidak memiliki sertifikat. Andalalin merupakan analisis sederhana.
3.	S-1 Teknik Sipil	Ada	Ada sertifikat. Badan usaha harus memiliki SIUP untuk Amdal dan Manajemen Rekayasa Lalu Lintas.
4.	S-1 Teknik Sipil	Ada	Ada sertifikat. Sertifikat dimiliki oleh masing-masing anggota tim.

Dalam praktiknya, ditemui inkonsistensi konsep Andalalin dengan praktik yang tertuang di dalam dokumen Andalalin. Hal ini terutama ditemukan pada analisis kinerja lalu lintas di sekitar kawasan. Konsultan menyampaikan bahwa di dalam studi Andalalin yang dilakukan, telah dilakukan berbagai analisis, seperti analisis kinerja lalu lintas di ruas jalan dan simpang. Namun, di dalam dokumen, hanya ditemukan analisis kinerja lalu lintas di ruas jalan. Padahal, berdasarkan *Manual Kapasitas Jalan Indonesia* (1997), pada jalan kota, dimana banyak persimpangan utama, kapasitas dan kinerja sistem jalan akan tergantung terutama pada persimpangan (dan bagian jalinan) dan bukan pada segmen jalan di antara persimpangan. Pada penelitian Larastiti dan Yulianto (2015), dari empat dokumen Andalalin yang diteliti, hanya ada satu konsultan yang melakukan analisis kinerja lalu lintas di simpang.

### 3. Tim evaluasi Andalalin

Merujuk PP Nomor 32 Tahun 2011 pasal 55 dan Perda Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2013 pasal 134 ayat 1, tim evaluasi Andalalin merupakan tim yang bertugas melakukan penilaian terhadap hasil Andalalin dan menilai kelayakan rekomendasi yang diusulkan dalam hasil Andalalin. Secara umum, tim evaluasi Andalalin terdiri atas unsur pembina sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan; pembina jalan; dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (PP Nomor 32 Tahun 2011 pasal 54 ayat 2 dan Perda Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2013 pasal 133 ayat 2).

Di Kota Surakarta, tim ini ditambah lagi dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lain, seperti Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Badan Lingkungan Hidup (BLH), Dinas Tata Ruang Kota (DTRK), Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP), Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT), Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah, Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Perparkiran, serta perwakilan wilayah. Penambahan anggota tim evaluator Andalalin bertujuan untuk memperkaya dan lebih menyempurnakan dokumen Andalalin. Sehingga, Andalalin tidak hanya mengakomodasi kepentingan pemerintah ataupun pengembang, melainkan juga mengakomodasi kepentingan masyarakat.

SKPD yang dipilih menjadi tim evaluasi ditentukan oleh Dishubkominfo. Tetapi, pemilihan itu tidak termasuk pemilihan orang-orang yang terlibat di dalamnya. Pemilihan orang-orang ditentukan oleh masing-masing SKPD. Pada tiap anggota tim evaluasi Andalalin tidak dibuatkan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) khusus, melainkan menyesuaikan dengan tupoksi dari asal SKPD. **Tabel 2** menunjukkan tupoksi masing-masing anggota tim evaluasi Andalalin.

**Tabel 2** Tugas pokok dan fungsi (tupoksi) Tim Evaluasi Andalalin (hasil analisis)

No.	Dinas	Tupoksi
1.	Dishubkominfo	Institusi yang memimpin implementasi kebijakan Andalalin di daerah. Bertugas menilai dokumen Andalalin dari segi teknis dan normatif.
2.	UPTD Perparkiran	Menilai dokumen Andalalin dari segi teknis, utamanya terkait perparkiran.
3.	BPMPT	Mengawasi dan mengawal proses perizinan Andalalin serta menilai dokumen Andalalin yang berkaitan dengan syarat-syarat perizinan yang tertuang dalam Izin Pemanfaatan Ruang (IPR) dan <i>Advice Planning</i> /cetak peta (AP).
4.	DTRK	Menilai dokumen Andalalin dari segi teknis, utamanya persyaratan yang tertuang dalam IPR dan AP.
5.	DPU	Menilai dokumen Andalalin dari segi teknis, utamanya terkait infrastruktur kota (jalan, drainase, dll), infrastruktur bangunan, IPR dan AP.
6.	Kepolisian	Menilai dokumen Andalalin, utamanya terkait dengan aspek keamanan, keselamatan, dan ketertiban lalu lintas.
7.	Bagian Hukum dan HAM	Menilai dokumen Andalalin, utamanya kesesuaian hasil Andalalin dengan peraturan atau perda yang ada.
8.	Satpol PP	Menilai dokumen Andalalin, utamanya kesesuaian hasil Andalalin dengan peraturan/perda dan penegakan perda.

Adanya bermacam-macam anggota tim yang terlibat dengan tupoksi yang bermacam-macam pula, memang menyediakan penilaian Andalalin dari berbagai sudut pandang. Tim evaluasi Andalalin yang berkaitan langsung terhadap segi teknis ada empat, yaitu Dishubkominfo, UPTD Perparkiran, dan DPU. Itupun masing-masing memiliki sudut pandang berlainan. Dishubkominfo berkaitan dengan segi teknis lalu lintas. UPTD Perparkiran berkaitan dengan ketentuan parkir. DPU berkaitan dengan teknis bangunan tersebut terhadap infrastruktur kota, bangunan itu sendiri, dan persyaratan IPR dan AP. DTRK berkaitan dengan persyaratan IPR dan AP. Sementara, anggota lainnya (BPMPT,

Kepolisian, Bagian Hukum dan HAM, dan Satpol PP), menitikberatkan pada perizinan, peraturan, dan kegiatan implementasi.

Namun, adanya variasi anggota tim evaluasi Andalalin ini juga menyisakan kelemahan. Di sini, peran Dishubkominfo sangat vital dan tidak dapat digantikan. Sebab, hampir seluruh penilaian dokumen Andalalin dari segi teknis yang berkaitan dengan lalu lintas berada di Dishubkominfo. Sementara, keberadaan dinas lainnya melengkapi kekurangan penilaian yang berada di luar ranah teknis manajemen rekayasa lalu lintas. Dari hasil wawancara terhadap anggota tim evaluasi Andalalin selain Dishubkominfo, penilaian terkait segi teknis lalu lintas memang hanya berada di bawah tupoksi Dishubkominfo. Akan tetapi, dari hasil wawancara juga diperoleh bahwa seluruh anggota tim evaluasi Andalalin selain Dishubkominfo memiliki tuntutan yang sama terkait hal teknis yang meliputi ketersediaan parkir, sirkulasi lalu lintas, dan akses masuk-keluar lokasi.

Selain itu, jika melihat hasil di atas, terdapat tumpang tindih atau kesamaan tupoksi dari tim evaluasi Andalalin. BPMPT, DTRK, dan DPU sama-sama menilai kelayakan Andalalin terhadap persyaratan di dalam IPR dan AP, yang meliputi kesesuaian terhadap tata ruang kota, garis sepadan jalan, garis sepadan bangunan, penyediaan ruang parkir, penyediaan ruang terbuka hijau, dan sebagainya. BPMPT, Bagian Hukum dan HAM, dan Satpol PP menyoroti Andalalin dengan keterkaitannya terhadap peraturan dan perda lainnya yang berlaku. Adanya kesamaan tupoksi antara anggota tim evaluasi Andalalin ini mengakibatkan adanya kesamaan dalam penilaian dokumen Andalalin.

Hal ini ditambah dengan adanya anggota tim yang kurang fokus terhadap Andalalin, karena selain menangani Andalalin, anggota juga memiliki beban tugas dari masing-masing SKPD. Selain itu, keanggotaan dalam tim tidak berdasarkan nama orang, tetapi nama lembaga. Perbedaan delegasi yang dikirimkan mengakibatkan variasi kompetensi tim evaluasi Andalalin, yang disebabkan oleh penguasaan pengetahuan atau kompetensi mengenai Andalalin berbeda.

Kondisi itu menunjukkan bahwa meskipun telah disediakan tim dengan anggota berjumlah banyak dan berasal dari berbagai dinas dengan tupoksi yang berbeda, pemeriksaan terhadap Andalalin masih kurang. Tim gemuk, tetapi tidak optimal, efektif, dan efisien. Hal ini juga menjelaskan mengapa terdapat kekurangan pada pemeriksaan kelengkapan dokumen Andalalin yang terdapat dalam penelitian Larastiti dan Yulianto (2015).

## **KESIMPULAN**

Pelaksana kebijakan berperan terhadap implementasi kebijakan. Di dalam implementasi kebijakan Andalalin di Kota Surakarta, pengembang, konsultan, dan tim evaluasi Andalalin turut berperan langsung menentukan implementasi di lapangan.

Pengembang memiliki peran untuk mengimplementasikan hasil Andalalin di lapangan. Di sini, pengembang berperan aktif dalam mengimplementasikan rekomendasi penanganan dampak lalu lintas, utamanya penanganan dampak lalu lintas untuk kawasan internal. Meskipun demikian, dari seluruh rekomendasi penanganan dampak lalu lintas yang ada di

dalam Andalalin, beberapa diantaranya belum dapat diimplementasikan karena belum siapnya infrastruktur atau perlu perbaikan agar dapat diimplementasikan.

Konsultan berperan dalam membuat studi Andalalin. Temuan di atas menunjukkan bahwa kompetensi konsultan Andalalin di Kota Surakarta saat ini tidak begitu jelas. Sebab, sertifikat yang digunakan sebagai bukti kompetensi tidak jelas dan kompetensi sementara dibuktikan oleh profil institusi konsultan, laporan awal, dan pemeriksaan metode dan data dalam Andalalin.

Tim evaluasi Andalalin berperan dalam melakukan penilaian dokumen Andalalin yang dikerjakan oleh konsultan. Anggota tim evaluasi Andalalin memiliki tupoksi sesuai asal SKPD masing-masing. Akan tetapi, temuan menunjukkan beberapa anggota tim evaluasi Andalalin memiliki kesamaan tupoksi. Dari seluruh anggota tim evaluasi Andalalin, Dishubkominfo berperan sangat vital. Sebab, ia merupakan penilai tunggal terkait ketentuan teknis lalu lintas. Dengan adanya kesamaan tupoksi dan beban penilaian yang cukup besar pada Dishubkominfo, tim evaluasi Andalalin yang ada saat ini gemuk, tetapi tidak optimal, efektif, dan efisien.

Dari temuan itu, direkomendasikan untuk dilakukan; sertifikasi terhadap konsultan dan tim evaluasi Andalalin; pemantapan kembali tupoksi tim evaluasi Andalalin; dan agar rekomendasi penanganan dampak diimplementasikan perlu standar pemantauan dan evaluasi.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo, hal. 681-682.
- Larastiti, Sukma dan Yulianto, Budi. 2015. *Kinerja Analisis Dampak lalu Lintas (Andalalin) di Kota Surakarta*.
- Pemerintah Kota Surakarta. 2005. *Peraturan Daerah (Perda) Kota Surakarta Nomor 6 Tahun 2005 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Kota Surakarta*.
- Pemerintah Kota Surakarta. 2013. *Peraturan Daerah (Perda) Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Perhubungan*.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2011. *Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 32 Tahun 2011 tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas*.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2009. *Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*.