

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang Masalah

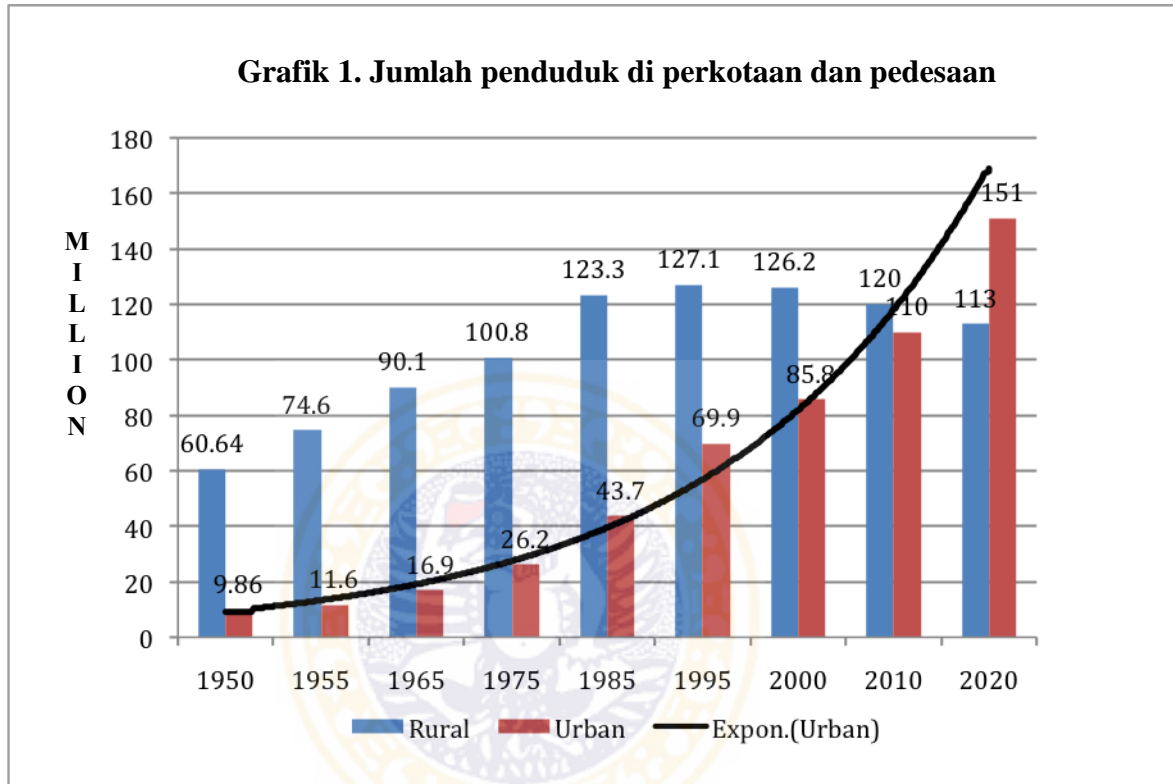
Dasawarsa terakhir ini tampak gejala kota-kota diseluruh dunia berkembang pesat. Pada tahun 1960, jumlah penduduk dunia yang tinggal di kota mencapai jumlah 1,7%, tahun 1980 mencapai jumlah 20% dan pada tahun 1990 mencapai jumlah 50% dan ini terus berkembang<sup>1</sup>. Perkembangan ini banyak terjadi di Negara-negara berkembang. Pada tahun 1950, tercatat 38,92% dari jumlah penduduk perkotaan di dunia bertempat tinggal di Negara-negara sedang berkembang. Pada tahun 1975 meningkat menjadi 51,07% dari pada tahun 1990. Hampir dua-pertiga dari jumlah penduduk dunia bertempat tinggal di Negara-negara tersebut. Berdasarkan proyeksi United Nations, di tahun 2025 diestimasikan lebih dari dua pertiga penduduk dunia (70,41%) bertempat tinggal di Negara-negara yang sedang berkembang<sup>2</sup>. Meningkatnya pertumbuhan penduduk perkotaan di Negara-negara berkembang ini disertai dengan meningkatnya urbanisasi (*The level of Urbanization*). Pada tahun 1950, hanya 17% dari jumlah penduduk di Negara-negara sedang berkembang bertempat tinggal di daerah perkotaan. Pada tahun 1970 bertambah menjadi 24,7% dan pada tahun 1990, tingkat urbanisasi menjadi 37% dengan jumlah penduduk perkotaan sebanyak 1,5 milyar jiwa. Diestimasikan, dari tahun 1990

---

<sup>1</sup> Drs. Ilhami, *strategi pembangunan perkotaan di Indonesia*, usaha Nasional. Surabaya 1990, hal. 1

<sup>2</sup> Budhi Tjahjati S dan Imrom Bulkin, *Arahan kebijakan Tata Ruang Kota Nasional*, Prisma, Jakarta, No.2. Februari 1994, hal 21.

sampai 2025, jumlah penduduk perkotaan di Negara-negara sedang berkembang akan bertambah tiga kali lipat (289%). Ini berarti pada tahun 2025, terdapat 61% (4,4 milyar jiwa) akan bertempat tinggal di daerah perkotaan<sup>3</sup>. (grafik 1)



*Sumber: Directorate of Land Transportation Ministry of Communication*

Pesatnya perkembangan wilayah perkotaan tersebut merupakan tantangan serius bagi Pemerintah. Tingkat urbanisasi yang tinggi akibat ketimpangan pembangunan antara desa dan kota mengantarkan kota semakin berkembang menjadi pusat konsentrasi segala segi kehidupan masyarakat, lapangan pekerjaan, pendidikan, perekonomian, pemerintahan, industri dan perdagangan. Sejalan dengan perkembangan tersebut, tuntutan masyarakat akan sarana dan prasarana

<sup>3</sup> Budhi Tjahjati S dan Imron Bulkin, *Ibid*, hal.23

(*infrastructure*) perkotaan semakin bertambah pula. Kondisi ini seringkali menciptakan *premature sub-urbanization* atau proses perkembangan kota yang terlalu dini. Hal ini terjadi karena adanya kesenjangan antara perkembangan kota secara empiris dengan reaksi pemerintah kota terhadap permintaan sarana dan prasarana<sup>4</sup>.

Kebijakan pembangunan perkotaan tersebut terus ditingkatkan dan berlanjut secara bertahap dan berencana menurut pola pengembangan wilayah berdasarkan suatu rencana tata ruang kota yang menyeluruh meliputi pengamatan kota itu sendiri, daerah sekitarnya, dan kota yang berdekatan. Ini karena kota merupakan pusat pemukiman penduduk yang memiliki berbagai fasilitas pelayanan, telah memungkinkan berkembangnya berbagai kegiatan ekonomi, sosial, budaya dan politik yang berpengaruh jauh melampaui batas kota, dan pelaksanaannya akan disesuaikan dengan urgensinya yang dikaitkan dengan fungsi hierarki kota yang bersangkutan sebagai pusat pelayanan berbagai jasa bagi pengembangan wilayah yang dilayani secara keseluruhan<sup>5</sup>.

Menurut Paul M. Weaver (1987); Rodriquez-Bachiller (1986) dan Francis Cherunilam (1984), menyatakan bahwa perkembangan suatu kota umumnya dicirikan oleh adanya perkembangan kawasan pinggiran yang sering disebut sub-urbanisasi. Indikasi tersebut pada umumnya diawali dengan 2 (dua) ciri utama, yaitu: (1) terbentuknya pola tata ruang wilayah di kawasan pinggiran yang dikenal sebagai *sub-urban sprawl*; (2) diindikasikan dengan adanya ketergantungan kawasan pinggiran

---

<sup>4</sup> Sri Pamoedjo, dalam Philip M Heuser, et. All *Penduduk dan Masa Depan Perkotaan*, Yayasan Obor, Jakarta 1985, hal xii

<sup>5</sup> Drs. Ilhami, *Op-Cit*, hal.27

yang baru tumbuh ini terhadap kota induknya. Kedua ciri inilah yang kemudian mempengaruhi keadaan pola pergerakan penduduk kawasan pinggiran kota. Terjadinya sub-urbanisasi dikarenakan semakin menurunnya lingkungan di kawasan pusat kota yang lalu mendorong tumbuhnya kegiatan perumahan di kawasan pinggiran. Terkadang pertumbuhan kawasan pinggiran tersebut yang tidak terkendali, dimana pola tata ruang yang terbentuk dianggap oleh perencana sebagai “*uneconomical, wasteful, unesthetic and unplanned*”, ini terbentuknya karena lemahnya kontrol pemerintah lewat kebijaksanaan tata guna lahan dan perumahan terhadapnya. Pada banyak bagian, pembangunan dikawasan pinggiran berkembang tanpa koordinasi dan mengabaikan konsekuensi sosial dan lingkungan. Perkembangan jaringan transportasi dan jalan raya sebagai upaya peningkatan kondisi ekonomi masyarakat dan tingginya persaingan untuk menguasai lahan di pusat kota menyebabkan perpindahan penduduk ke kawasan pinggiran kota. Perkembangan perumahan di daerah pinggiran dengan pola menyebar menyebabkan sulitnya *memenuhi kebutuhan pelayanan angkutan umum* serta sarana dan prasarana perkotaan lainnya. Hal ini mendorong penggunaan kendaraan pribadi secara berlebihan dan berkembangnya moda angkutan umum berkapasitas kecil, merupakan suatu bentuk penyesuaian terhadap permintaan yang ada<sup>6</sup>.

Transportasi merupakan kebutuhan turunan (*derived demand*) akibat aktivitas ekonomi, sosial, serta segala aspek kehidupan, dimana jaringan transportasi di perkotaan terjadi sebagai interaksi antara transpor, tata guna lahan (*land use*),

---

<sup>6</sup> Tamin, O.Z. *Perencanaan dan Permodelan Transportasi*, Edisi Kedu, Bandung Penerbit ITB, hal. 7

populasi (jumlah penduduk) dan kegiatan ekonomi di suatu wilayah perkotaan (*urban area*). Transportasi sangat berhubungan dengan adanya pembangkitan ekonomi disuatu daerah perkotaan, guna memacu perekonomian setempat untuk menciptakan lapangan kerja, dan untuk menggerakkan pembangunan daerah perkotaan tersebut. Konsep transportasi adalah pergerakan berupa perjalanan (*trip*) dari asal (*origin*) sampai ketempat tujuan (*destination*) berupa kegiatan yang akan dilakukan, seperti kegiatan sosial (sekolah, olah raga, keluarga , dsb) serta kegiatan ekonomi (bekerja, berdagang, dsb) serta kegiatan-kegiatan yang lainnya.

Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa transportasi memiliki posisi strategis sebagai faktor yang mempengaruhi sekaligus faktor yang perlu diperhatikan dalam pembangunan sosial dan ekonomi. Kondisi transportasi tidak hanya berpengaruh terhadap kawasan dan dipengaruhi oleh kawasan tertentu melainkan antara atau lintas kawasan. Tingkat pemenuhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat juga menjadi faktor penentu efektivitas dan efisiensi manajemen transportasi. Melihat keberadaan dan perannya yang strategis serta isu dan dimensi yang kompleks maka pengembangan transportasi harus menjadi perhatian dari para pengambil kebijakan dan manajemen sektor publik. Pengembangan dan pelayanan transportasi publik harus dilihat bukan hanya dari dimensi teknis, tetapi harus dilihat sebagai multi dimensi yang berpengaruh besar bagi kepentingan publik<sup>7</sup>.

Tidak dapat dipungkiri bahwa transportasi memiliki fungsi penting dalam perkembangan suatu kota, akan tetapi adanya aktivitas transportasi juga memberikan

---

<sup>7</sup> Dra. Ambar Teguh Sulistiyani M.si dan Puguh Prasetyo Utomo, S.Ip, MPA, *Kebijakan dan Manajemen Transportasi*, Graha Ilmu, Yogyakarta. 2011, hal. 1

dampak negatif bagi lingkungan seperti kemacetan dan polusi. Bagaimana agar transportasi dapat berjalan lancar dan menunjang aktivitas masyarakat tetapi tidak menimbulkan kerugian bidang lingkungan dan ekonomi, maka kebijaksanaan pemerintah dalam penanganan transportasi merupakan kunci dari permasalahan ini.

Banyak kerugian yang terjadi akibat transportasi. Banister mengemukakan bahwa ada 4 hal kerugian dari transportasi yaitu: (1) kerugian polutan yaitu adanya polutan yang dihasilkan dari pembakaran bahan bakar transportasi seperti CO<sub>2</sub>, NO, SO<sub>2</sub>, CO, benzena, hidrokarbon dan partikulat. (2) kerugian sumber daya meliputi: minyak bumi, penggunaan lahan, ekologis, ekosistem dan kecelakaan. (3) kerugian lingkungan seperti kebisingan, getaran, kerugian visual, interaksi masyarakat, konservasi dan bentuk kota. (4) kerugian pembangunan meliputi pembangunan wilayah, dampak ekonomi lokal, kemacetan, *urban sprawl* dan dampak konstruksi<sup>8</sup>.

Isu transportasi yang krusial tersebut tidak hanya menjadi sesuatu yang butuh diukur saja tetapi bagaimana cara untuk mencegah kerugian-kerugian akibat aktivitas transportasi tersebut semakin memburuk. Disinilah perlunya intervensi pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang kompleks tersebut. Apalalagi di Indonesia yang merupakan negara yang memiliki pertumbuhan penduduk tinggi. Seiring bertambahnya penduduk dan GDP maka negara berkembang yang akan mendapatkan dampak paling besar dari transportasi. Diramalkan pada akhir 2020 sepertiga dari total mobil berada di Negara berkembang.

Intervensi pemerintah dapat melalui beberapa kebijakan. Ada tiga pilar dalam

---

<sup>8</sup> David Banister, *Transport Policy and the Environment*, New York Roudledge, 1998, hal 2-6



memecahkan permasalahan transportasi di kota-kota besar dunia, yang memiliki kesamaan kecenderungan dan permasalahan, ketiga pilar itu adalah :

*(1) Land use planning*

Penggunaan lahan dimana jika sebuah kota memiliki tata guna lahan yang campuran dan efisien serta memiliki konsep compact city maka pergerakan masyarakat untuk bekerja dan usaha pemenuhan kebutuhan lainnya dapat dilakukan dalam suatu kawasan sekaligus dengan perjalanan yang lebih singkat sehingga tidak boros energi.

*(2) Restriction of privat car traffic*

Dimana penggunaan kendaraan pribadi dibatasi dengan berbagai regulasi, larangan atau pajak yang mengikat. Sehingga membuat volume lalu lintas berkurang

*(3) Promotion of public transport*

Peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan sarana transportasi massal. Dalam hal ini serta angkutan umum lebih banyak diberi hak pada penggunaan ruas jalan. Berpergian dengan transportasi umum akan lebih aman, nyaman, murah, dan efisien sehingga masyarakat akan lebih memilih menggunakan kendaraan umum daripada kendaraan pribadi.

Pengembangan transportasi publik memiliki peran sangat penting dalam dinamika pembangunan, pengembangan wilayah, aktivitas sosial dan pertumbuhan ekonomi. Peran tersebut dapat dilakukan apabila kebijakan dan manajemen transportasi dikembangkan secara terpadu, memiliki tahapan dan arah yang jelas. Memperhatikan keragaman karakteristik kebutuhan dan wilayah, serta bersifat berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Secara lebih spesifik kebijaksanaan

transportasi perlu memperhatikan isu-isu yang berkembang, tujuan yang ingin dicapai dari penyelenggaraan transportasi, kebutuhan spesifik pelayanan transportasi yaitu menjamin keselamatan, mudah diakses, terpadu, kapasitas mencukupi, teratur, lancar dan cepat, tepat waktu, nyaman, tertib, aman serta rendah polusi, serta harus efisien dalam artian beban publik rendah dan utilitas tinggi.

Karakter umum transportasi publik melayani masyarakat dengan mobilitas dan akses pada pekerjaan, sumber-sumber sosial ekonomi politik, pusat kesehatan, dan tempat rekreasi. Apapun motivasi masyarakat, baik yang sadar dan memutuskan untuk memilih transportasi umum ataupun yang terpaksa karena tidak memiliki pilihan lain, ada kecenderungan penumpang transportasi umum tidak memiliki mobil dan harus bergantung pada transportasi umum. Transportasi umum menyediakan layanan mobilitas dasar bagi orang-orang tersebut dan juga bagi semua orang yang tidak memiliki akses mobil. Sistem transportasi massal memang belum terwujud, artinya sampai saat ini belum bisa dijangkau masyarakat, kepentingan masyarakat belum terpenuhi, yang tidak hanya terkait dengan soal tarif, tetapi sistem transportasi berkelanjutan yang bisa menjangkau kebutuhan nyata masyarakat.

Mobilitas berkelanjutan (*sustainable mobility*) menyatukan segala macam upaya untuk mencapai keseimbangan biaya dan keuntungan sektor transportasi. Ini menandai adanya pergeseran dari pendekatan perencanaan transportasi tradisional, yang mengkonseptualisasikan transport sebagai sebuah permintaan dan infrastruktur pendukung bagi pertumbuhan ekonomi, menuju pendekatan kebijakan melalui bukti dan perkiraan resiko, serta untuk mengetahui kemungkinan pertumbuhan yang tidak terkendali. Perluasan kapasitas jalan dan hambatan jalan dapat dikurangi dengan



menekan permintaan yang terlalu berlebih atas penggunaan jalan. Meskipun telah jelas mengenai perlunya berbagai macam transportasi publik, masih terdapat tendensi untuk mengadakan transportasi publik yang berbiaya besar dengan tawaran pilihan yang sangat terbatas. Subsidi pada umumnya muncul karena keinginan untuk mempertahankan layanan tertentu pada biaya yang rendah. Namun pengalaman, menunjukkan keuntungan yang diantisipasi, pelayanan yang lebih baik, mengurangi penggunaan mobil dan hambatannya, serta patronase yang lebih tinggi, yang mengarah pada peningkatan viabilitas menjadi ekspektasi jangka pendek.

Pertumbuhan motorisasi, yang kemudian menyebabkan meningkatnya arus telah menarik perhatian pemerintah untuk meningkatkan kapasitas jalan. Untuk sejumlah alasan, hal ini menjadi relevan dengan upaya mengakomodasi lalu lintas. Pemerintah kota, perlu untuk memperhatikan signifikansi jangka panjang akomodasi lalu lintas yang termotorisasi dalam hubungan berkecepatan tinggi, memiliki pengaruh besar terhadap bentuk kota. Bagaimanapun transportasi publik harus bisa diakses semua kelompok masyarakat, karena itu transportasi publik juga perlu memberikan jaminan kenyamanan pada kelompok masyarakat miskin. Karena dengan mobilitas tinggi dari pengguna mobil berarti mobilitas yang rendah bagi yang lain, sementara akses fasilitas yang tersebar sesuai dengan pengguna mobil mengurangi rangkaian fasilitas yang dapat dikonsentrasikan pada semua pusat ataupun suburban

Fenomena yang umum terjadi di kota-kota di Negara berkembang, kendaraan umum ukurannya kecil akan tetapi berjumlah sangat banyak, tidak seimbang dengan jumlah penggunanya. Transportasi umum lebih dititik beratkan pada kepentingan bisnis, tanpa memperhatikan aspek-aspek lain, termasuk kepentingan dan

keselamatan masyarakat selaku konsumen. Di satu sisi, pemberian izin trayek merupakan kesempatan bagi para pejabat untuk mendapatkan pemasukan, di sisi lain, pemberian izin trayek juga memberikan kesempatan menerapkan kebijakan populis yang mampu memberikan lapangan pekerjaan bagi banyak orang. Namun, akibat dari kebijakan itu hampir tidak pernah diperhitungkan. Yakni, jumlah kendaraan kecil yang begitu banyak sehingga akhirnya menjadi biang kemacetan dan kepadatan arus lalu lintas.

Masalah semakin bertambah dengan kurang disiplinnya pengemudi kendaraan umum, hal ini dapat kita lihat dari semakin tingginya angka kecelakaan yang melibatkan transportasi umum yang berawal dari pelanggaran yang dilakukan oleh supir. Pelanggaran yang dilakukan mulai dari gaya menegemudi yang ugal-ugalan, ketidaklengkapan surat-surat, jumlah muatan yang melebihi batas, pelanggaran markah jalan, maupun perlengkapan dan kondisi kendaraan yang sudah tidak layak pakai. Di mata supir angkutan umum, penumpang yang berdiri di pinggir jalan seolah-olah seperti uang yang berceceran dipinggir jalan yang harus dikumpulkan sebanyak dan secepat mungkin. Soal kapasitas penumpang dan peraturan lalu lintas menjadi tidak penting. Rebutan penumpang dengan cara berhenti sembarangan dan kebut kebutan sangat membahayakan penumpang dan pengguna jalan lain.

Untuk itu pihak yang berwenang harus mengambil tindakan tegas terhadap supir angkutan yang melanggar peraturan, sebab bahaya yang ditimbulkannya bisa sangat besar. Sistem kebijakan pemberian Surat Izin Mengemudi (SIM) untuk pengemudi angkutan umum juga harus diperbaiki. Pengujian untuk mendapatkan SIM tidak hanya menyangkut kemampuan mengemudi akan tetapi juga harus

dilakukan pengujian mental. Selain kenyamanan dalam perjalanan, kalau dihitung-hitung ongkos dan waktu yang diperlukan apabila menggunakan kendaraan umum akan jauh lebih besar ketimbang dengan kendaraan sendiri. Belum lagi tingkat kejahatan seperti pencopetan di atas kendaraan umum yang semakin meningkat. Kesemua faktor tersebut tentu saja menjadi pertimbangan masyarakat sehingga lebih cenderung memilih untuk menggunakan kendaraan pribadi ketimbang harus menggunakan kendaraan umum.

Oleh karena itu pemerintah dan pihak swasta perlu bekerjasama untuk memikirkan dan selanjutnya menghadirkan sistem transportasi umum yang lebih baik. Sudah saatnya di setiap kota diciptakan sebuah transportasi massal yang dikonsepsi dengan matang untuk mengatasi problem lalu lintas dan sekaligus memenuhi kebutuhan masyarakat akan transportasi yang lebih aman dan nyaman. Selanjutnya perlu dilakukan sedikit penyesuaian sistem dan kebijakan tergantung kondisi masing-masing kota.

Dan yang tidak kalah penting adalah keterlibatan dan partisipasi aktif masyarakat yang akan sangat menentukan tingkat keberhasilan dari program yang dikeluarkan oleh pemerintah. Masyarakat akan merasa memiliki suatu program jika dilibatkan sejak awal dan diperhatikan apa yang menjadi kebutuhan dan keinginannya. Sebagaimana pengalaman-pengalaman sebelumnya banyak kebijakan dari pemerintah yang sebenarnya sudah sangat baik, akan tetapi karena kurangnya sosialisasi sehingga disikapi negatif oleh masyarakat. Untuk kedepannya diharapkan agar seluruh elemen dapat bekerja sama untuk menciptakan sistem transportasi kota yang lebih baik.

Meningkatnya jumlah kendaraan bermotor bisa disebabkan oleh dua hal, yaitu semakin banyaknya produksi kendaraan bermotor (oleh industri kendaraan bermotor), dan semakin tidak mencukupi, tidak nyaman dan tidak amannya transportasi publik. Kondisi ini mendorong masyarakat lebih memilih untuk memiliki kendaraan pribadi (walaupun bekas, bahkan usia kendaraan yang telah cukup tua, sesuai kemampuan dan daya beli mereka). Beberapa faktor penyebab beralihnya pengguna angkutan umum kepada angkutan pribadi, antara lain:

- Aktivitas ekonomi belum mampu dilayani oleh angkutan umum yang memadai
- Meningkatnya harga tanah di pusat kota akan menyebabkan lokasi pemukiman jauh dari pusat kota, atau bahkan sampai ke luar kota yang tidak tercakup oleh sistem jaringan layanan angkutan umum.
- Dibukanya jalan baru akan merangsang pengguna angkutan pribadi, karena biasanya di jalan baru tersebut pada saat itu belum terdapat jaringan layanan angkutan umum.
- Tidak tersedianya angkutan lingkungan atau angkutan pengumpan yang dapat menjembatani perjalanan dari - sampai ke jalur utama layanan angkutan umum .
- Kurang terjaminnya kondisi rasa aman dan ketepatan waktu yang diinginkan penumpang dalam pelayanan angkutan umum

Selanjutnya kemacetan lalu lintas masih dipengaruhi lagi oleh rendahnya kinerja lembaga-lembaga yang bertanggung jawab menyelenggarakan transportasi perkotaan, yang merupakan permasalahan struktural, di samping tidak adanya keterpaduan antara perencanaan tata guna lahan dan perencanaan transportasi, rendahnya kinerja pelayanan angkutan umum, serta rendahnya tingkat disiplin

pemakai jalan. Dengan demikian jelas diperlukan adanya suatu kebijakan yang terpadu yang dirumuskan secara komprehensif melalui pentahapan yang terstruktur, untuk dapat membenahi masalah transportasi di kota.

Disisi lain, penggunaan kendaraan pribadi juga meningkatkan kesempatan seseorang untuk bekerja, memperoleh pendidikan, belanja, rekreasi dan melakukan aktivitas sosial lainnya, dilain pihak, penggunaan kendaraan pribadi juga dapat menimbulkan beberapa efek negative yang tidak dapat dihindari. Peningkatan penggunaan kendaraan pribadi secara berlebihan apabila tidak dikendalikan dapat berakibat terjadi efek kongesti lalu lintas, yaitu kemacetan, kesemrawutan, polusi (udara dan kebisingan), kecelakaan lalu lintas dan biaya tinggi. Selain itu, berkaitan dengan perkembangan kota agar terkendali maka perlu rencana tata ruang beserta perangkat-perangkat pengendalinya, seperti peraturan-peraturan, kebijakan-kebijakan dan pemberian ijin-ijin pembangunan. Disamping pengendalian diperlukan pula penunjang dan pemacu perkembangankota sesuai dengan rencana tata ruang.

Salah satu alat untuk penunjang dan pemacu perkembangan kota ke arah rencana tata ruang adalah pembangunan “infrastruktur kota”, khususnya prasarana dan sarana transportasi. Sebagai suatu sistem jaringan, transportasi mempunyai dua peran utama, yaitu: (a) Sebagai alat bantu untuk mengarahkan pembangunan di perkotaan, (b) Sebagai prasarana bagi pergerakan manusia dan barang akibat adanya kegiatan di daerah perkotaan. Ditinjau dari konteks sistem transportasi kota, angkutan umum merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem transportasi kota, dan merupakan komponen yang perannya sangat signifikan. Dikatakan signifikan karena kondisi sistem angkutan umum yang jelek akan menyebabkan turunya efektivitas

maupun efisiensi dari sistem transportasi kota secara keseluruhan. Hal ini akan menyebabkan terganggunya sistem kota secara keseluruhan, baik ditinjau dari pemenuhan kebutuhan mobilitas masyarakat maupun ditinjau dari mutu kehidupan kota. Alasan utama yang dapat menjelaskan mengapa peran angkutan umum sangat penting dalam sistem kota adalah kenyataan bahwa angkutan umum adalah sarana yang dibutuhkan oleh sebagian besar masyarakat kota. Artinya, tidaklah mungkin sebuah kota dapat hidup tanpa angkutan umum. Dikatakan sebagian besar masyarakat kota membutuhkan angkutan umum, karena bagaimanapun pasti ada sekelompok masyarakat yang tergantung pada angkutan umum untuk memenuhi kebutuhan mobilitasnya dengan alasan tidak dapat menggunakan kendaraan pribadi

Surabaya, sama seperti halnya kota-kota berkembang di Negara-negara lain di Asia dan mengalami perkembangan sebagai metropolitan kedua setelah Jakarta, menunjukkan peningkatan jumlah kendaraan bermotor di Surabaya, pada tahun 2002 berjumlah 892.460 buah, 2003 berjumlah 1.201.952 buah, 2004 turun menjadi 1.098.194, 2005 naik menjadi 1.142.720, 2006 naik lagi menjadi 1.251.262, pada 2008 menjadi 1.300.571 buah. Jumlah kendaraan yang tercatat di Satlantas Polwiltabes Surabaya hingga Nopember 2010 mencapai 3.723.885 unit (penambahan sekitar 15 ribu unit per bulan). kenaikan yang sangat bombastis. Angka tersebut sangat mencolok bila dibandingkan dengan jumlah angkutan kota yang menunjukkan angka 22.261 buah<sup>9</sup>. dan dengan volume jalan di Surabaya yang pada tahun 2009 sepanjang 2.096,69 km dengan lebar yang bervariasi antara 6-50m<sup>10</sup>. Disparitas

---

<sup>9</sup> Data *statistika*, dari Dispenda Kota Surabaya 2010

<sup>10</sup> Data *Laporan* Dinas Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya



antara sistem sediaan (supply) dengan sistem permintaan (demand) jalan di Surabaya secara realitas menunjukkan, panjang jalan di kota Surabaya adalah 2.035,95 km (571,99 km jalan arteri dan kolektor serta 1.404,67 km jalan lokal).

Fakta diatas juga didukung oleh data yang dimuat di Master Plan Transportasi Surabaya 2017, tahun 2007 yang menunjukkan ada tujuh ruas jalan yang derajat kejenuhannya lebih dari 1 dan ada 33 ruas jalan yang derajat kejenuhannya lebih dari 0,5. Selain itu dinas perhubungan Kota Surabaya juga menunjukkan kalau pada jam sibuk pagi dan sore ada tujuh ruas jalan yang menjadi titik kemacetan di Surabaya, diantaranya ada A. Yani jalur selatan dan utara, Raya Wonokromo, Gunungsari, Indragiri ke Kutai, Basuki Rachmat dan Urip Sumoharjo. Selain jumlah kendaraan yang melimpah ruah gemah ripah loh jinaweh sebagai penyebab kemacetan, masalah parkir dan bongkar muat yang padat dan tidak teratur juga menjadi penyebab kemacetan, diantaranya ada di jl. Kedungdoro, jl. Kertajaya, jl. Mulyosari dan juga di kawasan Ampel.

Data diatas menunjukkan besarnya potensi macet di Surabaya, dan juga ada potensi Surabaya mengalami sakit stroke. Kemacetan bukanlah hal baru di Surabaya, begitu juga tebalnya asap kendaraan di Surabaya namun hal itu sudah berdampak buruk terhadap lingkungan kita dan juga kesehatan, seperti yang telah diberitakan ada polisi lalulintas Surabaya yang meninggal akibat terlalu banyak menghirup gas kendaraan bermotor saat bertugas, saat diotopsi kadar karbon monoksidanya yang terkandung didarahnya jauh melebihi batas normal.

Dalam hal ini jelas muncul sebuah konflik dimana ada interaksi antara dua kepentingan, kepentingan yang dibawa oleh industri kendaraan bermotor pribadi

bertentangan dengan pihak yang membawa kepentingan transportasi massal yang bisa mengurai kemacetan dan lebih ramah lingkungan. Dalam penanganan konflik tersebut Pemerintah sebagai pihak yang menentukan kebijakan tidak bisa serta merta melarang penggunaan kendaraan bermotor pribadi karena akan banyak masyarakat yang akan kehilangan pekerjaan bila hal tersebut dilakukan tanpa pertimbangan yang matang, namun pemerintah juga tidak bisa bersikap terlalu lamban untuk mewujudkan transportasi massal yang nyaman serta bisa menguntungkan bagi masyarakat juga lingkungan. Setidaknya harus ada langkah berani untuk menekan angka kepemilikan kendaraan bermotor pribadi terutama di kalangan masyarakat kelas menengah kebawah dengan cara menaikkan pajak kendaraan bermotor atau dengan peraturan lain yang memberatkan untuk memiliki kendaraan bermotor pribadi.

Selain itu harus ada langkah untuk meningkatkan pelayanan transportasi umum dimana pengeluaran masyarakat akan lebih rendah ketika naik transportasi umum, ketepatan waktu, serta keamanan dan rasa nyaman yang terjamin. Ada tiga jenis transportasi umum yang berkembang di kota Surabaya yaitu transportasi darat, laut dan udara. Untuk transportasi darat ada 2 pilihan yaitu melalui jalan darat atau melalui jalur kereta api. Transportasi umum yang saat ini tersedia di Surabaya ada beberapa macam, antara lain bus kota, angkutan kota, taksi, kereta api komuter. Angkutan kota dan angkutan merupakan transportasi publik yang paling banyak dijumpai karena paling ekonomis dan rute yang dilalui cukup banyak (57 rute) serta bisa mencapai jalan-jalan yang kecil. Sekarang juga banyak tersedia rental mobil Surabaya dan tentunya banyak jenis mobil Surabaya lainnya termasuk mobil pribadi.

Surabaya memiliki 5 terminal utama bus kota dan antar kota yaitu Purabaya, Osowilangun, Jembatan Merah, Joyoboyo dan Bratang. Sedangkan untuk Kereta Api di Surabaya ada 4 stasiun yaitu Gubeng, Semut, Pasar Turi dan Wonokromo. Jalur Kereta Api yang paling padat penumpangnya adalah jalur Surabaya – Malang, Surabaya – Banyuwangi dan dari Surabaya ke luar propinsi Jawa Timur. Selain mengangkut penumpang kereta api juga dimanfaatkan untuk mengangkut barang yang volumenya cukup besar. Sedangkan untuk perjalanan jarak pendek dari arah Surabaya – Sidoarjo dan Surabaya – Lamongan dilayani dengan kereta api komuter dengan waktu perjalanan yang cukup singkat sekitar 30 menit.

Kurangnya perhatian terhadap *mass transportation* menyebabkan kota Surabaya macet pada titik-titik tertentu dan pada jam-jam tertentu. Transportasi massal yang disediakan mengandalkan bus yang kapasitas dan kualitasnya tidak memadai. Pemerintah seakan menutup mata terhadap kecenderungan setiap individu untuk memiliki mobil pribadi. Pemerintah justru mengakomodir supremasi transportasi berbasis kepemilikan mobil pribadi ini dengan membangun jaringan tol ditengah kota. Sistem transportasi massal berbasis kereta api tidak dikembangkan sebagai-mana dilakukan dikota-kota metropolitan di belahan dunia lain. Ini artinya jelas bahwa pemerintah provinsi/kabupaten/kota di Indonesia sampai saat ini memposisikan diri sebagai arena pemasaran mobil dan sepeda motor dan sistem transportasi yang terbentuk, hanyalah konsekuensi dari pamanjaan terhadap pembeli dan pengguna mobil dan sepeda motor.

Pernyataan kebijakan dan visi untuk angkutan umum (seperti kelayakan usaha, prioritas bus, pembatasan kendaraan pribadi, kinerja lingkungan, perbaikan-

perbaikan fisik; peningkatan pelayanan; sistem tender dan ijin baru, ada tiga komponen sebenarnya, customer atau masyarakat, ada operator itu pengusaha dan pemerintah). Posisi pemerintah sebagai regulator yang mengatur kepentingan masyarakat dan pengusaha masih lemah. Berdasarkan Pasal 57 Kep. Menhub. No. 35 Tahun 2003 maka tiap-tiap daerah berwenang untuk membuat Perda tentang perijinan trayek. Namun hal ini kadang malahan membuka peluang untuk terjadinya KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) dibidang perijinan trayek tersebut. Permasalahannya disebabkan ketidakseragaman metode pengaturan antar satu daerah dengan daerah lain.

Dua prinsip yang dianut oleh Dishub dalam penentuan trayek baik secara terbuka maupun tertutup (penunjukan) sama mudahnya membuka peluang untuk terjadinya kolusi dengan pelaku usaha. Walaupun dalam setiap pembelaanya selalu dikatakan bahwa telah diadakan survei terlebih dahulu terhadap jalur trayek yang baru atau yang akan ditambah. Periode penerapan ijin trayek diusulkan untuk masa tiga tahun, yang mengatur hal-hal berikut: (1) Trayek (termasuk jalan yang digunakan, terminal, tempat berhenti, dan variasi-variasi yang diperbolehkan), (2) Tarif pelayanan, (3) Kendaraan (jenis kendaraan yang diperbolehkan, jumlah minimum kendaraan yang harus tersedia), dan (4) Syarat-syarat lain (operator wajib menyerahkan data secara teratur. Sanksi-sanksi yang dapat diterapkan untuk kegagalan memenuhi kriteria-kriteria dalam ijin, Kuasa Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya (DLLAJ) untuk memberikan perintah kepada operator.

Pelayanan angkutan publik buruk bisa dilihat dari: (1) Tingkat pelayanan rendah (yang meliputi waktu tunggu tinggi, lamanya waktu perjalanan, ketidak-

nyamanan dan keamanan didalam angkutan umum); (2) Tingkat aksesibilitas rendah (bisa dilihat dari masih banyaknya bagian dari kawasan perkotaan yang belum dilayanan oleh angkutan umum, dan rasio antara panjang jalan diperkotaan rata-rata masih dibawah 70%, bahkan dibawah 15% terutama di kota Metropolitan, kota sedang, menengah dan (3) biaya tinggi. Biaya tinggi ini akibat rendahnya aksesibilitas dan kurang baiknya jaringan pelayanan angkutan umum yang mengakibatkan masyarakat harus melakukan beberapa kali pindah angkutan dari titik asal sampai tujuan, belum adanya keterpaduan sistem tiket, dan kurangnya keterpautan moda.

Kondisi ini mengakibatkan biaya yang harus dikeluarkan untuk menggunakan angkutan umum yang jumlahnya jauh lebih besar dibanding dengan biaya yang harus dikeluarkan jika menggunakan angkutan pribadi, seperti sepeda motor atau mobil. Pemerintah kota Surabaya mulai mencontoh Jakarta menempuh Bus Rapid Transit (populer disebut Busway). Sementara itu, sistem jaringan jalan yang ada menunjukkan dominasi pergerakan lalu lintas arah Utara-Selatan, sedangkan arah Timur-Barat belum ada akses langsung.

Dilihat dari kualitasnya, dari seluruh jalan yang ada di Surabaya, kondisi jalan yang baik 50,7%, sedang 29,15%, kurang 20,10%, dan untuk kepadatan jalan, secara umum cukup tinggi. Hal ini dapat dilihat dari angka rasio volume terhadap kapasitas yaitu sebagian besar ruas jalan menunjukkan derajat kejenuhan lebih dari 0,8 terutama terlihat pada ruas jalan di tengah kota yang menunjukkan terjadinya kejenuhan tersebut. Angkutan umum perkotaan yang ada telah menjangkau sebagian besar wilayah kota, meliputi 57 trayek dengan jumlah moda angkutan 4.684; 14 trayek bus

non patas (431 armada bus kota), 8 trayek patas AC, armada taksi 3.540, dan 1178 angguna.

Keberadaan sarana angkutan umum tersebut didukung dua terminal Tipe A, yaitu terminal Purabaya (Bungurasih), dan Tambak Osowilangun, yang masing-masing melayani perjalanan keluar dan masuk kota Surabaya, serta terminal Bratang yang lebih kecil, terminal Joyoboyo yang merupakan terminal transportasi dalam kota. Secara keseluruhan permasalahan prasarana dan sarana transportasi kota Surabaya cukup banyak, diantaranya ada-lah buruknya layanan angkutan publik. Hal ini terlihat dari penumpang yang naik kendaraan berdesakan sehingga tidak nyaman dan rawan kejahatan.

Data Dispenda tahun 2010, memperlihatkan jumlah pengguna kendaraan pribadi kota Surabaya lebih tinggi di-bandingkan angkutan umum, dan jumlah masing-masing jenis kendaraan juga cenderung meningkat pada tiga tahun terakhir ini. Sedangkan pertumbuhan jalan relative tetap, kondisi ini berpotensi memacetkan lalu lintas. Dari gambaran tentang transportasi umum tersebut, maka Penanganan permasalahan transportasi yang ada di Surabaya dapat diketahui bahwa dalam penyelesaian masalah transportasi diperlukan campur tangan pemerintah. Dengan adanya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomer 7 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan angkutan orang dijalan dengan menggunakan kendaraan umum diharapkan Masalah utama transportasi yaitu kemacetan dan polusi udara dapat di atasi dengan meningkatkan preferensi masyarakat untuk menggunakan angkutan umum, karena angkutan umum lebih efisien dan hemat energi. Untuk meningkatkan pilihan masyarakat pada angkutan umum maka selain meningkatkan pelayanan dari



angkutan umum tersebut juga diperlukan adanya pembatasan-pembatasan agar penggunaan kendaraan pribadi tidak dinilai lebih mudah dan murah oleh masyarakat. Pembatasan yang ada harus dilakukan melalui kebijakan yang menekan dan memaksa masyarakat agar masyarakat tidak berkeinginan untuk menggunakan kendaraan pribadi. Pembatasan dilakukan dalam segi kepemilikan dan segi penggunaan yang dapat dilaksanakan melalui peningkatan pajak dan bea masuk kendaraan, pembatasan jumlah kendaraan, pembatasan umur kendaraan, pengenaan biaya melewati ruas jalan dan pelarangan penggunaan kendaraan pada waktu-waktu tertentu.

Permasalahan lain muncul adalah kesiapan mental masyarakat juga dipersoalkan. Apakah kebijakan transportasi umum yang diterapkan di Surabaya akan benar-benar mengurangi kemacetan kota atau malah membuat jalan malah menjadi semakin macet. Karena pada dasarnya arus transportasi bagaikan air yang mengalir. Jika aliran tersebut di bendung atau di tutup pada satu sisi, maka air tersebut akan mengalir keluar pada celah-celah yang lain yang terbuka. Disisi yang lain juga apakah Pemerintah Kota Surabaya ingin menciptakan suatu kebijaksanaan transportasi umum sebagai suatu kebijaksanaan transportasi yang komprehensif dan berkelanjutan dalam upaya memberikan pelayanan yang efektif dan efisien dalam masyarakat.

## 1.2 Perumusan Masalah

Dengan memperhatikan pada latar belakang masalah di muka, maka akan dapat dilihat bahwa kompleksnya permasalahan yang berkaitan dengan adanya pelaksanaan Kebijakan transportasi Massal dalam upaya mengurangi kemacetan di Kota Surabaya dan memberikan pelayanan sektor publik, sehingga membuat peneliti berkeinginan melakukan penelitian tersebut dengan permasalahan mengenai :

1. Bagaimanakah pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomer 7 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan transportasi massal dalam upaya mengurangi kemacetan di Surabaya dan memberikan pelayanan sektor public diterapkan?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi pelaksanaan kebijaksanaan transportasi massal Pemerintah Daerah Kota Surabaya tersebut dalam upaya mengurangi kemacetan di kota Surabaya dan memberikan pelayanan sektor publik kepada masyarakat kota?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian pada hakekatnya merupakan wahana untuk menjelaskan kebenaran atau untuk lebih membenarkan suatu kebenaran atau membantah suatu kebenaran yang sudah ada. Bagi seorang peneliti yang penting adalah minat dan keinginan untuk memahami fenomena tertentu. Atas dasar ini, maka tujuan penelitian yang ingin di maksudkan oleh peneliti adalah:

1. Untuk menjelaskan mengenai pelaksanaan Kebijakan transportasi massal dalam memberikan pelayanan publik dan upaya mengurangi kemacetan di Kota

Surabaya, serta menelaah faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan tersebut.

2. Memahami adanya berbagai pihak yang terkait dalam hal ini Pemerintah Kota yang didalamnya menyangkut berbagai instansi yang terkait dengan pihak Swasta (developer/investor) dalam pelaksanaan kebijaksanaan transportasi massal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan upaya untuk mengurangi kemacetan.
3. Untuk pengembangan dan pengaplikasian teori dan pengetahuan yang berkaitan dengan studi Kebijakan Publik yang telah dipelajari dalam proses kegiatan perkuliahan khususnya bidang Kebijakan Publik dan Impelentasi Kebijakan dan Analisis Kebijakan Publik.
4. Tujuan lain yang ingin diharapkan yakni dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Kota Khususnya Pemerintah Kota Surabaya dalam pembenahan dan penyempurnaan baik perencanaan maupun pelaksanaan kebijaksanaan Transportasi Massal dalam memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat kota, sehingga tercipta suatu sistem transportasi publik yang Aman, Murah, nyaman dan terakses dengan baik, serta dalam upaya mengurangi kemacetan yang semakin lama kian memprihatinkan.