

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Permasalahan sampah merupakan polemik umum yang dihadapi banyak negara di dunia, termasuk Indonesia. Temuan Lestari dan Trihadiningrum (2019: 1) menyatakan bahwa, hampir seluruh sektor produksi di Indonesia memproduksi limbah padat (*solid waste*) setiap tahun dengan total 64 juta ton. Komposisinya didominasi oleh: 60% sampah organik yang dapat terurai (*biodegradable organic*), 14% sampah plastik, dan 9% sampah kertas. Kebanyakan sampah tersebut diproduksi oleh kota-kota besar di Indonesia karena banyaknya pusat-pusat ekonomi dan industri yang tersebar di wilayah kota (Lestari dan Trihadiningrum, 2019: 1). Merespon kondisi tersebut, Pemerintah Kota/Kabupaten di Indonesia berusaha untuk menerapkan manajemen pengelolaan sampah padat (*solid waste management*) secara proporsional.

Adapun persentase layanan pengelolaan sampah pada setiap kota berbeda-beda. Sebagai contoh, Kota Surabaya, Serang, Pekanbaru, Samarinda, dan Jayapura yang mencapai masing-masing: 54.84%, 43.3%, 47.40%, 31.67%, dan 11% (Lestari dan Trihadiningrum, 2019: 1). Berdasarkan data tersebut, dapat dilihat bahwa Kota Surabaya memperoleh persentase tertinggi di antara lima kota yang ada. Adapun, salah satu kebijakan manajemen sampah plastik yang diluncurkan oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah Suroboyo Bus. Kebijakan ini diklaim efektif untuk mengelola kuantitas sampah botol plastik yang ada di wilayah Surabaya sendiri.

Secara khusus, Suroboyo Bus merupakan layanan transportasi publik di Surabaya yang menggunakan sampah botol plastik sebagai alat pembayaran. Hal ini dilandaskan pada Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 67 Tahun 2018 Tentang Kontribusi Sampah dalam Penggunaan Bus Surabaya (selanjutnya disingkat Perwali No. 67 Tahun 2018). Berdasarkan Perwali tersebut, nampak jelas bahwa dasar pertimbangan filosofis dari Suroboyo Bus adalah untuk mengurangi kuantitas sampah botol plastik yang ada di

Surabaya. Ditambah lagi, hingga penelitian ini dilakukan, belum ada regulasi yang mengatur dan mengarahkan manajemen operasional Suroboyo Bus sebagai transportasi publik.

Kendatipun demikian, terdapat beberapa polemik yang muncul pasca-operasionalisasi Suroboyo Bus itu sendiri. Tiga polemik utama yang muncul adalah: 1) Sampah botol plastik yang digunakan sebagai tiket bus tidak mampu memenuhi biaya perawatan dan pengadaan armada bus secara seimbang, bahkan menumpuk pada bank sampah di Kota Surabaya; 2) aksesibilitas Suroboyo Bus yang masih rendah, sehingga berdampak terhadap jumlah penumpang yang relatif sedikit dibandingkan dengan intensitas penggunaan kendaraan pribadi dan jasa angkutan lainnya; 3) Plat merah yang ‘disematkan’ pada armada Suroboyo Bus dinilai sebagai diskresi yang berlebihan dan melanggar regulasi yang seharusnya. Kenyataan ini justru semakin menegaskan ambisi Pemerintah Kota Surabaya dalam mewujudkan Surabaya sebagai kota yang ramah lingkungan di tengah berbagai polemik yang ada. Alhasil, ketiga polemik tersebut memunculkan paradoks antara efisiensi transportasi publik dan perwujudan Surabaya sebagai kota ramah lingkungan di era Wali Kota Tri Rismaharini.

Lebih jauh, bagian ini akan mengurai ketiga polemik yang telah disebutkan sebelumnya secara deskriptif. *Pertama*, sampah botol plastik yang digunakan sebagai tiket bus tidak mampu menggantikan atau mensubstitusi biaya perawatan dan pengadaan armada Suroboyo Bus. Hal ini dikarenakan hasil lelang dari sampah botol plastik sebanyak 39 ton yang terkumpul dari April 2018 sampai akhir 2019 hanya mencapai angka Rp. 150 Juta (Rozack, 2019). Jumlah tersebut tentunya tidak setara dengan alokasi anggaran pengadaan 8 armada Suroboyo Bus yang mencapai angka Rp. 2 Milyar (Kurniawan dan Prabawati, 2019: 4). Anggaran tersebut pun belum termasuk dengan biaya penambahan dan operasional armada sehari-hari. Hal ini tentu saja sangat memberatkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota Surabaya itu sendiri.

Ketidakseimbangan antara hasil pelelangan, biaya modal, dan biaya operasional Suroboyo Bus itulah yang kemudian menimbulkan paradoks efisiensi anggaran dalam

implementasi Suroboyo Bus itu sendiri. Hal ini membuktikan bahwa polemik efisiensi anggaran dalam Suroboyo Bus harus diselesaikan, sehingga mampu mempertahankan sustainabilitasnya di masa-masa mendatang. Dengan melihat situasi tersebut, maka diperlukan evaluasi yang mendalam untuk memperbaiki operasionalisasi Suroboyo Bus, sehingga tidak memunculkan paradoks efisiensi anggaran yang semakin parah.

Di sisi lain, sampah-sampah plastik yang digunakan sebagai tiket tersebut akan dimanfaatkan untuk pembuatan biji plastik (Indahsari et al, 2019: 20). Akan tetapi, prosedur pengumpulan sampah plastik pada bank-bank sampah yang ada di Surabaya tidak diikuti dengan kepastian pengelolaan yang jelas. Hal ini diungkapkan oleh salah satu koordinator bank sampah, sebagaimana dilansir dari portal daring *iNews* (Ulumuddin, 2018). Nurul Hasanah selaku Humas dan Koordinator Bank Sampah Induk Ngagel tersebut, melaporkan bahwa pihaknya tidak berani menjual sampah-sampah plastik—meskipun telah menumpuk dalam jumlah yang sangat besar. Hal ini dikarenakan tidak adanya payung kebijakan dari Pemerintah Kota Surabaya yang dapat mengadvokasi mereka untuk melakukan penjualan sampah plastik tersebut. Kondisi ini membuat pihaknya menyetop penerimaan sampah plastik dari Suroboyo Bus karena adanya *overload capacity* di lokasi bank sampah yang mereka miliki.

Menanggapi kondisi tersebut, beberapa ahli termasuk Eddy Sudjono, Dosen Teknik Lingkungan, Institut Teknologi Sepuluh November (ITS), Surabaya memberikan tanggapannya. Sebagaimana dilansir dari portal daring *BBC Indonesia* (2018), Eddy mengatakan bahwa ketiadaan kebijakan pengelolaan sampah plastik berpotensi menimbulkan permasalahan lingkungan yang baru. Bahkan, ia mengungkapkan bahwa kondisi ini dapat meningkatkan kuantitas sampah botol plastik di pusat-pusat bank sampah, sehingga tujuan mendidik masyarakat tentang pengelolaan sampah plastik tidak akan tercapai. Lebih jauh, kontribusi sampah plastik untuk mendanai operasionalisasi *Suroboyo Bus* juga tidak akan mencapai titik yang ekuivalen, sehingga program ini praktis akan menimbulkan kerugian secara ekonomis dan membebani APBD Kota Surabaya itu sendiri. Kenyataan ini membuktikan masih adanya *mismanagment*

pengelolaan sampah plastik Suroboyo Bus. Oleh karena itu, konsiderasi-konsiderasi terkait ekonomi politik hijau perlu dikaji secara lebih komprehensif oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk memastikan sustainability dan pencapaian tujuan dari Suroboyo Bus tanpa perlu memberatkan APBD Kota Surabaya sendiri secara eksekutif.

Polemik *kedua* terletak aksesibilitas Suroboyo Bus yang masih kurang memadai, sehingga masyarakat cenderung menggunakan angkutan pribadi, angkutan umum arus utama (*angkot* dalam kota), bahkan layanan angkutan online (*grab*, *gojek*, atau *indriner*) untuk mobilitas sehari-hari. Masalah ini menjadi semakin kompleks karena Pemerintah Kota Surabaya tidak mampu menyediakan sistem transportasi yang terintegrasi sekaligus tempat transit yang strategis untuk memudahkan konektivitas antara satu wilayah dengan wilayah lainnya. Hal ini dapat ditinjau dari trayek Suroboyo Bus yang melintasi daerah-daerah yang pusat kota, sehingga belum mampu menjangkau wilayah pinggiran secara menyeluruh. Kondisi ini membuat masyarakat pun sulit mengakses armada Bus, sehingga secara otomatis menurunkan minat masyarakat.

Data empiris menunjukkan total penumpang Suroboyo Bus selama periode April 2018 s.d. Maret 2019 hanya mencapai angka 736.432. Sementara itu, proyeksi jumlah penduduk Kota Surabaya pada tahun 2019 mencapai 2,896,195 jiwa, dengan jumlah penduduk usia produktif berusia 15-64 tahun sebanyak 2,130,153 jiwa (BPS, 2018). Kelompok usia produktif ini dapat termasuk ke dalam pelajar dan juga angkatan kerja aktif yang secara umum memiliki mobilitas yang tinggi. Oleh karena itu, mereka memerlukan transportasi umum yang layak, sehingga akses pendidikan dan pekerjaan bisa berjalan dengan lancar. Akan tetapi, jika kita membandingkan secara linier, jumlah serapan penumpang Suroboyo Bus belum mampu menarik kelompok penduduk berusia produktif secara signifikan. Dimana, jumlah penumpang Suroboyo Bus per April 2019 s.d. Maret 2019 adalah 736.432 penumpang atau setara dengan 25.4% dari total penduduk berusia produktif di Surabaya (BPS, 2018).

Di sisi lain, angka penggunaan transportasi pribadi juga meningkat seiring waktu berjalan. Data kendaraan bermotor di Surabaya yang dirilis oleh BPS, menunjukkan

bahwa penggunaan kendaraan pribadi berjenis R2 dan R4 cenderung terus meningkat dari tahun 2007 hingga tahun 2011. Volume kendaraan pribadi tersebut diproyeksikan terus meningkat hingga tahun 2020 seiring dengan kemajuan ekonomi perkotaan di kawasan Surabaya.

Data dari Polantas Kota Besar Surabaya (2018) menyatakan bahwa jumlah kendaraan pribadi R2 pada tahun 2013 hingga tahun 2015 meningkat secara tajam, yakni 1,482,115 (2013) menjadi 1,655,891 (2015). Sementara itu jumlah kendaraan pribadi R2 berjenis Sedan dan Jeep juga mengalami peningkatan secara tajam pada tahun 2013 hingga tahun 2015. Secara khusus, jumlah Sedan meningkat dari 50.164 (2013) menjadi 56.046 (2015). Sementara itu, jumlah Jeep meningkat dari 31,324 (2013) menjadi 34.997 (2015). Data terbaru dari Kepolisian Daerah Jawa Timur mencatat jumlah kendaraan baru di Surabaya adalah sebanyak 1.080.126 (R2) dan 14.043.712 (R4) (Surabayapagi.com, 15/07/2018). Peningkatan volume kendaraan pribadi tersebut menunjukkan bahwa mayoritas masyarakat Surabaya masih menyukai penggunaan kendaraan pribadi dibandingkan moda transportasi umum

Mengacu pada statistik di atas, maka dapat dilihat bahwa peluncuran Suroboyo Bus pada tahun 2018 juga belum menjadi jawaban yang solutif untuk mengatasi kemacetan di Surabaya. Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Indahsari et al (2019: 23-24) terdapat beberapa faktor yang masih menghambat performa Suroboyo Bus sebagai transportasi umum. Hambatan utama terletak pada dua faktor, yakni: 1) faktor desain halte yang tidak nyaman dan kurang menarik karena tidak dilengkapi oleh atap (*shelter*) yang nyaman untuk melindungi penumpang dari terik matahari dan hujan; 2) faktor waktu tunggu Suroboyo Bus yang relatif lama, yakni berkisar 20 menit. Selain itu, masih terdapat juga beberapa faktor penghambat lainnya, seperti kondisi fisik armada, fasilitas dalam armada bus, serta karakteristik sopir yang mempengaruhi penilaian masyarakat (Indahsari et al, 2019: 24). Kenyataan ini menunjukkan bahwa manajemen pengelolaan Surabaya Bus masih kurang efektif dan efisien, sehingga masyarakat masih lebih memilih menggunakan transportasi pribadi daripada Surabaya Bus itu sendiri. Oleh

karenanya, perlu dilakukan evaluasi mendalam terkait manajemen pengelolaan Surabaya Bus oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Selanjutnya, polemik *ketiga* berkaitan dengan nuansa politik dibalik penggunaan ‘plat merah’ terhadap Suroboyo Bus sebagai moda transportasi publik. Sebagaimana dilansir dari *Jawapos.com*, Rio Pattiselano selaku anggota fraksi Gerindra Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya periode 2014-2019, menyayangkan penggunaan plat merah pada Suroboyo Bus (Wijayanto, 2018). Ia menilai hal tersebut dapat menimbulkan masalah di kemudian hari—utamanya perihal miskonsepsi regulasi mengenai transportasi umum—karena idealnya transportasi publik menggunakan plat kuning bukan plat merah. Kondisi ini tentunya akan menimbulkan kerancuan kerangka kebijakan yang berujung pada polemik baru pada ranah implementasinya.

Selain itu, penggunaan plat kuning pada Suroboyo Bus juga dapat membuka kemungkinan bus ini dikelola oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), sehingga ia dapat memiliki nilai ekonomis yang lebih tinggi sekaligus mampu menyediakan layanan transportasi publik yang lebih murah dan efisien (Wijayanto, 2018). Akan tetapi, komentar tersebut tidak digubris oleh Pemerintah Kota Surabaya mengingat operasionalisasi armada Suroboyo Bus sampai hari ini masih berplat merah. Sebaliknya, Pemerintah Kota Surabaya berdalih bahwa penggunaan plat merah tersebut dapat memastikan bahwa masyarakat dapat menggunakan Suroboyo Bus secara gratis. Dalam artian, masyarakat tidak perlu membayar sejumlah uang namun cukup dengan menukarkan sampah botol plastik sesuai dengan ketentuan Perwali No. 67 Tahun 2018.

Dalam menilik polemik ketiga tersebut, peneliti melihat bahwa Pemerintah Kota Surabaya di bawah pimpinan Tri Rismaharini ingin menerapkan suatu gebrakan baru. Gebrakan itu berkaitan dengan penerapan ekonomi politik hijau pada transportasi publik untuk mengatasi permasalahan sampah plastik di Kota Surabaya. Praktik ini sendiri merupakan salah satu cara yang diterapkan oleh banyak aktor di dunia—termasuk pemerintah, organisasi non-pemerintah, aktivis, *think-tank*, dan lembaga swadaya masyarakat—untuk mengatasi masalah kerusakan lingkungan sekaligus mendukung

prinsip dan tujuan pembangunan berkelanjutan dalam suatu wilayah (Barry dan Doran, 2006: 251). Penerapan kontribusi botol plastik tersebut tidak serta-merta mengeliminasi kebiasaan masyarakat untuk tidak mengkonsumsi botol plastik, tetapi justru mengajak masyarakat untuk terlibat aktif dalam pengelolaan botol plastik bekas. Sederhananya masyarakat diedukasi untuk tidak membuang botol plastik secara sembarangan, namun ditukarkan sebagai tiket Suroboyo Bus. Dengan demikian, masyarakat dapat menggunakan layanan Suroboyo Bus secara gratis.

Namun sayangnya, masih terdapat inefisiensi lingkungan karena penumpukan sampah botol plastik di bank-bank sampah yang ada. Di sisi lain, pelelangan juga tidak dapat menjadi opsi yang solutif dalam menyeimbangkan biaya pengeluaran dan pemasukan serta membantu penyediaan fasilitas baru. Oleh karena itu, masalah efisiensi lingkungan dan sustainabilitas Suroboyo Bus kedepannya juga harus dipertimbangkan secara komprehensif. Artinya, perlu ada peninjauan kembali terkait kontribusi botol plastik terhadap biaya modal dan operasional—sehingga program ini tidak semata-mata memberatkan APBD melainkan dapat lebih produktif secara ekonomi politik. Dalam hal ini, semua variabel pembangunan harus diperhatikan, sehingga keberlanjutan program dapat tetap terlaksana dengan baik.

Dengan menilik ketiga persoalan tersebut, maka peneliti ingin mengkaji dan meneliti sejauhmana prinsip ekonomi politik hijau ini dapat terus menjamin keberlanjutan program Suroboyo Bus. Lebih jauh, peneliti juga ingin mengungkap sejauhmana motivasi ekonomi politik hijau ini diimplementasikan ke dalam operasionalisasi Suroboyo Bus. Di sisi lain, pertanyaan yang muncul kemudian dengan melihat ketiga polemik tersebut adalah: apakah Suroboyo Bus menjadi jawaban ‘eksklusif’ untuk mengatasi kemacetan dan mengurangi botol plastik ataukah program ini hanya menjadi ambisi dari Wali Kota Surabaya, Tri Rismahrini untuk mendapatkan pengakuan kota ramah lingkungan? Bagaimana dominasi politik Tri Rismaharini terhadap operasionalisasi Suroboyo Bus itu sendiri? Pertanyaan-pertanyaan ini muncul sebagai bentuk respon atau tanggapan terhadap paradoksitas efisiensi lingkungan dan

pengakuan Surabaya sebagai kota ramah lingkungan melalui peluncuran Suroboyo Bus itu sendiri.

Adapun, penelitian ini menjadi berbeda dengan penelitian sebelumnya (Winaryo, 2019) karena penelitian sebelumnya berfokus pada interaksi antarlembaga dalam mengelola Suroboyo Bus, kepentingan-kepentingan yang terlibat dalam Suroboyo Bus, dan relasi antara elite yang muncul selama proses pengesahan program tersebut berlangsung. Sementara itu, penelitian ini lebih berfokus untuk menggambarkan paradoksitas ekonomi politik hijau dengan efisiensi lingkungan yang berpotensi menghambat sustainabilitas Suroboyo Bus. Hal ini dapat dilihat melalui penerapan biaya kontribusi sampah plastik yang dilegalisasikan melalui Perwali No. 67 Tahun 2018. Dengan demikian, aksentuasi terkait prinsip-prinsip atau nilai-nilai ekonomi politik hijau—yang mengacu pada studi kasus Suroboyo Bus—sebagai bagian dari perkembangan studi kontemporer akan dikaji secara komprehensif dalam penelitian ini.

Pada akhirnya, peneliti melihat bahwa *novelty* atau kebaruan dalam penelitian ini terletak pada motif ekoomi politik hijau yang mulai dikembangkan oleh berbagai kota di dunia, termasuk Kota Surabaya menyusul perkembangan isu lingkungan dalam peradaban modern dewasa ini. Dalam konteks Surabaya, penulis ingin meneliti dan mengkaji lebih lanjut artikulasi kepentingan Pemerintah Kota Surabaya yang dipelopori oleh Wali Kota Surabaya, Tri Rismaharini dalam menggagas kerangka besar pembangunan kota berwawasan lingkungan melalui operasionalisasi Suroboyo Bus, ditengah berbagai kontroversi yang menyertainya.

## **1.2. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka rumusan masalah penelitian yang akan dibahas dalam penelitian ini, antara lain sebagai berikut:

- a. Bagaimana prinsip ekonomi politik hijau dapat menjamin sustainability program Suroboyo Bus, di tengah paradoks efisiensi lingkungan yang menyertainya?
- b. Bagaimana dominasi politik Tri Rismaharini dalam memengaruhi proses pembuatan kebijakan Suroboyo Bus dan pengaruhnya terhadap tujuan pembangunan Kota Surabaya yang berwawasan lingkungan?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap sejauhmana prinsip ekonomi politik hijau dapat berjalan dalam Suroboyo Bus, ditengah paradoks efisiensi lingkungan yang menyertainya. Sebagaimana yang diketahui bahwa penerapan Suroboyo Bus dengan menggunakan sampah botol plastik telah menimbulkan inefisiensi lingkungan yang menginduksi ketidakseimbangan pemasukan dan pengeluaran dalam manajemen operasionalnya. Oleh karena itu, penelitian ini akan mendeskripsikan gambaran ekonomi politik hijau dalam Suroboyo Bus itu sendiri.
- b. Penelitian ini bertujuan untuk melihat dominasi Tri Rismaharini sebagai Wali Kota Surabaya dalam pembuatan kebijakan Suroboyo Bus. Secara khusus, peran strategis Tri Rismaharini sebagai penentu Perwali 67/2018. Di sisi lain, penelitian ini juga bertujuan untuk menggambarkan dominasi Tri Rismaharini dalam mengizinkan diskresi penggunaan plat merah pada Suroboyo Bus. Hal ini bertujuan untuk menegaskan kembali motif ekonomi politik hijau yang ingin dikembangkan oleh Tri Rismaharini selaku Walikota Surabaya dalam penerapan program Suroboyo Bus itu sendiri.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat teoritis dan manfaat praktis yang akan dijabarkan sebagai berikut.

##### 1.4.1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini bermanfaat untuk menghadirkan analisis teoritik ekonomi politik hijau dalam penerapan transportasi publik Suroboyo Bus di Kota Surabaya. Beragam penelitian sebelumnya berfokus untuk melihat kepuasan masyarakat terhadap layanan transportasi dan aktor-aktor yang terlibat dalam pembuatan keputusan Suroboyo Bus—tanpa menjelaskan perspektif ekonomi politik hijau dalam Suroboyo Bus itu sendiri. Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk mengisi *gap* teoritik tersebut dengan menganalisis kontribusi sampah plastik dan relevansinya dengan ekonomi politik hijau
- b. Penelitian ini secara teoritik menghasilkan analisis baru terhadap penerapan *green communes* dalam kebijakan transportasi publik di Kota Surabaya. Termasuk didalamnya, peran penting Tri Rismaharini sebagai Walikota Surabaya dalam melaksanakan *corporative reformism* untuk mengutamakan kebijakan berbasis lingkungan hidup yang ditranslasikan dalam program transportasi publik Suroboyo Bus. Peran strategis tersebut dapat dilihat melalui dominasi politik Tri Rismaharini dalam penetapan regulasi hingga diskresi untuk merealisasikan Suroboyo Bus menjadi kenyataan.
- c. Secara teoritis, penelitian ini akan memberikan gambaran terhadap hubungan antara ekonomi politik hijau, efisiensi lingkungan, dan sustainabilitas dalam penerapan kebijakan transportasi publik pada kasus Suroboyo Bus.

##### 1.4.2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Kota Surabaya, penelitian ini hadir sebagai wadah untuk mengevaluasi secara kritis hasil keluaran (*outcome*) dari operasionalisasi

Suroboyo Bus utamanya dengan memperhatikan aspek efisiensi lingkungan. Dengan demikian, diharapkan dapat tercipta diskursus yang produktif untuk menyempurnakan regulasi hingga implementasi manajemen pengelolaan sampah dan transportasi publik pada Suroboyo Bus.

- b. Bagi akademisi dan kalangan profesional, penelitian ini hadir untuk memberikan kontribusi perspektif ekonomi politik hijau untuk memperluas domain pembahasan kebijakan transportasi dan ekonomi politik—dengan berbasis pada fakta empiris kontribusi sampah plastik pada Suroboyo Bus.
- c. Bagi masyarakat, penelitian ini hadir untuk memberikan gambaran yang ilmiah dan realistis terhadap inovasi kontribusi botol plastik pada Suroboyo Bus berikut manajemen transportasi publiknya. Dengan demikian, masyarakat dapat menilai inovasi tersebut dengan lebih kritis.

## **1.5. Kerangka Konseptual**

Berikut adalah konsep yang digunakan sebagai landasan dalam memahami persoalan manajemen Suroboyo Bus di atas. Berikut adalah pembahasannya secara konstruktif.

### **1.5.1. Efisiensi**

Konsep efisiensi dalam praktik Suroboyo Bus dapat dilihat dalam dua konteks, yakni efisiensi lingkungan (*eco-efficiency*) dan efisiensi ekonomi. Konsep efisiensi lingkungan diciptakan oleh the World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) dalam sebuah publikasi bertajuk “*Changing Course*” (1992 dalam Wang, 2014: 1762). Konsep ini sejatinya berakar dari gagasan perihal menciptakan lebih banyak barang dan jasa dengan menggunakan sumber daya yang lebih sedikit dan menghasilkan limbah yang lebih sedikit serta mereduksi kadar polutan pada saat yang bersamaan (Wang, 2014: 1762). Efisiensi lingkungan atau efisiensi ekologi tersebut dapat dicapai melalui pembentukan harga barang dan jasa yang kompetitif, sehingga akan memuaskan

kebutuhan manusia dan membawa kualitas kehidupan manusia meningkat. Sembari terus mereduksi dampak lingkungan dari intensitas barang dan jasa tersebut secara progresif. Hal ini dapat dilakukan sepanjang kehidupan manusia, hingga sampai pada batas optimum bumi untuk menopang kapasitas barang dan jasa tersebut (Wang, 2014: 1762).

Selanjutnya, WBSCD menjelaskan tujuh aspek kritis terkait *eco-efficiency*. Ketujuh aspek tersebut, antara lain: 1) pengurangan intensitas material dari barang dan jasa; 2) pengurangan intensitas energi dari barang dan jasa yang diproduksi; 3) mengurangi pemakaian dan penyebaran barang beracun; 4) meningkatkan praktik daur ulang; 5) menggunakan sumber daya yang dapat diperbarui kembali (*renewable resources*) secara maksimum; 6) meningkatkan daya tahan dari suatu produk atau komoditas; 7) meningkatkan intensitas layanan dari barang dan jasa (Wang, 2014: 1763). Ketujuh aspek tersebut idealnya harus dipenuhi untuk mewujudkan efisiensi ekologi secara proporsional.

Selain itu, konsep efisiensi ekologi tersebut juga terdiri dari tiga tujuan utama. Tujuan pertama adalah mengurangi konsumsi dari sumber daya yang tidak dapat diperbarui. Hal ini dapat dilakukan dengan meminimalisasi penggunaan energi fosil, material yang tidak terurai dan tidak dapat didaur kembali (*undegradable materials*), menggunakan air dan tanah secara cukup, meningkatkan penggunaan barang yang dapat didaur ulang, dan meningkatkan ketahanan produk (Wang, 2014: 1763). Selanjutnya tujuan kedua adalah mengurangi dampak buruk pada lingkungan alam. Hal ini dapat dilakukan dengan mengurangi emisi polutan di udara, mengurangi tindakan pembuangan limbah ke aliran sungai atau air laut, mengatur pembuangan limbah yang aman bagi lingkungan, dan mengurangi penggunaan sumber daya yang tidak dapat diperbarui. Sementara itu, tujuan ketiga adalah untuk meningkatkan nilai barang dan jasa. Tujuan ini dapat dicapai melalui penyediaan lebih banyak manfaat bagi konsumen. Misalnya, dapat dilakukan melalui peningkatan fungsionalitas dan fleksibilitas produk, dimana konsumen menerima fungsi yang sama atau lebih baik dari suatu produk yang diproduksi dengan menggunakan sumber daya dan material yang lebih sedikit.

Konsep efisiensi ekologi ini mulai diterima seiring dengan pengembangan wacana dan praktik pembangunan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, konsep ini juga diterjemahkan dalam berbagai level masyarakat. Hui D. Z. Li et al dalam artikelnya bertajuk *A methodology for eco-efficiency evaluation of residential development at city level* (2010) yang disadur dari Wang (2014:1763) menyatakan bahwa konsep *eco-efficiency* diterjemahkan dalam tiga level yang berbeda, yakni: perusahaan, industri, dan regional. Efisiensi ekologi di tingkat perusahaan berfokus pada peluang bisnis yang memungkinkan perusahaan untuk lebih bertanggung jawab terhadap lingkungan dan menjadi lebih untung secara bersamaan. Dalam level industri, efisiensi ekologi dimaksudkan untuk membantu setiap *managers* untuk meningkatkan efisiensi ekonomi dan kualitas lingkungan secara bersamaan. Penerapan efisiensi ekologi dalam level industri juga bermanfaat untuk membandingkan jenis dan kelayakan produk, proses teknis, dan produksi teknologi dalam jenis industri yang berbeda (Huppes, Davidson, Kuyper et al., 2007 dalam Wang, 2014: 1763). Selanjutnya, penerapan efisiensi lingkungan pada level regional bermaksud untuk mengintegrasikan prinsip lingkungan dengan kehidupan masyarakat, dimana penggunaan sumber daya harus sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat.

Dengan demikian, konsep efisiensi ekologi menekankan pada pentingnya penggunaan barang dan jasa yang ramah terhadap lingkungan dengan menggunakan sumber daya yang sedikit dan dapat diperbarui. Dalam suatu tahapan tertentu, efisiensi lingkungan ini juga akan menstimulus terciptanya efisiensi ekonomi. Hal ini dikarenakan, sumber daya yang digunakan untuk memproduksi barang tidak habis sekali pakai, namun dapat diperbarui kembali untuk menghasilkan barang yang baru dengan kualitas yang sama atau bahkan lebih baik lagi. Di sisi lain, barang yang dihasilkan juga cenderung ramah lingkungan, sehingga tidak akan menciptakan eksternalitas lingkungan yang berdampak buruk terhadap sustainabilitas ekonomi. Hal ini memberikan suatu asumsi atau pandangan bahwa efisiensi lingkungan dan efisiensi ekonomi dapat diinkorporasikan untuk mencapai tujuan pembangunan yang berkelanjutan.

Sementara itu, secara khusus efisiensi ekonomi mengasumsikan adanya biaya yang minimum untuk memproduksi barang dan jasa, memaksimalkan hasil produksi, dan memaksimalkan surplus dari kegiatan pasar yang ada. Efisiensi ekonomi ini merupakan jumlah dan hasil dari efisiensi statis dan dinamis (Cabral, 2000 dalam Petrou, 2014: 1793). Secara umum kedua efisiensi tersebut dapat terganggu oleh adanya eksternalitas pasar yang menyebabkan kegagalan pasar. Adapun, efisiensi statis dapat terjadi dalam dua kondisi. Kondisi pertama disebut sebagai efisiensi alokasi. Kondisi ini terjadi manakala setiap sumber daya tunduk pada alokasi optimal, sehingga setiap sumber daya dapat memproduksi hasil yang maksimal dan kuantitas limbah dari barang dan jasa hasil produksi yang minimum (Petrou, 2014: 1793). Selanjutnya, efisiensi alokasi diukur dengan mengabungkan *consumer surplus* dan *producer surplus*. Hal ini dikarenakan keseluruhan surplus tersebut menyumbang nilai yang ada karena kegiatan pasar. Mekanisme harga menjadi sarana untuk mengalokasikan sumber daya sesuai dengan penggunaannya yang terbaik, sebaliknya efisiensi alokasi mengalami kerugian ketika harga ditetapkan di atas biaya marginal yang melampaui kemampuan konsumen untuk membeli (Petrou, 2014: 1793).

Kondisi kedua dari efisiensi statis disebut sebagai efisiensi produktif (*productive efficiency*). Kondisi ini terjadi manakala adanya biaya produksi aktual dari satu unit produk mencapai biaya yang serendah mungkin. Oleh karena itu, biaya produksi yang efisien harus rendah, namun tetap memungkinkan adanya peningkatan kuantitas dan kualitas produk. Sementara itu, efisiensi dinamis terjadi manakala produk baru diperkenalkan dalam pasar dan teknik produksi yang ada dikembangkan. Produk-produk baru tersebut penting untuk mengembangkan varietas produk untuk memberikan opsi lebih bagi pembeli. Selain itu, penyesuaian teknologi baru akan mengefisienkan proses produksi, sehingga biaya produksi dapat ditekan (Petrou, 2014: 1794).

Adapun, program Suroboyo Bus hadir dengan tujuan ideal untuk mencapai efisiensi ekologi demi mewujudkan tujuan pembangunan yang berkelanjutan. Akan tetapi, penerapan prinsip ekologi yang terlalu eksemif justru telah menimbulkan kerugian

ekonomi, sehingga membuat kebijakan ini tidak efisien secara ekonomi. Hal ini dapat diketahui melalui ketidakseimbangan biaya produksi yang dikeluarkan dengan manfaat atau *input* yang didapat. Biaya pengadaan Suroboyo Bus dan operasionalisasinya yang tinggi tidak mampu diimbangi dengan biaya pevelangan sampah botol plastik. Hal ini yang kemudian menimbulkan paradoks efisiensi anggaran dalam manajemen pengelolaan Suroboyo Bus. Padahal, secara normatif-teoritik efisiensi ekologi dan efisiensi ekonomi mungkin dipertemukan atau diinkorporasikan. Hal ini dikarenakan sumber daya yang digunakan sebagai sarana produksi tidak habis sekali pakai namun dapat direvitalisasi kembali secara kreatif dengan nilai ekonomis yang tinggi.

Dalam konteks Suroboyo Bus, sampah plastik tersebut dapat diolah menjadi bijih plastik untuk dijadikan sumber daya energi terbarukan. Hal ini dapat menumbuhkan efisiensi ekonomi dalam kondisi yang dinamis, karena adanya inovasi kebijakan baru yang ramah lingkungan dengan teknologi transportasi dan pengelolaan limbah yang baru. Namun dalam praktiknya, sampah botol plastik tersebut langsung dilelang bahkan cenderung mengalami penumpukan di bank-bank sampah di Kota Surabaya karena ketidakjelasan kebijakan. Kondisi inilah yang membuat munculnya paradoks efisiensi yang dikhawatirkan dapat menghambat niatan baik Pemerintah Kota Surabaya untuk mewujudkan agenda pembangunan yang berkelanjutan di kawasan perkotaan.

### **1.5.2. Paradoks**

Dalam ilmu sosial, konsep paradoks merupakan sebuah pernyataan konklusi yang tidak dapat diterima dari alasan dan premis yang sebenarnya dapat diterima. Oleh karenanya, penampilan konklusi tersebut harus dimanipulasi agar dapat diterima, sesuai dengan prosedur yang seharusnya. Dalam hal ini, terdapat dua kemungkinan paradoks: konklusi tidak diterima atau titik mulai dan alasan premis tersebut memiliki cacat yang tidak jelas (Saninsbury, 1988: 1 dalam Fredericks & Miller, 1990: 347). Dengan demikian, paradoks dapat dimengerti sebagai ekspresi linguistik yang menghadirkan kontradiksi yang nyata, namun ketika dianalisis akan menghasilkan sebuah pandangan

yang lebih dalam dan komprehensif terkait fenomena tertentu yang terjadi (Fredericks & Miller, 1990: 348) Hal ini secara linier berarti paradoks merupakan sebuah bentuk penyimpangan atas premis atau pernyataan yang sebenarnya dapat diterima.

Konsep paradoks di atas dapat digunakan untuk menjelaskan serangkaian penyimpangan yang diterapkan oleh Suroboyo Bus sebagai transportasi publik di Kota Surabaya. Utamanya, terkait dengan paradoks efisiensi lingkungan, dimana terdapat manajemen pengelolaan sampah yang tidak efisien. Hal inilah yang lantas menghambat sustainabilitas dan/atau keberlanjutan dari program Suroboyo Bus itu sendiri. Paradoks dalam hal ini digunakan untuk menggambarkan terjadinya kontradiksi dan/atau penyimpangan tersebut dengan memerhatikan kontekstualisasi permasalahan yang terjadi pada operasionalisasi Suroboyo Bus tersebut.

### **1.5.3. Sustainabilitas**

Konsep sustainabilitas merupakan konsep yang sangat populer digunakan dalam diskusi pembangunan abad ini. Konsep ini beresonansi dalam pengertian yang berbeda namun merujuk pada satu makna yang sama. Sebagai contoh, konsep sustainabilitas dimaknai sebagai usaha untuk mengembangkan dan menopang ekonomi yang sehat, tatanan sosial, dan ekologis bagi pembangunan manusia yang lebih baik (Gray & Mine, 2013; Thomas, 2015 dalam Mensah, 2019: 5). Stevenson (2015: 2) menyatakan bahwa konsep sustainabilitas mengarah kepada serangkaian usaha untuk memberdayakan kapasitas planet bumi dalam menyokong kehidupan makhluk hidup dan lingkungan di dalamnya. Sementara Stoddart (2011 dalam Mensah, 2019: 5) menyatakan sustainabilitas sebagai distribusi sumber daya yang adil dan efisien antar-generasi yang dimanifestasikan dalam aktivitas sosial ekonomi dengan memerhatikan daya dukung lingkungan yang terbatas. Adapun, Thomas (2015 dalam Mensah, 2019: 5) menjelaskan bahwa sustainabilitas merupakan sebuah konsep yang berfokus pada aktivitas dan kemampuan manusia untuk memuaskan kebutuhan dan keinginan mereka tanpa menghabiskan sumber daya yang dimiliki.

Berangkat dari penjelasan konsep di atas, beberapa teoritis memperkenalkan tiga pilar utama dalam diskursus sustainability, yakni ekonomi, sosial, dan lingkungan. Pilar ekonomi berbicara tentang akumulasi dan penggunaan modal alami dan finansial secara berkelanjutan (Mensah, 2019: 5). Selanjutnya, pilar sosial berkaitan dengan pengembangan sistem pendidikan, agama, kebudayaan, dan kesehatan untuk menjamin terciptanya sumber daya manusia yang berkualitas. Sementara itu, pilar lingkungan berkaitan dengan pelestarian biodiversitas dan/atau keberagaman spesies dan integritas ekologis. Melalui keseimbangan antara tiga pilar tersebut dapat tercipta sustainability—termasuk di dalamnya pembangunan yang berkelanjutan (Acemoglu & Robinson, 2012 dalam Mensah 2019: 5).

Dengan demikian—Secara agregat—penjelasan konsep sustainability di atas dapat dimengerti sebagai sebuah konsep yang merujuk kepada keseimbangan yang dinamis antara aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan untuk mendukung pembangunan manusia dan alam yang lebih baik. Lebih lanjut, pembangunan yang menitikberatkan pada peningkatan profit ekonomi semata, dikhawatirkan akan melampaui batasan daya dukung lingkungan, sehingga menghasilkan degradasi lingkungan dan kegagalan pembangunan secara menyeluruh. Oleh karena itu, pembangunan yang sukses seyogianya bukan hanya menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi yang drastis, namun juga harus turut diimbangi dengan usaha untuk menjaga lingkungan itu sendiri.

#### **1.5.4. Transportasi Publik**

Suroboyo Bus merupakan alternatif transportasi publik berupa bus dalam kota yang disediakan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Selain berorientasi lingkungan, Suroboyo Bus sebagai transportasi publik juga harus mampu mengakomodasi mobilitas masyarakat dalam kota secara efektif dan efisien. Atas dasar inilah pembahasan konsep transportasi publik menjadi sangat penting sebagai landasan teoritik dalam mewujudkan skema transportasi publik pada Suroboyo Bus yang efektif dan efisien tersebut. Secara konseptual, transportasi publik merupakan alternatif pengganti dari kendaraan pribadi

untuk keperluan bepergian (*travelling*) dari satu tempat ke tempat lainnya (Dell’Olio et al, 2018). Transportasi publik sendiri sangat identik dengan wilayah perkotaan. Hal ini dikarenakan perkotaan merupakan wilayah yang strategis, tingkat penduduknya padat, mobilitas penduduk tinggi, dan disertai dengan pertumbuhan pembangunan yang masif. Kondisi perkotaan inilah yang kemudian menstimulus eksistensi transportasi publik di wilayah perkotaan (Smerk, 1992 dalam Gray et al, 1992: 1).

Sejatinya terdapat beberapa karakteristik transportasi publik yang efisien, seperti: waktu tunggu keberangkatan dan kedatangan bus yang relatif cepat, durasi perjalanan yang singkat, ketepatan waktu, dan informasi yang jelas (Kenyon & Lyons, 2003 dalam Hrelja, 2019: 1). Selain itu, sistem transportasi publik yang tersedia juga harus mampu mengintegrasikan kepentingan publik dan privat secara bersama-sama (Button et al, 2000: 135). Dalam konteks ini, sistem transportasi publik tidak lantas mengeksklusikan masyarakat dari tatanan sosial yang ada, tetapi justru pola trayeknya harus terintegrasi dengan tatanan kehidupan sosial masyarakat sehari-hari (Viegas & Macario, 2003 dalam Button et al, 2005: 135). Dengan demikian, dapat terwujud fleksibilitas yang memudahkan akses masyarakat terhadap transportasi publik terkait.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa nilai efisiensi akan sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi transportasi publik bagi masyarakat. Beberapa teoritis transportasi publik kemudian memberikan pandangan mereka terkait perwujudan efisiensi tersebut. Setidaknya, terdapat empat hal utama berkaitan dengan perwujudan transportasi publik yang efisien, yakni: 1) Analisis dampak sosial ekonomi terhadap pembangunan sarana transportasi publik; 2) Interoperabilitas transportasi publik; 3) Penetapan biaya transportasi yang terjangkau; 4) Manajemen pemasaran transportasi publik yang menguntungkan. Keempat hal tersebut saling berkorespondensi satu sama lain untuk mewujudkan sarana transportasi publik yang ideal dan efisien bagi masyarakat.

*Pertama*, analisis dampak sosial ekonomi sangat diperlukan dalam rangka membangun sistem transportasi publik yang nyaman bagi masyarakat. Analisis ini harus

sejalan dengan agregasi kepentingan privat dan kepentingan publik itu sendiri (European Commission, 1995 dalam Button et al, 2005: 135). Sebagai contoh, fleksibilitas transportasi publik dapat dicapai dengan pembangunan trayek lalu lintas yang relevan untuk menghubungkan satu titik dengan titik lainnya. Dalam konteks ini relevansi berarti pembukaan trayek lalu lintas harus mengonsiderasikan letak strategis dari trayek tersebut dengan kehidupan sosial masyarakat dan juga beban ekonomi yang dapat ditimbulkan apabila transportasi publik beroperasi pada trayek tersebut. Button et al (2005: 135) menyatakan bahwa pada awalnya trayek lalu lintas tersebut dapat saja menghubungkan titik-titik yang saling berjauhan, akan tetapi dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi maka trayek harus harus mengakomodasi titik-titik yang saling berdekatan satu sama lain. Hal ini bermanfaat untuk mereduksi biaya operasional. Kondisi trayek tersebut juga harus didukung dengan pembangunan terminal atau stasiun untuk transfer penumpang, sehingga mereka dapat lebih nyaman dan efisien dalam memanfaatkan akses transportasi publik yang ada.

Selanjutnya, analisis ekonomi pada transportasi publik juga berkaitan dengan kalkulasi terkait biaya realokasi lahan untuk kepentingan pembangunan trayek lalu lintas tersebut. Sebagaimana kita ketahui bahwa pembangunan trayek lalu lintas umumnya menutup beberapa lokasi jalan, sehingga berdampak pada aktivitas masyarakat setempat. Menanggapi kondisi tersebut, maka penghitungan biaya realokasi lahan harus dibutuhkan untuk melihat dan mengkalkulasi sejauhmana pembangunan trayek lalu lintas tersebut berdampak secara langsung bagi aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat (Button et al, 2005: 135). Dengan melakukan kalkulasi secara presisi, maka pemerintah dapat mengantisipasi kerugian besar yang dialami masyarakat saat proyek pembangunan trayek lalu lintas berlangsung.

Selain itu, biaya realokasi lahan tersebut idealnya seimbang dengan kebermanfaatannya yang diperoleh masyarakat saat transportasi publik ini beroperasi. Hal ini berarti transportasi publik yang ada sebisa mungkin memberikan akses yang inklusif, strategis, dan proporsional kepada sentra-sentra aktivitas dan pusat ekonomi masyarakat.

Transportasi publik juga seyogianya tidak hanya tersedia di wilayah-wilayah pusat kota saja, melainkan juga tersebar pada wilayah pinggiran kota (Button et al, 2005: 135). Dengan demikian, apabila terjadi krisis ekonomi pada perusahaan-perusahaan besar tidak akan mengakibatkan kerugian signifikan. Hal ini dikarenakan masih ada usaha atau bisnis skala kecil dari masyarakat pinggiran yang menopang perekonomian. Oleh karena itu, transportasi publik sepatutnya tidak hanya dibangun untuk memfasilitasi perekonomian skala besar melainkan juga harus mampu menjangkau perekonomian skala kecil dari masyarakat pinggiran. Melalui cara inilah pertumbuhan ekonomi yang inklusif pada wilayah perkotaan dapat tercapai.

*Kedua*, interoperabilitas transportasi publik menjadi elemen penting yang harus diperhatikan dalam pembangunan transportasi publik. Dalam hal ini, interoperabilitas berarti keterhubungan antar setiap elemen dalam mewujudkan sistem transportasi publik yang efisien. Button et al (2005: 138) menyatakan interoperabilitas sebagai kapabilitas atau kemampuan transportasi publik untuk terkoneksi dengan sistem sosial dan ekonomi masyarakat. Terdapat tiga bentuk integrasi untuk mewujudkan interoperabilitas transportasi publik tersebut, yakni: integrasi fisik, tarif, dan logis (Button et al, 2005: 138). Integrasi fisik berkaitan dengan proses transfer transportasi dari satu titik ke titik lainnya secara efisien. Hal ini dapat dilakukan dengan memperhatikan jadwal keberangkatan dan kedatangan transportasi, serta penyediaan terminal atau halte yang laik dengan dilengkapi jadwal keberangkatan maupun kedatangan dari transportasi publik tertentu (Button et al, 2005: 138). Dengan demikian, segala informasi dan operasionalisasi transportasi dapat tersusun secara sistematis dan dioperasikan secara tepat.

Selanjutnya, integrasi tarif berkaitan dengan pengaturan skema tarif transportasi dengan menghitung agregasi jarak wilayah yang ditempuh oleh penumpang hingga sampai ke tempat tujuannya. Sebaliknya, integrasi tarif ini tidak menghitung akumulasi pemberhentian atau titik transfer yang dilalui oleh penumpang tersebut sebelum mencapai tempat tujuannya (Button et al, 2005: 138). Sementara itu, integrasi logis

berkaitan dengan pemenuhan hak setiap penumpang untuk memperoleh informasi yang jelas dan komprehensif perihal kedatangan, keberangkatan, dan layanan yang disediakan oleh transportasi publik terkait (Button et al, 2005: 138). Integrasi logis ini bertujuan untuk mengurangi potensi misinformasi dalam perjalanan, mereduksi ketidakpastian, dan menghindari resiko selama perjalanan berlangsung. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa ketiga integrasi tersebut—fisik, tarif, dan logis—berperan penting dalam mengkoneksikan satu titik ke titik lainnya secara efisien dengan tetap mengutamakan kenyamanan penumpang.

Penerapan ketiga bentuk integrasi tersebut di atas membutuhkan kerjasama dan koordinasi yang kooperatif antara pemerintah dan operator layanan transportasi publik itu sendiri. Button et al (2005: 138) setidaknya menyebutkan lima hal yang dapat dikerjakan bersama antara pemerintah dan operator tersebut. Kelima hal tersebut, antara lain: 1) perencanaan jaringan transportasi dengan memperhitungkan biaya transisi untuk menjaga keseimbangan rantai permintaan dan penawaran; 2) persiapan perjanjian kontraktual untuk memastikan setiap pihak yang terlibat dalam penyediaan moda transportasi publik dapat tunduk pada konsensus perjanjian yang telah ditetapkan; 3) pengembangan sistem informasi yang transparan dan inklusif, sehingga operator transportasi memahami dinamika perkembangan jumlah penumpang setiap waktu, sehingga mampu menjaga sekaligus mengantisipasi lonjakan penumpang yang dapat terjadi pada paruh waktu tertentu; 4) Perencanaan pengaturan kontingensi atau kemacetan untuk mengantisipasi peristiwa-peristiwa disruptif yang mungkin terjadi pada masa-masa mendatang; 5) Penyediaan staf operasional yang bekerja mengatur proses transfer penumpang (*transit*) pada stasiun maupun terminal yang tersedia (Button, et al, 2005: 138). Dengan demikian, kerjasama yang kooperatif dan terbuka antara pemerintah dan operator transportasi publik sangat diperlukan untuk mengevaluasi efisiensi sistem transportasi publik yang ada sekaligus mendukung keberlanjutannya.

**Ketiga**, penetapan biaya transportasi publik yang terjangkau bagi masyarakat. Sebagaimana diketahui bahwa banyak atau sedikitnya jumlah penumpang umumnya

bergantung pada biaya dan fasilitas yang ditawarkan oleh transportasi publik. Sejatinya persoalan terkait penetapan biaya yang terjangkau ini bersifat kontradiktif. Pada satu sisi, tarif transportasi publik harus dinaikkan untuk merespon pembiayaan operasional dan memberikan dividen yang layak kepada operator. Akan tetapi, di sisi lain selalu ada tekanan untuk menurunkan harga dan meningkatkan subsidi untuk menarik lebih banyak penumpang (Link & Polak, 2003 dalam Cools et al, 2016: 98).

Dalam rangka menarik lebih banyak penumpang, operator biasanya menetapkan biaya yang relatif murah dan terjangkau dengan memerhatikan kondisi perekonomian masyarakat. Pertimbangan-pertimbangan seperti keterbukaan, keadilan, internalisasi manfaat eksternal, dan koreksi terhadap transportasi privat berbiaya rendah yang kemudian mengarahkan penetapan biaya transportasi publik yang lebih terjangkau pula (Fearnley, 2003 dalam Cools et al, 2016: 98). Oleh karena itu, Diaz & Gschwender dalam Button et al (2005: 447) menggunakan model perhitungan matematis mikroekonomi untuk mengatur pembiayaan transportasi yang ideal dan terjangkau. Sementara itu, Cools et al (2016) memberikan analisis terkait penggunaan tarif gratis pada penggunaan transportasi publik. Masing-masing model memiliki implikasinya tersendiri pada keberlanjutan operasionalisasi transportasi publik.

Dalam perhitungan mikroekonomi, terdapat analisis terkait agregat sumberdaya yang dikeluarkan oleh operator transportasi maupun penumpang untuk menentukan biaya transportasi. Operator transportasi akan mengeluarkan biaya operasional dan modal terkait perawatan transportasi publik, peremajaan suku cadang, bensin, gaji supir, *maintenance* terminal, dan gaji operator terminal (Diaz & Gschwender, 2005 dalam Button et al 2005: 448). Sementara itu, biaya penumpang dapat dilihat pada waktu tunggu keberangkatan, akses terhadap titik kumpul transportasi publik, dan waktu tempuh kendaraan untuk mencapai tempat yang dituju oleh penumpang tersebut (Diaz & Gschwender, 2005 dalam Button et al 2005: 448). Penghitungan kedua jenis biaya dalam perspektif mikroekonomi ini sangat diperlukan agar transportasi publik benar-

benar menyasar segmentasi penumpang dengan tepat dan mampu menopang operasionalisasinya sendiri.

Selanjutnya, Diaz & Gschwender (2005 dalam Button et al, 2005: 448) juga mengemukakan terkait faktor rute dan jenis kendaraan dalam proses kalkulasi biaya transportasi publik. Faktor rute dapat dianalisis dengan menghitung panjang rute perjalanan yang disediakan oleh trayek transportasi, tingkat kepadatan, potensi kemacetan, dan jumlah titik pemberhentian (*transit*) sepanjang rute tersebut. Sedangkan, faktor jenis kendaraan dapat dianalisis dengan melihat jumlah frekuensi kendaraan dan ukuran kendaraan yang beroperasi pada trayek transportasi publik yang ada. Dalam konteks ini, bus termasuk ke dalam jenis transportasi publik yang paling menjanjikan. Hal ini dikarenakan frekuensi bus dapat dengan mudah beradaptasi dengan lonjakan penumpang. Selain itu, fleksibilitas bus—dari segi rute, trayek, dan ukuran—dinilai lebih tinggi dibandingkan dengan tram dan angkutan metro lainnya (Diaz & Gschwender, 2005 dalam Button et al, 2005: 448).

Di sisi lain, terdapat juga penerapan tarif gratis (*free fare*) pada transportasi publik untuk menjangkau lebih banyak penumpang. Dalam konteks ini, kata gratis memiliki beragam interpretasi makna, tetapi merujuk kepada satu praktik berupa pemberlakuan tarif nol pada layanan publik tertentu (Anderson, 2009 dalam Cools et al, 2016: 97). Hal ini tak lain bertujuan untuk menarik minat penumpang guna mendapatkan manfaat yang lebih besar. Kesuksesan dari pemberlakuan biaya atau tarif gratis ini bergantung pada *zero-price effect*, yakni penggunaan biaya nol semata-mata bukan hanya untuk menjangkau lebih banyak penumpang saja, melainkan juga ada peningkatan nilai produk yang diharapkan terjadi (Shampanier et al, 2007 dalam Cools et al, 2016: 97).

Pemahaman terkait *zero-price effect* ini dapat dimengerti dalam konteks biaya transaksi mental (*mental transaction costs*). Biaya transaksi mental merupakan proses yang muncul dari setiap pembayaran dari barang dengan harga tertentu. Masyarakat akan menanyakan dirinya sendiri terkait: apakah produk tersebut sesuai dengan harga yang

melekat padanya atau tidak. Dalam konteks tiket transportasi yang gratis, penumpang tidak akan mempertanyakan pertanyaan tersebut karena memang tidak ada harga yang melekat pada tiket yang ada. Kondisi ini akan membuat orang (penumpang) lebih mudah untuk diyakinkan. Sedangkan kerugiannya adalah tidak adanya komitmen dari penumpang terhadap tiket yang ditawarkan, sehingga penumpang lebih banyak mengejar nilai pada produk yang mereka bayarkan (Szabo, 1999 dalam Cools et al, 2016: 97). Dengan demikian, penumpang akan memperoleh perasaan yang positif karena hanya membayar manfaat bukan harga dari tiket transportasi yang ada (Cools et al, 2016: 97). Perasaan positif ini harus dikombinasikan dengan investasi untuk meningkatkan kualitas transportasi publik berupa frekuensi, kapasitas, dan juga jaringan koneksi transportasi (Cools et al, 2016: 98). Melalui cara ini, maka masyarakat akan tetap memilih transportasi publik dibandingkan dengan transportasi privat.

Operasionalisasi transportasi publik—baik dengan harga yang terjangkau maupun gratis—membutuhkan analisis biaya dan manfaat (*cost and benefit analysis*) yang relevan. Dalam hal ini transportasi publik yang beroperasi harus memberikan manfaat yang sebanding dengan biaya produksi dan operasional yang dikeluarkan (Willis, 2005 dalam Button et al, 2005: 491). Analisis biaya dan manfaat ini bukan hanya berkaitan dengan keuntungan dan kerugian semata, melainkan juga dampak eksternalitas yang muncul dari operasionalisasi suatu transportasi publik tertentu. Misalnya, indeks kebisingan dan kemacetan dari transportasi dengan mengkalkulasikan tingkat depresiasi pada properti untuk melihat apakah trayek transportasi publik tersebut memberikan manfaat secara sosial atau tidak (Willis, 2005 dalam Button et al, 2005: 492).

Dalam rangka menyeimbangkan biaya dan manfaat, diperlukan juga kalkulasi untuk menghitung potensi keuntungan transportasi publik tertentu di tengah persaingan pasar transportasi yang semakin kompetitif dewasa ini. Kalkulasi tersebut dapat dilakukan dengan menghitung *marginal rates of substitution* (MRS) dan *marginal rates of transformation* (MRT). MRS berkaitan dengan nilai marjinal (*marginal value*) atas permintaan akses transportasi publik yang harus disamakan antar penumpang. Jika nilai

ini berlaku tidak adil atau diskriminatif, maka tentunya ada penumpang yang diuntungkan dan sebagian lainnya dirugikan. Sementara itu, MRT merupakan nilai marjinal (*marginal value*) yang harus disamakan pada proses produksi layanan transportasi publik. Jika nilai ini setara, maka baik keluaran maupun masukan akan mencapai keseimbangan. Oleh karena itu, nilai MRS harus sama atau setara dengan nilai MRT untuk menjamin pemenuhan kebutuhan penumpang akan transportasi yang laik dan juga menjamin sustainabilitas dari transportasi publik itu sendiri (Winch, 1971; Layard & Walters, 1978; Willis, 2005 dalam Button et al, 2005: 493). Dengan demikian, dapat dilihat bahwa implementasi analisis biaya dan manfaat dapat menjadi determinan untuk mewujudkan transportasi publik yang bukan semata-mata inklusif bagi penumpang, melainkan juga memerhatikan keberlanjutan operasionalisasi dari transportasi publik tersebut.

*Keempat*, manajemen pemasaran transportasi publik yang menguntungkan. Perihal ini masih memiliki kesinambungan dengan analisis biaya dan manfaat. Hal ini dikarenakan manajemen pemasaran transportasi publik yang baik termasuk ke dalam proses penghitungan keluaran dan masukan untuk mewujudkan sustainabilitas transportasi publik itu sendiri. Lebih lanjut, manajemen pemasaran ini dapat dilakukan dengan menargetkan segmentasi yang tepat sasaran dalam dua bentuk strategi, yakni *micro-marketing* dan *macro-marketing*. *Micro-marketing* atau sistem pemasaran skala kecil merujuk kepada serangkaian proses dimana operator transportasi menyediakan perencanaan, publikasi iklan, dan penjualan dengan melihat intensi individu akan kebutuhan transportasi yang efisien (Davis & Mundy, 1992 dalam Gray et al, 1992: 493). Sementara itu, *macro-marketing* berkaitan dengan proses alokasi sumber daya secara keseluruhan untuk memberikan manfaat transportasi yang lebih besar bagi masyarakat (Davis & Mundy, 1992 dalam Gray et al, 1992: 493).

Penerapan *macro-marketing* tersebut umumnya melibatkan inkorporasi antar lembaga di dalamnya. Hal ini membuka peluang kerjasama bagi pemerintah dan perusahaan privat untuk mendanai pemodal dan operasionalisasi dari transportasi

publik tersebut. Namun sayangnya, perluasan jaringan kerjasama harus diikuti dengan dua tanggung jawab besar yakni tanggung jawab operasi (*operating responsibility*) dan tanggung jawab reguler (*regulatory responsibility*). Penerapan kedua tanggung jawab tersebut dapat saja menjadi *boomerang* bagi fleksibilitas transportasi publik mengingat ‘banyaknya’ aturan kebijakan yang dapat menghambat operasionalisasi transportasi publik itu sendiri (Davis & Mundy, 1992 dalam Gray et al, 1992: 493). Oleh karena itu diperlukan fleksibilitas yang terkoordinasikan atau *coordinated flexibility* untuk memberikan kenyamanan bagi masyarakat dan membuka peluang inovatif bagi perkembangan kualitas transportasi publik itu sendiri (Davis & Mundy, 1992 dalam Gray et al, 1992: 493).

David & Mundy (1992 dalam Gray et al, 1992: 503) juga menambahkan perlunya empat divisi dalam pemerintahan yang mengatur manajemen pemasaran transportasi publik tersebut. Divisi pertama adalah divisi *macro-marketing* yang berkaitan dengan penyediaan informasi untuk mengetahui apa yang dibutuhkan oleh masyarakat dan strategi yang tepat untuk memenuhinya. Selanjutnya, divisi kedua adalah divisi operasional yang bertugas untuk menyediakan layanan-layanan transfer penumpang (*transit*) dari satu titik ke titik lainnya. Adapun, divisi ketiga adalah divisi pengembangan jaringan strategis yang memfasilitasi kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta untuk mengembangkan sistem pemasaran yang inovatif dan supel terhadap dinamika kebutuhan masyarakat. Sementara itu, divisi keempat berkaitan dengan divisi keuangan dan anggaran untuk mengevaluasi layanan dan memastikan masyarakat dapat memperoleh manfaat sesuai dengan biaya yang dibayarkan untuk mendapatkan layanan transportasi publik terkait (Davis & Mundy, 1992 dalam Gray et al, 1992: 503).

Mengacu pada pembahasan di atas, Suroboyo Bus idealnya dikembangkan sebagai transportasi publik yang memenuhi keempat hal di atas. Artinya, operasionalisasi Suroboyo Bus harus memperhatikan dampak sosial ekonomi bagi masyarakat di sekitar trayek, sehingga mampu berdampingan dengan dinamika kehidupan masyarakat perkotaan. Trayek lalu lintas Suroboyo Bus juga harus dibuka secara inklusif yakni

tersebar di daerah pusat dan pinggiran kota. Selain itu, pengembangan trayek juga harus memerhatikan kepadatan lalu lintas, sehingga tidak menjadi sumber kemacetan baru. Adapun, pengembangan interoperabilitas Suroboyo Bus juga diperlukan guna menyesuaikan layanan transportasi dengan kebutuhan masyarakat. Interoperabilitas tersebut dapat dikembangkan dengan melakukan integrasi fisik, tarif, dan logis secara bersamaan.

Selanjutnya, sebagaimana yang diketahui bahwa berdasarkan Perwali 67/2018 Suroboyo Bus menggunakan sampah botol plastik untuk menggantikan uang sebagai alat pembayaran tiket bus. Hal ini secara praktis berbeda dengan pembayaran transportasi publik kebanyakan. Dalam konteks ini, dapat dipahami bahwa pembayaran sampah botol plastik tersebut merupakan salah satu bentuk aktualisasi tarif gratis. Dalam mengaktualisasikan hal tersebut, maka Pemerintah Kota Surabaya sudah seharusnya mengkalkulasikan *zero-price effect* guna meningkatkan nilai dari layanan transportasi publik yang diberikan. Penulis mengasumsikan bahwa nilai ini berkaitan dengan ideologi hijau dan prinsip ramah lingkungan yang ingin dikembangkan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Dimana, masyarakat diajak secara aktif untuk mengendalikan kuantitas sampah botol plastik yang bersebaran di Kota Surabaya.

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam pembahasan teoritik sebelumnya, bahwa peningkatan nilai manfaat pada layanan transportasi publik bertarif gratis akan menumbuhkan perasaan positif pada penumpang (Cools et al, 2016: 97). Perasaan positif tersebut harus dijaga dan ditingkatkan sedemikian rupa oleh operator Suroboyo Bus dengan menggiatkan investasi pada layanan Suroboyo Bus, seperti frekuensi, kapasitas, dan kuantitas titik-titik yang terkoneksi pada trayek Suroboyo Bus tersebut (Cools et al, 2016: 97). Hal ini berkorelasi dengan peningkatan kualitas untuk memberikan rasa nyaman kepada masyarakat. Kendatipun demikian, perlu ada analisis biaya dan manfaat yang relevan dengan menyeimbangkan nilai MRT dan MRS pada Suroboyo Bus. Dengan demikian, layanan Suroboyo Bus bukan saja memberikan keluaran yang baik kepada

masyarakat, melainkan juga mampu menghasilkan masukan untuk pembiayaan operasional dan modal demi menopang sustainabilitasnya sendiri.

Di sisi lain, penggunaan strategi pemasaran yang tepat sangat dibutuhkan untuk mengorelasikan layanan dengan kebutuhan penumpang secara tepat. Dalam strategi *micro marketing*, Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Perhubungan Kota Surabaya sebagai pengelola Suroboyo Bus dapat mempromosikan iklan-iklan yang atraktif sesuai dengan intensi individu akan transportasi publik. Selain itu, perencanaan untuk penawaran dan penjualan layanan transportasi publik juga harus memperhatikan minat segmen-segmen masyarakat, sehingga strategi penjualan dapat diarahkan dengan lebih efektif (Davis & Mundy, 1992 dalam Gray et al, 1992: 493).

Sementara itu, dalam strategi *macro-marketing*, Pemerintah Kota Surabaya dapat menginkorporasikan kerjasama dengan pihak perusahaan swasta untuk mendukung pemodalan Suroboyo Bus itu sendiri. Inkorporasi koordinasi dengan pihak privat juga akan membantu manajemen pemasaran karena kapabilitas sektor privat dalam “menjual” produk transportasi yang ada. Agen privat juga tidak berurusan dengan politik dan cenderung meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang positif, sehingga akan terus meningkatkan inovasi dan strategi pemasaran yang prospektif guna meningkatkan performa dari layanan transportasi publik itu sendiri (Button et al, 2005: 144). Adapun kerjasama tersebut harus mengutamakan *coordinated flexibility*, sehingga tidak lantas terhambat oleh adanya *operating responsibility* dan *regulatory responsibility*. Dalam kondisi inilah, inovasi pelayanan transportasi publik dapat bergerak positif, sehingga mampu menyokong sustainabilitas operasionalisasinya secara simultan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa penerapan Suroboyo Bus harus bisa memerhatikan keempat hal di atas. Dengan adanya pertimbangan yang matang terkait keempat hal tersebut, maka niscaya Suroboyo Bus dapat berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan dinamika persaingan transportasi yang berkembang secara masif dewasa ini. Proses-proses yang konstruktif inilah yang akan menciptakan manajemen pengelolaan Suroboyo Bus yang proporsional dan responsif terhadap

kebutuhan masyarakat Kota Surabaya sendiri. Pada kondisi inilah, sustainabilitas Suroboyo Bus sebagai sarana transportasi publik dalam kota dapat terus dijaga bahkan ditingkatkan.

### 1.5.5. Otoritas Lokal

Otoritas lokal merupakan bagian dari adanya sistem desentralisasi yang diterapkan oleh suatu negara. Desentralisasi didefinisikan sebagai devolusi politik, fiskal, dan pembuatan keputusan yang diderivasikan atau diturunkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (otoritas lokal) (Moisiu, 2014). Desentralisasi dan tata kelola pemerintahan lokal juga umumnya dikenal sebagai konsep yang saling berhubungan satu sama lain (Saito, 2008: 6). Dalam konteks ini, tata kelola pemerintahan lokal dikelola berdasarkan prinsip *multi-stakeholders* untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi di masyarakat (Saito, 2008: 6). Dengan demikian, penerepan sistem desentralisasi memberikan peluang yang besar bagi otoritas lokal atau pemerintah daerah untuk mengembangkan potensi daerahnya sesuai dengan kekhasan dan inisiatif daerah masing-masing. Pada kondisi ini performa demokrasi dapat berjalan dengan lebih baik dan lebih efisien untuk semata-mata kemakmuran masyarakat.

Dalam konteks politik lingkungan, otoritas lokal dapat mengembangkan proses demokratisasi lokal. Demokratisasi lokal inilah yang mampu menstimulus praktik-praktik pro-lingkungan berdasarkan kearifan lokal di daerah (Connely & Smith, 1999: 217). Secara khusus, terdapat empat argumentasi hijau (*green argumentations*) yang dapat dikembangkan dalam diskursus demokrasi lokal di daerah-daerah. *Pertama*, penerapan desentralisasi memunculkan pergeseran terhadap kesadaran hijau pada tingkat lokal. Hal ini dikarenakan masalah lingkungan tidak ditangani secara sentralistik lagi, namun dapat mengimplementasikan kebijakan ramah lingkungan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat lokal. Sebagai contoh, pembayaran tiket Suroboyo Bus menggunakan sampah botol plastik merupakan kebijakan yang inovatif untuk

meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya pengendalian dan pengelolaan sampah botol plastik di wilayah perkotaan.

Selanjutnya, argumentasi *kedua* berkaitan dengan penanganan dampak korosif baik oleh individu maupun kelompok yang dapat dibahas dalam proses-proses politik pada komunitas lokal yang ada di daerah. Hal ini secara otomatis melahirkan pengutamaan prioritas masalah lingkungan sebagai isu strategis yang harus dibahas secara bersama-sama. Berikutnya, argumentasi *ketiga* menyatakan bahwa sentra-sentra ekonomi kecil di daerah memiliki dampak buruk terhadap lingkungan yang lebih rendah. Hal ini dikarenakan ekonomi skala mikro memproduksi jumlah barang atau jasa yang sesuai dengan kearifan lokal masyarakat, sehingga cenderung tidak eksekutif dalam mengeksploitasi sumber daya alam yang ada. Adapun, argumentasi *keempat* menyatakan bahwa demokrasi akar rumput memiliki peran yang strategis untuk mencapai tujuan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainability*) (Ward, 1996 dalam Connely & Smith, 1999: 281). Dengan demikian, kewenangan otoritas lokal akan berperan signifikan dalam menerapkan argumentasi-argumentasi hijau tersebut secara praktis untuk mewujudkan tujuan pembangunan yang berkelanjutan dan ramah lingkungan.

Selanjutnya, perlu diketahui bahwa Pratchett & Wilson (1996 dalam Connely & Smith, 1999: 284) menyatakan bahwa struktur atau tatanan pemerintahan lokal pada abad ke-21 telah bertransformasi dari *provider* menjadi *enabler*. Hal ini memberikan kewenangan kepada otoritas lokal atau pemerintah daerah untuk mengidentifikasi persyaratan untuk menetapkan diskresi kebijakan yang pro lingkungan, menetapkan prioritas dan standardisasi layanan, serta menemukan cara yang terbaik untuk memastikan standardisasi yang ada dapat diimplementasikan secara proporsional di lapangan (Pratchett & Wilson, 1996: 3 dalam Connely & Smith, 1999: 284). Dengan menggunakan kewenangan tersebut, maka otoritas lokal pun dapat lebih efektif dalam mewujudkan kebijakan-kebijakan yang pro-lingkungan.

Dalam praktiknya sendiri otoritas lokal dapat menerapkan analisis kebijakan yang tepat untuk menangani permasalahan lingkungan yang terjadi di kalangan

masyarakat dengan baik. Secara teoritik, analisis kebijakan merupakan salah satu disiplin ilmu terapan yang bertujuan untuk mendeskripsikan, mengevaluasi, dan memproyeksikan suatu fenomena tertentu dalam proses pembuatan kebijakan (Dunn, 2003: 100). Tujuan yang bersifat deskriptif menggunakan prosedur *ex ante* sedangkan tujuan yang bersifat evaluatif dan proyektif menggunakan prosedur *ex post*. Prosedur *ex ante* merupakan prosedur penilaian yang dilakukan sebelum suatu kebijakan diimplementasikan, sedangkan prosedur *ex post* merujuk pada prosedur penilaian kebijakan setelah kebijakan tersebut diimplementasikan di lapangan (Dunn, 2003: 100).

Adapun, susunan kerangka kebijakan dapat disusun berdasarkan tiga hal, yakni: nilai, fakta, dan tindakan nyata. Nilai digunakan sebagai indikator utama dalam mengkaji masalah. Kemudian fakta digunakan untuk membatasi nilai yang ada, sehingga analisis kebijakan yang ada dapat relevan dengan kenyataan yang sebenarnya terjadi. Adapun tindakan nyata dilakukan untuk meningkatkan nilai-nilai yang telah ditetapkan sebelumnya dalam pembuatan kebijakan. Ketiga hal ini harus dijadikan sebagai faktor mendasar dalam analisis kebijakan, sehingga kebijakan yang dihasilkan dapat terlaksana dan memiliki nilai kebijakan yang bermanfaat bagi masyarakat banyak.

Kerangka kebijakan yang baik juga seyogianya menginkorporasikan tiga elemen utama dalam sistem kebijakan, yakni: hasil kebijakan publik, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan. Ketiga elemen tersebut saling berinteraksi satu sama lain dan memiliki hubungan yang saling timbal balik (Dye, 1978 dalam Dunn, 2003: 110). Kebijakan publik merupakan hasil nyata kebijakan yang bisa bervariasi dalam beberapa sektor, seperti pertanian, pendidikan, kesehatan, transportasi publik, dan lain-lain. Selanjutnya, pelaku kebijakan merupakan individu atau kelompok yang memiliki peran strategis dalam membuat kebijakan. Mereka dapat memberikan umpan balik yang positif maupun negatif dalam rangka menyusun kebijakan yang lebih proporsional lagi. Adapun, lingkungan kebijakan merujuk kepada keseluruhan lingkup kebijakan yang mengakomodasi interaksi, diskursus, dan diskusi dialektis dalam merespon suatu kebijakan. Dengan demikian, ketiga elemen tersebut saling berinteraksi dalam rangka

menyusun, mengoreksi, dan merevisi kebijakan publik yang diterapkan oleh pemerintah atau otoritas yang berwenang.

Berikutnya, proses penyusunan kebijakan melibatkan lima prosedur analisis utama, yakni: 1) pencarian, perumusan, dan penemuan masalah kebijakan; 2) implementasi kebijakan; 3) pemantauan (*surveillance*) terhadap kebijakan yang telah diimplementasikan; 4) evaluasi kebijakan untuk melihat apakah kebijakan ini layak dilanjutkan atau perlu direvisi bahkan ditiadakan sama sekali; 5) prediksi masa depan kebijakan untuk merekomendasikan kebijakan yang lebih tepat dan relevan (Dunn, 2003: 112). Kelima prosedur tersebut bersifat sirkular dan dilaksanakan secara sistematis, sehingga dapat terbentuk susunan kerangka kebijakan yang proporsional. Lebih lanjut berdasarkan kelima prosedur kebijakan tersebut, dapat dihasilkan tiga bentuk analisis kebijakan yang masing-masing bersifat: prospektif, retrospektif, dan integratif (Dunn, 2003: 112).

Mengacu pada penjelasan di atas, maka terdapat beberapa hal yang dapat dijadikan dasar untuk mengontekstualisasikan permasalahan Suroboyo Bus. Sebagaimana diketahui bahwa kontribusi sampah botol plastik sebagai tiket Suroboyo Bus dilandaskan pada Perwali 67/2018. Hal ini sekaligus menunjukkan dominasi Walikota Surabaya, Tri Rismaharini untuk mewujudkan ambisinya membangun Surabaya sebagai kota yang ramah lingkungan. Serangkaian diskresi yang diberikan seperti penggunaan plat merah pada Suroboyo Bus menunjukkan peran optimal Pemerintah Kota Surabaya sebagai *enabler* atau pemberi izin kebijakan yang berwenang. Dengan kewenangan tersebut, maka Pemerintah Kota Surabaya dapat menetapkan standardisasi baru bahkan mendobrak batasan normatif untuk mewujudkan inovasi kebijakan yang pro-lingkungan dan mendukung perwujudan transportasi yang berkelanjutan di lingkungan Kota Surabaya.

Kendatipun demikian, diperlukan susunan atau kerangka analisis kebijakan yang memadai untuk menilai sejauhmana Suroboyo Bus telah berjalan efisien baik secara ekologis maupun ekonomi/anggaran. Penerapan analisis kebijakan tersebut dapat

dilakukan dengan menerapkan lima prosedur kebijakan sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, sembari menemukan arah kebijakan: apakah bersifat retrospektif, prospektif, maupun integratif. Di sisi lain, penilaian efisiensi kebijakan juga dapat dilihat melalui prosedur *ex ante* maupun *ex post*. Prosedur *ex ante* bertujuan untuk mendeskripsikan gambaran permasalahan yang terjadi sebelum Suroboyo Bus ini diluncurkan, sedangkan prosedur *ex post* bertujuan untuk mengevaluasi sekaligus memproyeksikan kebijakan yang lebih proporsional perihal pengembangan Suroboyo Bus. Kedua prosedur tersebut penting untuk memberikan layanan Suroboyo Bus yang selalu relevan dengan dinamika kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dewasa ini. Dengan demikian, untuk melancarkan perannya secara strategis dalam mengawasi pelaksanaan kebijakan Suroboyo Bus, maka Pemerintah Kota Surabaya (otoritas lokal) idealnya mengembangkan pola analisis kebijakan yang relasional pula.

## **1.6. Landasan Teori**

### **1.6.1. Teori Ekonomi Politik Hijau**

Teori ekonomi politik hijau, membahas terkait diskursus pertumbuhan ekonomi dan permasalahan degradasi lingkungan yang menyertainya (Stevenson, 2015: 2). Lebih lanjut, John Barry dalam *The Politics of Actually Existing Unsustainability* (2012: 122-123) menyatakan secara gamblang bahwa dengan membawa kebijakan ekonomi ke dalam analisis politik, bidang kajian ekonomi politik hijau menolak mitos ekonomi yang objektif dan sains yang bebas nilai. Pernyataan tersebut berarti tujuan pembangunan juga harus mementingkan aspek lingkungan, bukan hanya sekadar mengejar keuntungan ekonomi. Hal inilah yang membuat Barry (2012: 122; 2016: 1) mensintensiskan teori ekonomi politik hijau secara berbeda dengan teori ekonomi neoklasik. Sebagaimana diketahui bahwa ekonomi politik neoklasik mendukung ekonomi kapitalis, pertumbuhan ekonomi, kepemilikan privat terhadap sarana produksi, tetapi dapat menghasilkan kesenjangan ekonomi dan mempromosikan deregulasi (Caporaso & Levine, 2008: 202;

Barry, 2016: 4). Oleh karena itu, ekonomi politik neoklasik dapat menghadirkan pembangunan yang tidak berkelanjutan.

Sementara itu, teori ekonomi politik hijau menekankan pada pentingnya dekompleksasi ekonomi, demokratisasi ekonomi, dan transparansi. Hal ini berkorespondensi dengan relokalisasi ekonomi yang akan meningkatkan ketahanan komunitas masyarakat, mereduksi jarak antara produksi dan ekonomi, serta mereduksi material yang muncul sebagai sisa-sisa aktivitas ekonomi (Barry, 2016: 5). Hal inilah yang mendasari adanya *human-scale economy* yang dikontrol secara demokratis dan ditanamkan secara kuat dalam tatanan kehidupan masyarakat (Barry, 2016: 5). Dengan demikian, ekonomi politik hijau memadukan demokratisasi ekonomi dengan prinsip-prinsip ekologi untuk menghasilkan pembangunan yang berkelanjutan.

Teoritisi politik lingkungan lainnya seperti Connelly & Smith dalam *Politics and the Environment: From Theory to Practice* (1999: 41) juga menuliskan tentang pentingnya integrasi ideologi hijau ke dalam kehidupan manusia termasuk kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh institusi-institusi sosial-politik. Selain itu, pembangunan ekonomi juga harus memperhatikan batas-batas alam dan/atau daya dukung lingkungan, sehingga pembangunan yang dikerjakan tidak sampai merusak lingkungan secara fatal (Connelly & Smith, 1999: 41). Bahkan, diperlukan adanya modernisasi ekologi pada ranah implementasi ekonomi politik hijau.

Modernisasi ekologi berkaitan dengan tiga proyek sentral, yakni: 1) restrukturasi produksi dan konsumsi untuk tujuan-tujuan yang bersifat ekologis; 2) “mengekonomikan” ekologi (*economising ecology*) dengan menempatkan nilai ekonomi pada usaha perbaikan alam—termasuk di dalamnya menjalankan reformasi pajak struktural; 3) mengintegrasikan tujuan-tujuan kebijakan lingkungan ke dalam berbagai area kebijakan lainnya (Barry dan Doran, 2006: 255). Lebih lanjut, ekonomi politik hijau tidak berarti menerima prinsip *non-materialism*, *self-denial*, dan asketisme puritan secara berlebihan—sehingga mengabaikan faktor ekonomi—tetapi justru menempatkan nilai

ekonomi dalam tata kelola pemerintahan dan pasar yang hijau untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan (Barry dan Doran, 2006: 253).

Dalam hal tersebut pilar lingkungan diperlukan sebagai faktor determinan untuk mencapai sustainabilitas ekonomi dalam pembangunan yang berkelanjutan. Sebagai contoh, Inggris menerapkan modernisasi ekologi yang memadukan inovasi dengan mengarahkan bisnis pada praktik efisiensi lingkungan, dimana tidak meremehkan *competitiveness*—tetapi justru menciptakan pasar baru, pekerjaan, kesempatan investasi, dan pengembangan teknologi. Selain itu, terdapat juga reformasi pajak struktural dengan memberlakukan pajak perubahan lingkungan, biaya kemacetan di dalam Kota London, dan pajak tempat pembuangan sampah (Barry & Doran, 2006: 258). Pada kondisi inilah, terjadi hubungan yang erat antara efisiensi lingkungan dengan ekonomi politik hijau. Dengan demikian, tercipta strategi *win-win* untuk melestarikan lingkungan sekaligus memajukan ekonomi.

Di sisi lain, diskursus terkait teori ekonomi politik hijau sendiri melibatkan beberapa perspektif di dalamnya. Clapp dan Dauvergne dalam *Paths to a Green World: The Political Economy of the Global Environment* (2005: 3-11) menuliskan empat perspektif dalam diskursus teori ekonomi politik hijau. **Pertama**, perspektif liberalis pasar (*market liberals*) yang meyakini bahwa pertumbuhan ekonomi mampu menumbuhkan kesejahteraan sosial dan revitalisasi lingkungan secara simultan. Hal ini dikarenakan pertumbuhan ekonomi akan membuat taraf kehidupan masyarakat meningkat. Dalam kondisi ini masyarakat berkecenderungan untuk meningkatkan kualitas kehidupannya dengan menjaga lingkungan sekitar (Clapp & Dauvergne, 2005: 3). Sebaliknya, apabila pertumbuhan ekonomi bergerak lamban dan masyarakat terjebak dalam kemiskinan, maka kualitas hidup juga akan menurun. Hal ini ditandai dengan berdirinya pemukiman kumuh di lingkungan perkotaan, pencemaran sungai, dan penumpukan sampah yang tidak didaur kembali. Serangkaian kondisi tersebut justru memperparah natur lingkungan. Dengan demikian, diperlukan pertumbuhan ekonomi

yang positif, sehingga usaha-usaha revitalisasi lingkungan dapat berjalan secara lebih memadai.

**Kedua**, perspektif institusionalis yang menekankan pentingnya institusi atau lembaga negara, beserta dengan ketentuan-ketentuan normatif di dalamnya untuk mengatur mekanisme pasar (Clapp & Dauvergne, 2005: 5). Hal ini mengadopsi perspektif Keynesian, dimana negara memiliki peran penting untuk mengatur pasar guna mencegah terjadinya kegagalan pasar. Dalam situasi tertentu, pasar dapat saja tidak mampu menemukan pembeli sesuai dengan komoditas yang dijualnya (Caporaso & Levine, 2008: 237). Kondisi ini akan menciptakan eksternalitas dan otomatis mengganggu stabilitas ekonomi. Oleh karena itu, negara harus hadir untuk meregulasi pasar dan memastikan tidak terjadinya dampak eksternalitas yang juga berpotensi menimbulkan bahaya bagi lingkungan.

**Ketiga**, perspektif *bio-environmentalist* yang meyakini adanya batasan biologis optimum dalam menopang kehidupan makhluk hidup di bumi. Apabila batasan tersebut terlampaui, maka degradasi lingkungan akan terjadi, bahkan stabilitas kehidupan makhluk hidup di bumi juga akan terganggu. Pelanggaran terhadap batasan biologis tersebut dapat terjadi karena sifat antroposentris berlebihan dan keserakahan manusia dalam mengeksplorasi sumber daya alam untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara signifikan. Merespon permasalahan tersebut, negara dapat melakukan dua opsi kebijakan, yakni membatasi pertumbuhan ekonomi dan membatasi pertumbuhan populasi manusia (Clapp & Dauvergne, 2005: 8). Akan tetapi, kedua opsi kebijakan tersebut tentunya tidak dapat diterapkan secara radikal. Artinya, diperlukan alternatif-alternatif kebijakan lain yang lebih halus dan *tolerable* untuk menangani permasalahan lingkungan yang saat ini terjadi. Misalnya, perwujudan program reboisasi pada lahan deforestasi dan juga penerapan metode *Reduce, Reuse, Recycle* (3R) untuk menangani persoalan sampah yang menggunung di kawasan industri, padat penduduk, dan pemukiman penduduk secara umum.

*Keempat*, perspektif *social greens* yang meyakini bahwa permasalahan lingkungan disebabkan oleh adanya liberalisasi ekonomi yang dihasilkan oleh globalisasi. Liberalisasi ekonomi tersebut menimbulkan kesenjangan ekonomi dan ketidaksetaraan materi. Penguasaan materi akan menghasilkan eksplorasi besar-besaran terhadap sumber daya alam, sehingga kemungkinan degradasi lingkungan juga akan semakin besar. Sementara itu, kemiskinan akibat kesenjangan ekonomi juga dapat menghasilkan dampak buruk terhadap upaya kebersihan dan pelestarian lingkungan. Untuk menghadapi permasalahan tersebut, maka dibutuhkan peran otonomi masyarakat lokal guna menghidupkan kembali relasi dan jaringan sosial untuk bersama-sama bekerja memulihkan kondisi lingkungan (Clapp & Dauvergne, 2005: 11). Perwujudan masyarakat sebagai aktor utama dalam merevitalisasi lingkungan dapat diintegrasikan dengan konsep *green communes*, yakni sekelompok masyarakat yang memanasifestasikan ideologi hijau dalam kehidupan sehari-hari. Hal ini dapat dilakukan dengan menghindari pemakaian produk-produk yang merusak lingkungan dan mengintensifkan penggunaan produk-produk yang dapat didaur ulang (*recyclable products*) (Connely & Smith, 1999: 86).

Di sisi lain, teoritisi Hayley Stevenson dalam *Contemporary Discourses of Green Political Economy: A Q Method Analysis* (2015) menyatakan bahwa terdapat tiga faktor dalam diskursus tentang teori ekonomi politik hijau. Faktor pertama berkaitan dengan transformasi radikal (*radical transformation*) yang menyatakan bahwa hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan sustainability lingkungan bersifat inkompatibel atau saling menolak satu sama lain (Stevenson, 2015: 11). Hal ini praktis mematahkan perspektif pasar liberalis yang telah dijelaskan sebelumnya. Faktor ini mengungkap bahwa kemungkinan pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan menstimulus upaya revitalisasi lingkungan sangat kecil. Apalagi, pengalaman historis dan *status-quo* yang ada saat ini menunjukkan bahwa pertambangan yang luas, perluasan lahan kelapa sawit, ekspansi industri, dan peningkatan produksi plastik memang meningkatkan pertumbuhan

ekonomi secara kumulatif, tetapi juga membahayakan lingkungan pada saat yang bersamaan.

Menanggapi hal tersebut, maka diperlukan model ekonomi baru yang ramah terhadap lingkungan. Adapun faktor transformasi radikal ini menawarkan model *sharing-based economy* yang bersandar pada penggunaan energi-energi terbarukan daripada tenaga fosil. Lebih lanjut, penggunaan model ekonomi skala kecil (*small-scale economies*) juga berdampak baik terhadap kemajuan ekonomi kerakyatan dan juga sustainabilitas lingkungan. Hal ini dikarenakan model usaha ini dapat memberikan kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat untuk mengeksplorasi sumber daya alam, sesuai dengan kearifan lokal yang juga ramah terhadap lingkungan (Connely & Smith, 1999: 281, Stevenson, 2015: 11). Model ini berbeda dengan model ekonomi pasar saat ini yang justru melakukan komodifikasi terhadap komoditas alam dan justru melegitimasi privatisasi dari sumber daya yang esensial. Dengan demikian, diperlukan pergeseran yang radikal terhadap konsepsi pertumbuhan ekonomi untuk menciptakan sustainabilitas lingkungan yang sejati.

Selanjutnya, faktor kedua berkaitan dengan reformasi yang kooperatif (*cooperative reformism*). Faktor ini secara substansi bertentangan dengan faktor transformasi radikal. Hal ini dikarenakan faktor ini memandang bahwa sustainabilitas lingkungan, kapitalisme, dan pertumbuhan ekonomi bersifat kompatibel atau dapat saling menerima dan mendukung satu sama lain. Penolakan pertumbuhan ekonomi dalam perwujudan pembangunan yang berkelanjutan dinilai tidak masuk akal. Hal ini dikarenakan pertumbuhan ekonomi, pengembangan teknologi, dan efisiensi akan menghasilkan peningkatan angka Produk Domestik Bruto (PDB), keuntungan, dan pekerjaan sementara tetap mereduksi polusi dan melindungi ekosistem. Dewasa ini juga banyak dibuka *green jobs* dan juga pelaksanaan *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang berfokus pada peremajaan ekosistem.

Selain itu, faktor reformasi yang kooperatif ini juga menganggap bahwa permasalahan lingkungan bersifat universal, sehingga setiap orang bertanggung jawab

untuk menyelesaikannya. Oleh karena itu, dibutuhkan kerjasama yang kolaboratif antar berbagai individu dan kelompok untuk bersama-sama menyukseskan program-program pemberdayaan lingkungan. Dalam konteks ini, pemerintah, korporasi, dan masyarakat sipil harus berkolaborasi untuk memikirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang berorientasi pada sustainabilitas lingkungan (Stevenson, 2015: 12). Secara khusus, pemerintah dapat menciptakan kebijakan redistributif untuk memitigasi kesetaraan dan menjamin hak setiap orang untuk menikmati manfaat dari ekonomi yang hijau dan berkelanjutan (Stevenson, 2015: 12).

Sementara itu, faktor yang ketiga berkaitan dengan progresivisme statis (*statist progressivism*). Faktor ini dapat dikatakan lebih moderat dibandingkan dua faktor sebelumnya. Hal ini dikarenakan progresivisme statis tidak secara total menolak atau mendukung pertumbuhan ekonomi sebagai faktor utama untuk mencapai sustainabilitas lingkungan. Sebaliknya, faktor ini mempertanyakan keinginan dari sistem ekonomi yang diciptakan oleh negara untuk mencapai pertumbuhan ekonomi secara eksklusif. Padahal, pertumbuhan ekonomi bukan satu-satunya faktor pembentuk kesejahteraan, melainkan terdapat faktor kesejahteraan dan kebahagiaan warga negara yang juga harus dipenuhi. Oleh karena itu, faktor ini mengharapkan peran strategis dari negara untuk menggerakkan masyarakatnya ke dalam suatu tatanan ekonomi hijau yang mengejar kesejahteraan inklusif di atas pertumbuhan ekonomi semata (Stevenson, 2015: 13).

Faktor ketiga ini juga berbeda daripada faktor sebelumnya. Hal ini dikarenakan faktor ini tidak menolak konsep ekonomi hijau. Sebaliknya faktor ini menganggap bahwa alam secara intrinsik berharga, namun juga memiliki nilai ekonomi yang dapat dimanfaatkan. Hal ini dapat dilihat melalui pengembangan pariwisata alam, tanpa harus menebang atau merusak biodiversitas yang ada dalam alam tersebut. Oleh karena itu, Pemerintah harus merekognisi nilai ekonomi tersebut dan menyediakan kebijakan yang proporsional untuk memfasilitasinya. Pelaksanaan kebijakan ini tidak serta merta melibatkan mekanisme pasar seperti *pricing and trading* (Stevenson, 2015: 13). Akan tetapi, pengelolaan pariwisata alam tersebut harus mengutamakan kepedulian terhadap

alam dan ekosistem yang ada di dalamnya. Pada kondisi inilah pengembangan pariwisata alam selaras dengan implementasi ekonomi hijau yang berorientasi ekosentris atau ramah terhadap lingkungan.

Berikutnya, terdapat dua motif dalam merespon isu/permasalahan lingkungan, yakni antroposentrik dan ekosentrik. **Pertama**, motif ekosentrik mengarahkan manusia untuk memelihara lingkungan karena lingkungan tersebut memang layak untuk dilestarikan tanpa menaruh fokus pada dampak ekonomi dan gaya hidup manusia akibat pemeliharaan lingkungan itu sendiri (Thompson & Barton, 1994: 150). Bahkan, Hipotesis Gaia yang mendukung ekosentrisme melihat bumi sebagai organisme tunggal yang harus dipelihara karena naturnya yang layak dipelihara (Vincent, 2018: 183). Dalam konteks ini, terdapat konsepsi monistik (tunggal) yang inklusif pada alam. Mereka yang memiliki motif ekosentrik ini kurang apatis terhadap isu lingkungan dan memiliki kepribadian yang peduli terhadap pemeliharaan lingkungan (Thompson & Barton, 1994: 156). Dengan demikian, motif ekosentrik menekankan pada pemeliharaan lingkungan karena memang natur lingkungan layak untuk dipelihara bukan semata-mata memenuhi kepentingan manusia.

**Kedua**, motif antroposentrik mengarahkan manusia untuk memelihara lingkungan alam demi kepentingannya sendiri (Thompson & Barton, 1994: 149). Sebagai contoh, manusia melestarikan hutan hijau agar terhindar dari bencana banjir, memelihara tanaman di kawasan perkotaan untuk melancarkan sirkulasi udara, dan berusaha untuk mendaur ulang kembali plastik agar tidak mencemari laut dan tanah guna peningkatan kualitas hidupnya. Lebih jauh, John Dryzek dalam *Rational Ecology: Environment and Political Economy* (1987: 204—sebagaimana dikutip—dalam Vincent, 2018: 185) mengatakan bahwa terdapat suatu ekologi rasional (*rational ecology*) yang tertanam di dalam sistem kehidupan antroposentrik. Ekologi rasional sendiri merujuk kepada hubungan yang simbiotik (bersifat *co-dependent*), dimana manusia bukanlah penguasa atau budak dari alam (Soroos, 1989: 660). Melainkan, terdapat kapabilitas ekosistem yang secara konsisten dan efektif menyediakan dukungan bagi kehidupan

manusia yang lebih baik dan berkualitas. Sejatinya, gagasan ini merupakan pengembangan dari antroposentrik yang lentur (*pliant anthropocentrism*) yang dimediasi oleh rasionalitas ekologi (*ecological rationality*). Dengan demikian, terdapat hubungan yang saling menguntungkan (*mutual advantage*) antara pemeliharaan lingkungan dan pencapaian kebutuhan manusia baik dalam hal kepentingan individu hingga ranah kebijakan.

John Dyzek menyebutkan dalam rangka merealisasikan hal tersebut, maka diperlukan mekanisme pilihan sosial atau *social choice mechanisms* yang dapat dinilai melalui empat hal, yakni (Soroos, 1989: 661): 1) apakah pilihan sosial yang ada dapat menerima masukan negatif yang dapat mengoreksi sistem yang menyimpang dari tujuan yang seharusnya?; 2) apakah pilihan sosial yang dibuat memfasilitasi adanya koordinasi antara pilihan beragam aktor pada beragam isu?; 3) apakah pilihan sosial tersebut kuat dan fleksibel dalam menghadapi berbagai kondisi ke depan; 4) apakah kapasitas pilihan sosial tersebut dapat bertahan untuk mengarahkan manusia dan sistem ekologis ke dalam keadaan yang lebih normal? Keempat indikator tersebut dapat mengarahkan mekanisme pilihan sosial dengan konsiderasi rasionalitas ekologis dan natur kemanusiaan (*humanity*) yang saling menguntungkan.

Dryzek juga mengungkapkan tiga kemungkinan untuk mencapai hal tersebut (Soroos, 1989: 661): 1) masyarakat yang terbuka terhadap informasi, diskursus dan debat untuk mencari solusi yang terbaik; 2) alasan praktikal yang didasarkan pada konsiderasi logis untuk menciptakan kesesuaian dengan tujuan yang diinginkan; 3) adanya desentralisasi yang radikal. Merujuk pada ketiga hal ini, maka dibutuhkan suatu kapasitas struktural yang dapat mendorong lahirnya inovasi dan desain kebijakan yang mempertimbangkan rasionalitas ekologis untuk menjembatani tujuan pembangunan ekologis secara simultan.

Motif antroposentrik yang didasari oleh rasionalitas ekologis ini dapat dilihat melalui kapasitas Pemkot Surabaya dalam merealisasikan program Suroboyo Bus. Dimana, Pemkot Surabaya berfokus untuk mengendalikan residu sampah botol plastik

dengan cara mengumpulkannya melalui inovasi kebijakan kontribusi botol plastik dalam layanan Suroboyo Bus. Dalam hal ini, Pemkot Surabaya tidak menutup pabrik atau industri minuman dalam kemasan atau menyetop penggunaan botol plastik secara radikal, melainkan mengelola sampah botol plastik yang ditimbulkan. Tujuannya pun adalah untuk mendidik masyarakat dalam mengelola sampah botol plastik dengan bijak (tidak dibuang sembarangan). Di sisi lain, Suroboyo Bus sebagai transportasi publik juga dapat mencegah kemacetan dan mengurangi polutan atau emisi karbon dari kendaraan pribadi secara kumulatif. Akan tetapi, tujuannya kembali kepada satu hal yakni untuk menyediakan lingkungan yang bersih, sehat, dan nyaman bagi gaya hidup masyarakat kota Surabaya. Dengan demikian, motifnya bersifat antroposentrik yang didukung oleh rasionalitas ekologis.

Dalam melihat berbagai diskursus dan kajian tersebut di atas, penelitian ini mendukung implementasi ekonomi hijau dengan mengadopsi faktor *cooperative reformism* yang didasari motif antroposentrik. Selain itu, penelitian ini juga mendukung perspektif institusionalis dan *social greens* sebagai landasan teoritik dalam meneliti tentang Suroboyo Bus. Terdapat beberapa pertimbangan dan rasionalisasi yang mendasarinya. **Pertama**, adanya relevansi atau kecocokan antara tujuan implementasi Suroboyo Bus dengan perspektif *social greens*. Dimana, kontribusi sampah botol plastik sebagai tiket Suroboyo Bus bertujuan untuk melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif dalam mereduksi kuantitas sampah botol plastik di lingkungan perkotaan.

Hal tersebut sejatinya sesuai dengan perspektif *social greens*, dimana relasi sosial dan jaringan masyarakat dilibatkan dalam upaya pemulihan kondisi lingkungan yang telah terdegradasi akibat penimbunan sampah botol plastik tersebut. Di sisi lain, perspektif *social greens* juga mendukung hadirnya *green communes*, yakni sekelompok masyarakat yang sadar lingkungan dan berusaha untuk melestarikannya melalui tindakan-tindakan praktis. Peluncuran Suroboyo Bus dan inovasi botol plastik sebagai tiket bus secara bersamaan telah menghidupkan kembali peran penting masyarakat dalam memanfaatkan sampah botol plastik untuk mengurangi dampak kerusakan lingkungan.

*Kedua*, peran strategis dari Pemerintah Kota Surabaya melalui pengadaan program Suroboyo Bus ini menunjukkan relevansi nyata dengan perspektif institusionalis. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa perspektif institusionalis menekankan pada pentingnya peran pemerintah untuk menetapkan suatu kerangka kebijakan pembangunan dengan mengintegrasikan prinsip dan/atau etika lingkungan di dalamnya. Perihal serupa terlihat pada inisiatif Pemerintah Kota Surabaya untuk menggunakan Surabaya Bus sebagai moda transportasi umum yang sekaligus bermanfaat sebagai sarana untuk melibatkan masyarakat dalam mengelola penggunaan sampah botol plastik. Dalam konteks ini, Pemerintah Kota Surabaya sedang berusaha untuk mengembangkan prinsip politik lingkungan secara eksekutif, namun justru menghasilkan inefisiensi lingkungan di dalamnya. Hal ini dapat terjadi karena tidak adanya kalkulasi dan konsiderasi yang komprehensif baik dari sisi efisiensi lingkungan maupun sustainabilitas dari program Suroboyo Bus tersebut.

*Ketiga*, penggunaan sampah botol plastik sebagai tiket Suroboyo Bus menunjukkan usaha Pemerintah untuk mengendalikan jumlah peredaran plastik di Kota Surabaya sebagai akibat dari pertumbuhan industri minuman yang memproduksi botol kemasan. Hal ini sekaligus memperlihatkan bahwa Pemerintah tidak serta-merta menutup praktik produksi dari perusahaan terkait atau menyetop penggunaan botol plastik, namun Pemerintah lebih memilih untuk mendidik masyarakat perihal pemanfaatan sampah botol plastik kemasan dengan benar. Praktik ini berkorespondensi dengan faktor *cooperative reformism* dengan motif antroposentrik, dimana Pemerintah Kota Surabaya memilih untuk tidak menghentikan pertumbuhan industri minuman kemasan dan menyetop penggunaan botol plastik, tetapi lebih memilih untuk melibatkan elemen masyarakat dan korporat untuk menggunakan kembali sampah botol plastik sebagai tiket transportasi umum, Suroboyo Bus. Atas dasar ini, maka Pemerintah Kota Surabaya tetap menjustifikasi pertumbuhan industri dan penggunaan botol plastik oleh masyarakat, namun di sisi lain mengimplementasikan program Suroboyo Bus—sebagai strategi—untuk mengendalikan residu sampah botol plastik itu sendiri. Selain itu,

inovasi program ini juga dapat menghasilkan transportasi publik yang ramah lingkungan dengan tujuan menciptakan pola kehidupan yang lebih bersih, sehat, dan berkualitas bagi masyarakat Kota Surabaya. Dengan demikian, peningkatan kualitas kehidupan masyarakat di Surabaya diharapkan dapat tercapai melalui kebijakan ini.

Selanjutnya, pengumpulan sampah botol plastik pada bank sampah untuk selanjutnya dikelola dengan metode 3R atau dilelang untuk dijadikan bijih plastik merupakan salah satu praksis nyata dari ekonomi politik hijau. Hal ini dikarenakan dalam program tersebut, Pemerintah akan mengembangkan ekonomi kreatif dari masyarakat sendiri untuk merekonstruksi ulang sampah yang ada menjadi bijih plastik atau barang-barang kreatif lainnya yang bernilai ekonomi tinggi. Hal ini menunjukkan adanya relokalisasi ekonomi yang mendistribusikan keuntungan ekonomi pada masyarakat lokal dengan mengedepankan kearifan lokal. Praktik ini tentunya akan membuat masyarakat sadar akan pentingnya kelestarian lingkungan dan bersama-sama mewujudkan ekonomi yang berkelanjutan tersebut.

## **1.7. Metode Penelitian**

Pembahasan terkait metode penelitian, terdiri atas beberapa poin sebagai berikut.

### **1.7.1. Fokus Penelitian**

Penelitian ini berfokus untuk mendeskripsikan dan menjelaskan perihal penerapan teori ekonomi politik hijau pada Suroboyo Bus yang mengalami paradoks efisiensi lingkungan dalam implementasinya. Hal ini dikarenakan pengelolaan sampah botol plastik tidak dikelola secara efisien, melainkan menumpuk di bank-bank sampah yang ada di Kota Surabaya. Bahkan manajemen pelelangan botol plastik juga tidak menghasilkan keluaran yang seimbang untuk mendukung operasional Suroboyo Bus. Di sisi lain, penggunaan plat merah dan hasil pelelangan botol plastik belum mampu menopang anggaran operasional dan modalnya secara berkelanjutan.

Berkaitan dengan hal tersebut, penelitian ini juga akan menganalisis dominasi politik Tri Rismaharini sebagai Wali Kota Surabaya dalam menjalankan Perwali No. 67 Tahun 2018 dan meluncurkan serangkaian diskreksi pada peluncuran program Suroboyo Bus itu sendiri. Pada akhirnya penelitian ini akan menggambarkan penerapan ekonomi politik hijau yang diwarnai oleh paradoks efisiensi lingkungan pada Suroboyo Bus, sehingga dikhawatirkan tidak mampu menjamin sustainabilitas dari Suroboyo Bus itu sendiri.

### 1.7.2. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif deskriptif yang memberikan wadah untuk menganalisis makna, konsep, definisi, karakteristik, metafora, simbol, dan deskripsi dari suatu masalah (Dabs, 1982 dalam Berg, 2000: 2). Lebih lanjut, Aminah (2019: 54) menyatakan bahwa penelitian kualitatif memungkinkan peneliti untuk memaknai persepsi yang dibangun oleh orang lain untuk selanjutnya diinterpretasi dan dimediasi oleh peneliti tersebut. Deskripsi terhadap realitas dilapangan akan diperoleh peneliti, ketika ia ‘menyelam’ terhadap pemahaman yang dibangun oleh subjek untuk satu kasus tertentu. Oleh karena itu, penelitian ini akan menghasilkan keluaran analisis yang lebih bersifat deskriptif dibandingkan prediktif (Aminah & Roikan, 2019: 55).

Mengacu pada Berg (2000: 162), penelitian kualitatif ini juga menggabungkan model *research-before-theory* dan *theory-before-research*. Hal ini dikarenakan, peneliti memulai penelitian ini dengan ide tentang penggunaan sampah plastik sebagai pengganti biaya tiket Suroboyo Bus. Selanjutnya, peneliti bertugas: mengumpulkan informasi teoritis berkaitan dengan ide tersebut, merekonsiderasi ide tersebut, memulai desain penelitian yang mungkin diterapkan, menguji kembali asumsi teoritis, dan memurnikan kembali teori bahkan ide yang ada. Adapun analisis data dilakukan dalam proses tersebut untuk selanjutnya menghasilkan temuan akhir yang dapat disimpulkan

dan didiseminasikan. Dalam hal ini, pendekatannya dapat bergerak melingkar (*spiraling*)—tidak melulu linear (Berg, 2000: 162).

Selanjutnya, penelitian ini menggunakan pendekatan analisis data sekunder. Pendekatan ini relatif baru dan ‘unik’ dalam penelitian kualitatif karena tidak didasari oleh observasi dan wawancara langsung di lapangan. Namun, pendekatan ini sudah relevan digunakan dalam studi kualitatif untuk mengembangkan diskursus dari penelitian sebelumnya dengan memanfaatkan daya interpretasi dan analisis dari peneliti dalam melihat data yang ada. Secara definitif, analisis data sekunder dalam penelitian kualitatif merupakan penggunaan kembali data kualitatif yang dihasilkan oleh penelitian-penelitian sebelumnya (Heaton, 2008: 34). Adapun data sekunder yang dimaksud adalah material atau bahan penelitian, seperti hasil wawancara, jawaban responden terhadap kuesioner yang dibagikan, bukti empiris, dan catatan penelitian lainnya—yang dihasilkan oleh penelitian sebelumnya (Heaton, 2008: 34).

Secara khusus, pendekatan ini berfungsi untuk menginvestigasi pertanyaan penelitian tambahan dan memperluas diskursus keilmuan untuk pengembangan fondasi epistemologis dari penelitian yang telah dilakukan sebelumnya (Heaton, 2008: 34). Dalam hal ini, peneliti menggunakan *formal data sharing* yakni mode analisis sekunder untuk menggunakan kembali data-data yang disimpan oleh peneliti sebelumnya dalam arsip institusi atau lembaga publik tertentu (Heaton, 2008: 35). Di sisi lain, peneliti juga menganalisis dokumen primer berupa Perwali No. 67 Tahun 2018 yang melegalisasi kontribusi botol plastik pada Suroboyo Bus. Pendekatan analisis dokumen ini bermanfaat untuk mengembangkan analisis secara komprehensif.

Berangkat dari hal tersebut, maka penelitian ini akan menggambarkan secara lebih rinci perihal penerapan sampah botol plastik sebagai kontribusi Suroboyo Bus dan berbagai kontroversi yang ditimbulkannya, termasuk masalah inefisiensi lingkungan dan problematika manajerial di dalamnya. Keseluruhan hal tersebut diungkapkan dengan pendekatan analisis data sekunder berbasis model *research-before-theory* dan *theory-before-research*.

### 1.7.3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah tinjauan studi literatur. Anthony J. Onwuegbuzie dan Rebecca Frels (2016: 49) menyatakan bahwa studi literatur sebagai sebuah teknik pengumpulan data dan/atau informasi yang relevan dengan topik penelitian. Lebih lanjut, hal tersebut melibatkan beberapa kegiatan pokok, seperti: mengidentifikasi permasalahan, merekam, memahami, membuat atau menginterpretasi makna, dan mentransmisi informasi. Secara spesifik, penelitian kualitatif ini menggunakan metode studi literatur sebagai *instrumental case study*. Metode ini dapat dimengerti manakala peneliti menggunakan studi literatur untuk mengkaji suatu permasalahan spesifik yang bertujuan untuk menyediakan pandangan terkait suatu isu atau fenomena dan/atau bertujuan untuk memperoleh sebuah generalisasi (Onwuegbuzie & Frels, 2016: 50).

Secara prinsip, peneliti akan mengumpulkan data yang ditemukan pada literatur-literatur ilmiah yang membahas tentang hal-hal yang relevan dengan topik penerapan ekonomi politik hijau dan paradoks efisiensi lingkungan pada program Suroboyo Bus. Dalam hal ini, peneliti akan mengumpulkan dan menginterpretasikan data-data yang berkaitan dengan topik penelitian yang ada. Dengan demikian, penelitian ini dapat menghasilkan suatu kajian yang relevan dan komprehensif sesuai dengan fakta empiris yang terjadi di lapangan.

Adapun data yang peneliti gunakan dalam penelitian ini berjenis data sekunder yang bukan diperoleh melalui pengamatan langsung, melainkan dihimpun dari penelitian-penelitian sebelumnya dan juga bersumber dari pernyataan informan pada media lokal maupun nasional. Secara khusus, kategori sumber data sekunder tersebut adalah: 1) artikel jurnal baik itu skala nasional dan internasional yang telah terkreditasi dan berindeks ISSN; 2) *proceeding* pada platform jurnal terakreditasi; 3) media daring baik itu skala lokal hingga nasional. Pemilihan dan pengolahan data sekunder tersebut tentunya sesuai dengan *core* atau topik utama penelitian yang

membahas terkait penerapan prinsip ekonomi politik hijau dan paradoks efisiensi lingkungan dalam menjamin sustainabilitas program Suroboyo Bus. Dengan demikian, peneliti tidak mewawancarai secara langsung subjek penelitian melainkan merangkum dan menganalisis data dari penelitian sebelumnya hingga menganalisis pernyataan-pernyataan dari pihak-pihak yang terlibat secara langsung dalam operasionalisasi Suroboyo Bus. Sebagai contoh, pernyataan dari Kepala Dinas Perhubungan (Dishub) Kota Surabaya, Kepala Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau (DKRTH) dan Humas Bank Sampah Induk Surabaya.

#### **1.7.4. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data melibatkan tiga tahapan yang konkuren, yakni reduksi data, tampilan data, dan penarikan kesimpulan dan verifikasi (Huberman & Miles, 1994: 10-12 dalam Berg, 2000: 36). Tahapan pertama, yakni reduksi data merujuk kepada tindakan penajaman fokus, penyederhanaan, dan pengubahan data mentah ke dalam susunan data yang sistematis. Hal ini bertujuan agar data tersebut dapat dibaca dan dimengerti sesuai dengan pertanyaan penelitian yang telah diajukan.

Selanjutnya, tahapan kedua yakni tampilan data merujuk kepada penyajian data dalam bentuk yang terorganisir, terkompresi dalam satu susunan, sehingga dapat dianalisis dengan baik (Berg, 2000: 35). Tampilan data tersebut dapat disajikan dalam bentuk tabel maupun sekumpulan pernyataan yang dimasukkan dalam suatu ringkasan. Adapun, tahapan ketiga yakni kesimpulan dan verifikasi merupakan tahapan penggambaran kesimpulan atas berbagai data yang telah ditampilkan sebelumnya (Berg, 2000: 36). Lebih lanjut, verifikasi berfungsi untuk mengkonfirmasi bahwa data-data yang ada bersifat faktual dan prosedur untuk pengambilan kesimpulan data tersebut sudah diartikulasikan secara tepat (Berg, 2000: 36).

Berikutnya dalam konteks penelitian ini, peneliti juga akan menjalankan ketiga tahapan tersebut untuk menganalisis data secara simultan. Pertama, data yang telah dikumpulkan melalui *literature review* akan direduksi ke dalam dua pokok

pembahasan sesuai dengan dua rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini. Selanjutnya, data-data tersebut akan ditampilkan dalam bentuk ringkasan (*summary*), sehingga dapat dimengerti secara ringkas. Adapun kesimpulan dan verifikasi juga akan dilakukan untuk memastikan kebenaran data yang ada, sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan mengandung bukti empiris yang valid.