



LAPORAN PENELITIAN
DIPA PNPB UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN ANGGARAN 2006

HUBUNGAN NEGARA MASYARAKAT DAN KAPITALISME DALAM TRANSPORTASI PUBLIK

Peneliti:

**Dra. Siti Aminah, M.A.
Sri Endah Kinasih, S.Sos.,M.Si.**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Dibiayai oleh DIPA Penerimaan Negara Bukan Pajak
Universitas Airlangga Tahun 2006
SK Rektor Universitas Airlangga Nomor 4017/J03/PP/2006
Tanggal 2 Juni 2006
Nomor Urut 54

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Nopember, 2006

TRANSPORTATION



LAPORAN PENELITIAN
DIPA PNBP UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN ANGGARAN 2006

HUBUNGAN NEGARA MASYARAKAT DAN KAPITALISME DALAM TRANSPORTASI PUBLIK

Peneliti:

Dra. Siti Aminah, M.A.
Sri Endah Kinasih, S.Sos.,M.Si.

KKB
KK-2
LP 64/08
Ami
h

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh DIPA Penerimaan Negara Bukan Pajak
Universitas Airlangga Tahun 2006
SK Rektor Universitas Airlangga Nomor 4017/J03/PP/2006
Tanggal 2 Juni 2006
Nomor Urut 54

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Nopember, 2006





DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS AIRLANGGA
LEMBAGA PENELITIAN DAN
PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5962066
E-mail : infolemlit@unair.ac.id - http://lppm.unair.ac.id

IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN

1. Judul Penelitian : **Hubungan Negara Masyarakat dan Kapitalisme Dalam Transportasi Publik**
- a. Macam Penelitian : () Fundamental, () Terapan, () Pengembangan, () Institusional
- b. Katagori Penelitian : () I () II () III () IV
2. Kepala Proyek Penelitian
- a. Nama Lengkap dan Gelar : Dra. Siti Aminah, MA.
- b. Jenis Kelamin : Wanita
- c. Pangkat/Golongan dan NIP: Pembina Tk. I (Gol. IV/a) 131836624
- d. Jabatan Sekarang : Lektor Kepala
- e. Fakultas/Puslit/Jurusan : FISIP
- f. Univ./Inst. /Akademi : Universitas Airlangga
- g. Bidang Ilmu Yang Diteliti : Ilmu Politik
3. Jumlah Tim Peneliti : 2 (dua) orang
4. Lokasi Penelitian : Surabaya
5. Kerjasama dengan Instansi Lain
- a. Nama Instansi : -
- b. A l a m a t : -
6. Jangka Waktu Penelitian : 5 (lima) bulan
7. Biaya Yang Diperlukan : 6.000.000.00
8. Seminar Hasil Penelitian
- a. Diaksanakan Tanggal :
- b. Hasil Penelitian : () Baik Sekali () Baik
() Sedang () Kurang

Surabaya, September 2006



Mengetahui/Mengesahkan :
a.n. Rektor
Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat


Prof. Dr. H. Sarmanu, MS.
NIP. 130 701 125

RINGKASAN

A. Judul: HUBUNGAN NEGARA-MASYARAKAT DAN KAPITALISME DALAM TRANSPORTASI PUBLIK

(Siti Aminah, Sri E. Kinasih, Tahun 2006, 71 halaman)

B. 1. Permasalahan Penelitian

1. Sampai sejauh mana peran pemerintah dalam mengatur bidang transportasi publik? (2) Bagaimana hubungan antara negara, masyarakat, dan kapitalisme dalam sistem transportasi publik berkelanjutan?

B. 2. Tujuan Penelitian

- 1) Melihat secara empiris relasi negara, masyarakat, kapitalisme (swasta) dalam bidang transportasi publik. (2) Menjelaskan peran pemerintah, masyarakat dan swasta dalam pengembangan transportasi Publik (3) Melihat secara empiris sampai sejauh mana aksesibilitas masyarakat terhadap pola transportasi publik di kota Surabaya tersebut. (4)

B. 3. Metode Penelitian

I. Pendekatan yang dipakai

Penelitian ini dirancang dengan menetapkan kegiatan yang meliputi: wawancara mendalam (*in-depth interview*) digunakan untuk mengumpulkan informasi yang menyangkut peranan negara, masyarakat, kapitalis yang dijalankan selama ini di bidang transportasi kota. Wawancara terhadap penentu kebijakan transportasi (Dinas Perhubungan, DPRD Kota Surabaya, Organda, dan implementator program, pengusaha angkutan public, dan pengguna jasa angkutan transportasi public), dan review serta analisis dokumen tentang kebijakan transportasi kota. Lokasi Penelitian: Daerah penelitian ditetapkan di kota Surabaya..

Teknik Pengumpulan Data: (i) Wawancara mendalam (*depth-interview*) digunakan untuk mengumpulkan informasi yang menyangkut peranan negara, masyarakat, kapitalis yang dijalankan selama ini di bidang

transportasi kota; (ii) Review dan analisis dokumen tentang transportasi kota. Sumber data primer dan sekunder adalah: Bapeko, Dinas Tata Kota (Dinas Pekerjaan Umum, Jasa Marga), masyarakat (pengguna angkutan publik).

Metode analisis menggunakan teknik interpretasi. Artinya, seluruh data yang telah diperoleh dari wawancara maupun data sekunder analisis mulai saat penelitian ini berlangsung sampai sesudah pengumpulan data berakhir. Pengambilan data kualitatif dilakukan dengan wawancara mendalam. Hasil tersebut diharapkan mencerminkan keadaan riil yang akan dirangkum menjadi kesimpulan. Interpretasi dan analisis data dilakukan, baik dengan pendekatan kualitatif maupun kuantitatif.

B.4. Hasil dan Kesimpulan

Hubungan negara, masyarakat dan kapital dalam transportasi publik di kota Surabaya sudah menunjukkan hubungan sinergis, meski masih belum optimal. Karena ada orientasi ganda dari pemerintah dalam membuat kebijakan transportasi. Peranan pemerintah sebagai regulator penting guna menjamin pengembangan akses warga negara terhadap pelayanan publik didorong melalui kebijakan pengembangan transportasi yang memihak pada orang miskin. Mengingat perpolitikan dibalik pengembangan sistem transportasi tersembunyi di balik berbagai teknikalitas dan dengan mudahnya terabaikan oleh hegemoni teknokrat, maka pendidikan politik bagi para teknokrat merupakan permulaan yang harus ditempuh.

Kerjasama masyarakat, khususnya dalam menanggung beban kenaikan pajak sangat diperlukan untuk pelaksanaan rencana induk. Masyarakat harus mendapat penjelasan menyeluruh mengenai rencana tersebut. Hal ini dapat dicapai melalui berbagai kesempatan seperti rapat dengar pendapat umum dan rapat stakeholder dimana pendapat masyarakat dapat didengar dan ditampung dalam rencana tersebut. Tambahan lagi, efek pelaksanaan proyek perlu pula dipantau dengan baik. Dalam hal ini, keterbukaan dan akuntabilitas pemerintah merupakan hal yang utama. Keterbukaan sangat penting artinya guna memperoleh penerimaan dan kerjasama masyarakat. Kebijakan di bidang transportasi publik tidak bisa diartikan sebagai penggunaan otoritas negara oleh para pejabat publik dalam menentukan pilihan

langkah-langkahnya, melainkan juga harus dimaknai sebagai penggunaan rasionalitas publik yang konsisten dengan rasionalitas kepentingan warganya. Artinya adalah kebijakan publik harus mengacu pada kepentingan nyata masyarakat dan tidak pada kepentingan pengusaha atau elite politik tertentu. Karena masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan transportasi.

Dengan demikian terlihat bahwa tiga pelaku dalam sistem transportasi publik yaitu *costumer* atau masyarakat, operator atau pengusaha dan pemerintah bekerjasama memecahkan masalah yang ada pada sistem transportasi publik kota. Pemerintah posisinya sebagai regulator berperan mengatur kepentingan masyarakat dan pengusaha. Tetapi ada perbedaan dimana berbeda pengusaha prinsipnya untuk cari untung dengan biaya murah dan atau mendapat untung sebanyak –banyaknya, sedangkan prinsip masyarakat adalah bagaimana dengan uang yang serendah mungkin mendapat fasilitas yang nyaman. Karena itu fungsi pemerintah adalah menjaga itu kepentingan itu berada dalam keseimbangan sebagai regulator.

Kesimpulan:

Peranan pemerintah kota Surabaya dalam transportasi public sebagai regulator dan penyeimbang kepentingan masyarakat dan capital (swasta/operator/pengusaha angkutan). Sebagai regulator, pemerintah tidak dapat dengan mudah mengakomodasi kepentingan masyarakat dan kekuatan capital, karena kedua belah pihak memiliki orientasi kepentingan yang berbeda satu sama lain. Orientasi kepentingan masyarakat pada pelayanan yang baik sesuai dengan prinsip yang ada dalam konsepsi system transportasi berkelanjutan. Sementara itu kekuatan capital lebih mementingkan pencapaian keuntungan yang optimal. Kekuatan capital memiliki juga berkepentingan untuk memberikan pelayanan transportasi yang baik bagi masyarakat.

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga

Dibiayai oleh : DIPA UNIVERSITAS AIRLANGGA

Nomor S.K. Rektor : Nomor: 4017/JO3/PP/2006

Tanggal : 2 Juni 2006

KATA PENGANTAR

Penelitian ini diawali dari keingintahuan peneliti tentang transportasi kota Surabaya sebagai kota metropolitan yang sudah masuk dalam kesemrawutan lalu lintas. Buruknya mekanisme pelayanan yang disediakan oleh Pemkot maupun swasta (kapitalisme) telah banyak mempengaruhi dinamika transportasi publik. Penelitian ini berusaha mengungkapkan kinerja pelaku transportasi publik yaitu negara (yang diwakili oleh pemerintah kota), kapitalisme (yang diwakili oleh swasta/pengusaha angkutan yang bertindak sebagai operator) dan masyarakat. Penelitian ini menggunakan perspektif ilmu sosial untuk menganalisis persoalan transportasi publik. Penelitian ini pendanaannya didukung sepenuhnya oleh dana DIPA Universitas Airlangga. Untuk itu kami mengucapkan banyak terima kasih. Ucapan terima kasih yang tulus kami tujukan kepada ketua Lembaga Penelitian dan pengabdian kepada Masyarakat Universitas Airlangga dan tim penilai proposal karena sudah memfasilitasi secara penuh penelitian ini hingga selesai. Ucapan serupa kami tujukan kepada mahasiswa FISIP Univ. Airlangga yang sudah banyak membantu saat pengumpulan data. Kepada pihak Lembaga penelitian yang membantu memfasilitasi administrasi penelitian ini kami sampaikan banyak terima kasih. Kepada para informan dan tenaga lapangan yang sudah memberikan masukan, kami ucapkan terima kasih.

Akhirnya, semua isi dalam laporan ini masih perlu didiskusikan kembali dalam tim penelitian untuk menjadi laporan yang sebagaimana mestinya.

Peneliti

ABSTRAK

Penelitian ini mengungkap tentang hubungan negara, masyarakat dan kapitalisme dalam bidang transportasi publik. Transportasi publik memegang peranan penting bagi mobilitas masyarakat untuk mencapai suatu tempat. Penelitian menunjukkan bahwa peran pemerintah dalam mengatur bidang transportasi publik cukup penting sebagai regulator menyadari berbagai persoalan yang cukup rumit dalam mengelola transportasi publik. Kebijakan transportasi publik kota Surabaya belum sepenuhnya mengakomodasi kepentingan masyarakat, artinya pemerintah, swasta masih menghadapi berbagai persoalan untuk menciptakan aksesibilitas masyarakat terhadap transportasi publik. Hubungan antara negara, masyarakat, dan kapitalisme dalam sistem transportasi publik berkelanjutan sudah menunjukkan sinergi meski belum optimal. Karena itu, pemerintah, swasta dan masyarakat perlu bekerja sama (bersinergi) untuk menciptakan sistem transportasi publik yang nyaman bagi masyarakat dengan memperhatikan semua aspeknya, lingkungan, polusi udara, kemacetan, konsumsi bahan bakar.

Kata Kunci: negara, pemerintah lokal, masyarakat, kapitalisme dan transportasi publik.

ABSTRACT

This research aim to show the condition of urban transportation in Surabaya is getting worse particularly under of rapid urbanization and motorization. Public transportation provides people with mobility and access to employment, community resources, and recreational opportunities in communities. Research evidence suggest that policy makers have realized the gravity of the problem and have taken various measures to improve the situation. Surabaya as metropolitan city is facing severe resource constraints, there is huge gap between infrastructure demand and supply. Empirical analysis using data collected at Surabaya, shows that the urban transport system, in fact, constitutes a complex dynamics directly interacting with city structure (local government). In such a situation policy strategy should be designed taking the long term scenario into account. Public transportation policy should be created to reduce road congestion and travel times, air pollution, and energy and oil consumption, all of which benefit both riders and non riders alike.

Key Words: State, local government, capitalism, society, public transportation.

BAB I PENDAHULUAN

1. Latarbelakang Masalah

Transportasi adalah denyut nadi kehidupan masyarakat baik di kota maupun di pedesaan atau kota terpencil. Kegagalan transportasi yang ada dalam suatu negara berkembang sebagai akibat dari lemah dan terbatasnya lingkup perencanaan transportasi dan tidak terintegrasinya dengan perencanaan kota/wilayah. Transportasi merupakan komponen utama dalam sistem hidup dan kehidupan, sistem pemerintahan, dan sistem kemasyarakatan, dan transportasi memiliki perspektif lokal, nasional dan juga global. Kondisi sosial demografis wilayah memiliki pengaruh terhadap kinerja transportasi di wilayah tersebut. Tingkat kepadatan penduduk akan memiliki pengaruh signifikan terhadap kemampuan transportasi melayani kebutuhan masyarakat. Di perkotaan, kecenderungan yang terjadi adalah meningkatnya jumlah penduduk yang tinggi karena tingkat kelahiran maupun urbanisasi. Tingkat urbanisasi berimplikasi pada semakin padatnya penduduk yang secara langsung maupun tidak langsung mengurangi daya saing dari transportasi wilayah.¹ Menarik untuk diamati, ternyata laju kenaikan penduduk di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Bandung, Medan dan Semarang, relatif rendah. Berkisar antara 0,16 sampai dengan 0,90 persen per tahun pada kurun waktu 1990-2000.

Kota-kota besar di Indonesia sudah menunjukkan kompleksitas dalam persoalan transportasi publik. Kompleksitas tersebut menyatu dalam transportasi, di antaranya adalah penambahan jumlah penduduk yang terus meningkat, jumlah kendaraan bermotor yang terus bertambah melebihi kapasitas jalan, dan perilaku masyarakat yang cenderung mengabaikan peraturan berlalu lintas di jalan raya hingga permasalahan kesetaraan hak dalam menggunakan ruang jalan yang terampas dari pengguna kendaraan tidak bermotor

¹Bambang Susantoro, Danang Parikesit, et.al, 1-2-3 Langkah: Langkah Kecil yang Kita Lakukan Menuju Transportasi yang Berkelanjutan, Vol. 1, MTI, Jakarta, 2004, h.14.

dan pejalan kaki. Keadaan seperti ini akhirnya menimbulkan kemacetan lalu lintas dan hal ini karenanya memerlukan pembenahan dalam sistem transportasi, yang tidak hanya bersifat praktis, tambal sulam, tetapi juga kerja-kerja akademis yang dapat menghasilkan *framework* yang dapat mengatasi persoalan transportasi itu. Banyak unsur dan aspek yang terlibat dalam merumuskan kebijakan untuk mengatasi persoalan transportasi publik. Saat ini pemerintah bekerja keras untuk mengatasi berbagai persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan transportasi publik, mulai dari membangun jalan tol, *fly over*, mengadakan bus khusus (*busway* atau *Bus Transit Rapid*) dan lain-lain, namun persoalan kemacetan belum juga teratasi dengan baik. Persoalan transportasi publik memerlukan pengkajian mendalam karena persoalan ini tidak dapat diatasi hanya dengan memberesi gejala demi gejala yang tampak di luar, ekonomi kelayakan moda angkutan, pelayanan, biaya, kemacetan, kenyamanan, keadilan dan kalaikan dari moda angkutan an sich. Tetapi ada persoalan lain yang jauh lebih rumit karena menyangkut perilaku masyarakat dalam melakukan mobilitas, dan memilih moda angkutan yang digunakan. Untuk itu, persoalan transportasi publik tidak beridri snediri sebagai persoalan teknis semata melainkan juga sebagai persoalan multidimensi, menyangkut keterkaitan kerja-kerja antara negara (pemerintah), masyarakat dan swasta (kapital). Kinerja ketiga pelaku transportasi publik menjadi sangat penting dicermati untuk mengetahui bagaimana kinerja mereka dalam menangani persoalan transportasi publik.

Banyak kendala yang dihadapi pemerintah dalam mengatasi persoalan transportasi publik, baik yang bersifat teknis, sosial, budaya, ekonomi dan politik. Fenomena yang ada di Kota Jakarta dan kota-kota besar lain sudah menunjukkan adanya perbaikan dalam mengatasi persoalan transportasi ini dengan melakukan reformasi sistem angkutan umum. Dengan paradigma baru berupa peningkatan kualitas pelayanan publik dengan menyediakan moda transportasi berupa busway sebagai alternatif meningkatkan kualitas pelayanan dengan meningkatkan kenyamanan, keamanan, dan ketepatan. Moda transportasi umum seperti busway adalah yang paling fleksibel, populer penggunaannya di kota-kota besar di seluruh dunia, termasuk kebijakan untuk mendorong pengguna energi hijau yang ramah lingkungan berupa bahan bakar gas.

Secara nasional, pemerintah menyusun kebijakan pembangunan transportasi yang terkenal dengan sebutan transportasi berkelanjutan sebagai kebijakan transportasi yang bertujuan memberikan jaminan dan akses pada masyarakat tanpa tergantung pada kondisi sosial ekonomi masyarakat (kaya miskin, laki-laki atau perempuan, kota atau desa). Kenyataan masih menunjukkan bahwa implementasi transportasi berkelanjutan belum optimal. Secara umum, transportasi membutuhkan ketersediaan sumberdaya untuk bergerak dengan teknologi yang diinginkan. Transportasi memerlukan dana untuk mengadakan prasarana dan sarana, dan membutuhkan sumberdaya manusia untuk melakukan pengaturan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraannya. Pembiayaan pembangunan oleh pemerintah pusat diselenggarakan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Kemampuan pemerintah dalam investasi infrastruktur dapat dilihat dari proporsi yang disediakan dalam APBN, misalnya dalam APBN tahun 2003 sebesar Rp 370,6 triliun.²

Kegagalan sistem transportasi mengganggu perkembangan suatu wilayah/kota, mempengaruhi efisiensi ekonomi perkotaan, bahkan kerugian lainnya. Isu-isu ketidaksepadanan misalnya, dapat berakibat pada masalah sosial, kemiskinan (*urban/rural poverty*) dan kecemburuan sosial.³ Sistem transportasi merupakan elemen dasar infrastruktur yang berpengaruh pada pola pengembangan perkotaan. Pengembangan transportasi dan tata guna lahan memainkan peranan penting dalam kebijakan dan program pemerintah. Pengembangan infrastruktur dalam sektor transportasi pada akhirnya menimbulkan biaya tinggi. Keterlibatan masyarakat dalam pembenahan atau restrukturisasi sektor transportasi menjadi hal yang mendesak.

Surabaya dengan luas wilayah 326,36 km² dan jumlah penduduk 2.599.796 jiwa, (sekitar 7,4% dari total penduduk Jawa Timur), dengan kekuatan ekonomi yang dimilikinya menjadikan kota ini mempunyai peran yang cukup strategis dan

² Ibid., h. 19.

³ Dampak dari kegagalan sistem transportasi antara lain pembangunan jalan yang menyingkirkan masyarakat akibat pembebasan lahan, perambahan ruang-ruang jalan oleh pedagang kaki lima, penggunaan ruang jalan untuk parkir secara ilegal, dan makin terpinggirkannya angkutan-angkutan tradisional seperti becak dan semacamnya yang berpotensi menciptakan kemiskinan kota. Jadi, kemiskinan akan menjerat kelompok masyarakat berpenghasilan rendah akibat dari sistem transportasi yang tidak mampu melindungi mereka.

diperhitungkan dalam menentukan arah kebijakan pembangunan Propinsi Jawa Timur. Surabaya sebagai kota budaya, pendidikan, pariwisata, maritim, industri dan perdagangan terus mengalami perkembangan pesat. Kekuatan ekonomi dan segala aktifitas ekonomi yang ada, merupakan salah satu penggerak utama ekonomi Jawa Timur.⁴ Transportasi Surabaya terus berkembang seiring dengan berkembangnya jumlah penduduk, meningkatnya kesempatan kerja, dan meningkatnya tingkat pendapatan.

Permasalahan yang tengah dihadapi kota Surabaya terutama adalah kemacetan lalu lintas. Kemacetan ini secara tidak sadar disebabkan oleh gaya hidup warga kota sendiri. Gaya hidup yang cenderung pragmatis, konsumeris, hedonis, dan mau menang sendiri secara tidak langsung menjadi pemicu lahirnya kemacetan. Kerry H, dalam *"Sociology in Developmnet City"* (1997) menguraikan tentang terjadinya regresi sosial pada masyarakat yang sedang berkembang menuju tatanan yang lebih modern. Masyarakat pada kondisi transisi mudah terbawa pada arus informasi sehingga mudah untuk dipengaruhi.⁵ Kini sudah ada cukup bukti yang menunjukkan bahwa peningkatan kondisi jalan sesungguhnya mengakibatkan adanya tuntutan kendaraan yang melewatinya dalam jumlah yang lebih besar. Dengan kata lain, kondisi jalan ini menimbulkan atau mendatangkan jumlah lalu lintas tambahan dalam jangka pendek dan panjang. Ada juga 'tuntutan tersembunyi' bagi mobil yang bergerak di sebagian besar wilayah kota (tertahan di banyak kasus karena kemacetan), perbaikan kondisi kepadatan jangka pendek apapun akan dirusak oleh jumlah pergerakan kendaraan yang baru (datang) dalam jangka panjang. Problem kemacetan tidak akan teratasi. Dari data yang ada panjang jalan di kota Surabaya adalah 2.035.95 kilometer. Menurut penelitian dari Dosch Consult (1998) pada tahun 2010 nanti jumlah warga yang menggunakan kendaraan pribadi mencapai 77 persen dari total populasi. Artinya adalah transportasi di Surabaya didukung oleh infrastruktur transportasi darat, laut dan udara yang mampu melayani perjalanan lokal, regional, dan internasional. Transportasi kota didukung oleh kendaraan umum angkutan kota (angkot), taksi, dan bus kota. Di sini ada komuter Surabaya ke Sidoarjo, kereta api dan bus. Jalan

⁴ Surabaya Dalam Angka 2004, BPS Jawa Timur.

⁵ Surabaya Macet, Bagaimana Solusinya? Tempo Interaktif, 16 Februari 2006,

tol dibangun pada jalur-jalur yang kepadatan lalu lintasnya tinggi. Transportasi laut didukung fasilitas kapal penumpang dengan rute ke seluruh kawasan Indonesia. Bandara Juanda melayani penerbangan langsung dari/ke luar negeri. Saat ini Bandara ini sedang dikembangkan menjadi dua kali lipat dari kondisinya saat ini, dan diperkirakan akan beroperasi pada tahun 2006. Sebagai Kota Metropolitan Surabaya memiliki luas wilayah administratif yang cukup besar (+/- 32,6 ha) untuk menjangkau seluruh sudut kawasan kota diperlukan sarana dan prasarana transportasi yang memadai. Kebutuhan transportasi publik di Surabaya, saat ini dilayani oleh:⁶

- Bus kota
- Angkutan kota (mikrolet/MPU/populer atau disebut bemo)
- Taksi
- Anggana(angkutan serba guna)
- Becak
- Angkutan kota dan anggana merupakan transportasi publik yang paling banyak dijumpai karena paling ekonomis dan rute yang dilalui cukup banyak (57 rute) serta bisa mencapai ke jalan-jalan yang kecil
- Kereta api KOMUTER

Bus kota (Patas dan ekonomi) yang melayani transportasi publik kota Surabaya memiliki 19 rute pada jalan-jalan utama dan didukung oleh terminal-terminal yang representatif antara lain :

- Terminal Purabaya
- Terminal Osowilangon
- Terminal Jembatan Merah
- Terminal Joyoboyo
- Terminal Bratang

Alat transportasi lain yang umum dipakai adalah taksi bagi mereka yang ingin mencapai tujuan dengan cepat dan nyaman. Di Surabaya, ada banyak perusahaan taksi yang siap untuk melayani kebutuhan penumpang dengan tarif tertentu sesuai dengan jarak tempuh yang dilalui. Selain bermacam alat transportasi di atas, alat transportasi tradisional yaitu becak. Untuk transportasi lintas kota, provinsi dan luar pulau publik Kota Surabaya dilayani oleh Bus antar kota, kereta api, kapal laut, dan pesawat terbang. Ada 22 trayek

⁶ Data GTZ, BEPEDA kota Surabaya 2001.

angkutan bus kota yang melayani warga kota Surabaya. Sedangkan angkutan yang dilayani angkutan mikrolet/MPU 59 trayek dengan jumlah armada 5.594.⁷ Berdasarkan data yang dihimpun oleh Ramelan, Kasie Angkutan Orang Dishub Surabaya, jumlah mikrolet di Surabaya sebanyak 5.173 unit dengan kapasitas 62.076 tempat duduk, yang terbagi atas 59 trayek utama. Jumlah taksi di Surabaya yang memperoleh izin Surat Perizinan Wali Kota (SPW) sebanyak 5.835 unit, namun hanya 5.130 unit yang direalisasikan. Dari jumlah itu, hanya 4.170 unit yang saat ini beroperasi.⁸ Sementara itu, bus kota yang beroperasi di Surabaya dalam catatan Dishub Kota Surabaya sebanyak 445 unit, 12 unit di antaranya izinnnya dikeluarkan oleh Dishub Kota Surabaya. Izin untuk 433 unit lainnya dikeluarkan oleh Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (DLLAJ) Jawa Timur karena rutenya tidak hanya mencakup wilayah Kota Surabaya, tetapi menjangkau Kota Sidoarjo. Potensi angkutan umum lainnya adalah angguna (angkutan serba guna), yang jumlahnya 1.178 unit. Namun, hanya 785 unit yang beroperasi, sedangkan sisanya dinyatakan dalam kondisi rusak.⁹ Data Dinas Perhubungan kota Surabaya mencatat sampai tahun 2005 ada 59 trayek yang dilayani moda angkutan mikrolet, dan 22 trayek oleh bus kota.

Pengadaan trayek dengan menambah jumlah trayek baru atau menambah jumlah armada angkutan bukan solusi tepat dalam mengatasi persoalan transportasi kota Surabaya khususnya. Upaya untuk merevisi Undang-undang (UU) Transportasi ditargetkan selesai pada tahun 2009. UU transportasi yang saat ini dibahas untuk direvisi adalah UU No 13 tahun 1992 tentang Kereta Api, UU No 15 tahun 1992 tentang Transportasi Udara, UU No 21 tahun 1992 tentang Transportasi Laut dan UU No 14 tahun 1994 tentang Transportasi Darat.

Revisi UU transportasi ini dianggap penting karena menyangkut pelayanan publik. Sebab hal ini menyangkut transportasi antara moda transportasi.

⁷ Jawa Pos 27 Juli 1996.

⁸ Kompas (Jatim) 28 Mei 2003.

⁹ Pemkot Surabaya 2006

Penting untuk mengkaji hubungan antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam menata kebijakan transportasi. Alasannya adalah meningkatkan efisiensi, hemat energi, hemat biaya, menjaga kebersihan lingkungan, tingkat keselamatan, waktu perjalanan yang semakin pendek, dan pemerataan hasil-hasil pembangunan. Berdasarkan prediksi (1995 - 2010), peningkatan jumlah mobil di Surabaya mencapai 169 persen, atau 6,6 persen pertahun. Sehingga jumlah mobil pada 2010 sekitar 788.463. Sedangkan kenaikan jumlah sepeda motor sebesar 29 persen atau per tahun hanya 1,7 persen. Pada 2010 sepeda motor berjumlah 933.335. “Ketimpangan terjadi karena jumlah angkutan umum per tahun hanya 0,9 atau hanya berjumlah 626.077. Ini sangat memberatkan bagi Surabaya yang jumlah penduduknya mencapai 4 juta.”¹⁰

Dengan tingginya mobilitas kendaraan bermotor, tanpa diimbangi infrastruktur jalan raya yang memadai malah menimbulkan kemacetan luar biasa. Pola pengambilan kebijakan transportasi yang terlalu menganakemaskan jalan darat, justru dimanfaatkan oleh kelompok tertentu untuk menguatkan lobi-lobi ekonomi guna mencapai keuntungan.

Ada kecenderungan solusi-solusi transportasi yang ditawarkan oleh Pemkot tidak pernah memberikan jalan keluar, justru menimbulkan polemik dan kontra produktif dengan kepentingan masyarakat. Membuat kebijakan yang tidak mudah dimanipulasi oleh siapapun termasuk pengguna jasa angkutan, pemilik kendaraan bermotor, sebagaimana kebijakan *‘three in one’* yang berlaku di DKI Jakarta sarat dengan manipulasi, karena pemilik mobil menggunakan *jokey* untuk menyiasati mobil berpenumpang tiga orang. Kepemilikan mobil di Surabaya di tahun 1990-an naik dengan semakin cepat.

Posisi Surabaya bisa dibilang sudah lebih tinggi daripada Singapura dan Jakarta, dan dua kali setinggi Manila, Seoul, dan Hongkong. Pencemar per hektare sangat tinggi di Surabaya. Ini terjadi walaupun tingkat motorisasi masih rendah. Kepadatan yang tinggi menjadi tantangan, tetapi kesempatan untuk angkutan umum. Kepadatan yang tinggi peningkatan yang cepat dalam kemacetan dengan kenaikan penggunaan mobil per orang.

¹⁰ Jawa Pos, 27 Juli 1996.

Kepadatan yang tinggi perlu dijaga dengan cara membatasi pembangunan di pinggir kota.¹¹ Dengan kondisi kota Surabaya yang terus mengalami kemacetan, persoalan transportasi publik menjadi isu penting untuk mendapatkan solusi. Berbagai pihak mengusulkan pembenahan moda transportasi massal berbasis rel sebagai jalan keluarnya.

DATA ANGKUTAN KOTA

No.	Kota	Pjg jln total 2004	Pjg tryk 2004	Jumlah kend. Yang Rennerasi					Jml Kend. Menurut ljin					Rata-2 lama operasi (jam)	LF Jam sibuk (%)
				BB	BS	BK	MPU	BM	BB	BS	BK	MPU	BM		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
KOTA METROPOLITAN															
1	SURABAYA	101.147,00	1.828,95	364	0	0	0	4.736	389	1.000	1.000	1.000	4.806	16	100,00
2	BANDUNG	1.168,81	252,00	142	12	5.52	1	0	142	12	5.521	1.000	1.000	16	100,00
3	MEDAN	3.110,04	3.911,63	0	0	1.94	4.74	1.518	1.000	1.000	4.257	12.485	1.518	16	100,00
4	PALEMBANG	802,52	712,00	0	468	504	2	0	1.000	508	504	2.082	1.000	14	100,00
5	MAKASSAR	1.638,75	237,00	0	0	0	4.55	0	1.000	1.000	1.000	4.550	1.000	16	75,81

Sumber: WIN 2004

2. Perumusan Masalah

1. Sampai sejauh mana peran pemerintah dalam mengatur bidang transportasi publik. Apakah kebijakan transportasi publik kota Surabaya sudah mengakomodasi kepentingan masyarakat, artinya sampai sejauh mana aksesibilitas masyarakat terhadap pola transportasi publik yang ada di kota Surabaya?
2. Bagaimana hubungan antara negara, masyarakat, dan kapitalisme dalam sistem transportasi publik berkelanjutan?

¹¹ Bank Dunia, "Reviu Strategi Transportasi Perkotaan (Draf)", Oktober 2000
Perbandingan internasional: Surabaya dibandingkan Kota-Kota besar di Asia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pengantar

Kajian tentang transportasi bisa dilakukan dari berbagai perspektif, yaitu dari lingkup pelayanan spasialnya yang menjadi dasar bagi birokrasi dalam membagi kewenangan pengaturan penyelenggaraan transportasi. Penelitian ini akan berfokus pada isu-isu lintas yaitu dengan melihat kepentingan bersama yang muncul dari penyelenggaraan transportasi, berdasar moda angkutan yang memiliki keunggulan kompetitif dan komparatifnya sehingga dapat disusun sistem transportasi multi moda yang efisien dan berdasar kemanfaatannya yang dalam hal ini transportasi dipilah menjadi transportasi privat dan publik.¹ Fenomena transportasi publik terkait dengan logika modernisasi dan kapitalisme. Fenomena mencuatnya persoalan transportasi publik di kota-kota besar di Indonesia saat ini tidak dapat diselesaikan secara teknis saja.

Pergeseran pola perilaku masyarakat dengan adanya angkutan massal, berupa busway, kereta api misalnya dapat dimaknai sebagai suatu perubahan yang cukup berarti dalam pemilihan moda transportasi oleh masyarakat. Bagi pengguna jasa transportasi dengan adanya angkutan massal berarti ada perubahan itu menyangkut pola mobilitas penduduk, pola perilaku bertransportasi. Bagi pemerintah penyelenggaraan transportasi publik berarti adanya pemerintah membuat kebijakan untuk pengadaan transport itu mulai dari yang bersifat teknis, sosiologis hingga politis, seperti pengadaan lahan, penataan ruang, modal, dan sebagainya. Ini berlanjut pada interaksi pemerintah dengan kekuatan kapital. Untuk membangun sistem transportasi publik berkelanjutan perlu adanya revitalisasi dalam semua aspek yang berkaitan dengan transportasi publik.

¹ Transportasi publik dapat diartikan sebagai angkutan umum, baik orang maupun barang, dan pergerakan dilakukan dengan moda tertentu dengan cara membayar. Ibid. h.21

Paradigma Baru dalam Transportasi Publik

Pemerintah kota berperan penting dalam membuat perencanaan dan implementasi kebijakan transportasi publik. Alasannya, karena kota harus dibangun dengan pendekatan jangka panjang dan sistematis, termasuk dengan memperkuat pengaturan sistem transportasi. Setiap perencanaan yang dibuat harus merupakan perencanaan yang sistematis dan komprehensif. Dalam perencanaan ini harus disertakan pula visi jangka panjang kota, dan sistem transportasinya, serta bagaimana arahnya mungkin dapat berubah. Masalah yang menyangkut pengaturan dan manajemen sistem transportasi (termasuk di sini adalah regulasi dan izin pelaksanaan), merupakan hal-hal yang sama pentingnya dengan isu-isu teknis. Berbagai kebijakan yang mempengaruhi masalah transportasi harus diharmonisasikan, sehingga keduanya dapat berjalan seiring, misalnya, program untuk mendorong penggunaan transit massa dan mengurangi perjalanan dengan mobil berpenumpang satu (*single-occupant car travel*). Hal penting lainnya adalah meningkatkan integrasi transportasi dan perencanaan pemanfaatan lahan. Peningkatan dalam elemen tunggal dan terpisah dari sistem transit atau rencana transportasi, jarang memiliki pengaruh yang kuat. Sedangkan pendekatan sistematis dapat memunculkan energi untuk memperkuat sistem transportasi dan memperbaikinya. Isu NMT (*Non Motorize Transportation*) belum dimunculkan secara tegas, padahal NMT dapat menjadi solusi banyak hal dari tingginya angka kecelakaan lalu lintas; konsumsi bahan bakar yang berdampak pada penciptaan langit bersih, serta aksesibilitas bagi kaum miskin untuk melakukan mobilitas secara lebih murah.

Sistem transportasi yang sekarang telah membuat golongan miskin mengeluarkan 20-40% pendapatannya untuk transportasi. Sektor swasta harus dilibatkan. Kendaraan dan bahan bakar diproduksi dalam jumlah besar oleh pihak swasta. Sedangkan beberapa perusahaan bahan bakar publik sangat dikenal dengan kelambanannya dalam merespon permintaan pembersihan lingkungan. Memberi kesempatan pada sektor swasta untuk berkembang, memproduksi dan menjual teknologi yang diperlukan untuk transportasi bersih merupakan kunci dalam menuju transportasi berkelanjutan. Mendorong pihak-pihak tersebut untuk maju dengan antusiasme, bukan suatu hal yang mudah. Keberlanjutan politik harus dikembangkan. Terlepas dari menariknya kebijakan teknologi

sekarang ini, tahap yang harus diperhatikan adalah perubahan dalam angin politik pada partai yang sedang memimpin kota, atau pun multi partai yang harus berbagi tanggung jawab politik. Sektor swasta tidak akan melangkah dengan kekuatan penuh jika mereka selalu memiliki keyakinan bahwa hukum akan berubah bersama dengan bergantinya politisi.¹⁵

Sistem Transportasi Berkelanjutan

Sistem transportasi berkelanjutan lebih mudah terwujud pada sistem transportasi yang berbasis pada penggunaan angkutan umum dibandingkan dengan sistem yang berbasis pada penggunaan kendaraan pribadi. Hal itu mencerminkan adanya dinamika relasi yang intesif antara negara dan masyarakat serta kapitalisme. Pengkaji negara seperti Skocpol menjelaskan bahwa negara secara simultan menikmati otonomi relatif dari kapital sehingga menunggu akumulasi kapital. Teoretisi dan analis negara menghindari debat tentang apakah fungsi negara dapat direduksi menjadi kebutuhan atas modal sebagai tujuan akhir, sebagaimana diungkapkan Althusser. Jadi teoretisi negara percaya bahwa orang tidak dapat mengkaji negara modern tanpa meneliti kapital dibandingkan dengan orang dapat mengkaji ekonomi tanpa meneliti fungsi negara.² Masyarakat sebagai objek, merupakan penentu dalam menentukan kebijakan yang dibuat oleh negara terutama yang berkaitan dengan usaha kesejahteraan masyarakatnya. Sehingga jika ditelaah lagi perlu adanya peranan masyarakat dalam pengawasan terhadap negara dalam pembuatan keputusan-keputusan tersebut.

Sistem transportasi berkelanjutan merupakan tatanan baru sistem transportasi di era globalisasi saat ini. Persoalan transportasi menjadi persoalan yang memerlukan perhatian dan kajian dari berbagai perespektif ilmu.³ Pada awal penyelenggara pemerintahan mau menerapkan sistem transportasi berkelanjutan (sustainable

² Theda Skocpol, *States and Social Revolution*, New York, Cambridge Univ.Press, 1979.

³ Lee Schipper, *Sustainable Urban Transport in the 21st Century: Challenges for the Developing World*, h.11-25, dalam Geetam Tiwari (ed.), *Urban Transport for Growing Cities*, MacMillan, India, 2002.

transportation). Sebetulnya apakah sistem transportasi yang berkelanjutan itu? Jika kita merujuk pada beberapa literatur yang ada, sistem transportasi yang berkelanjutan adalah suatu sistem transportasi yang dapat mengakomodasikan aksesibilitas semaksimal mungkin dengan dampak negatif yang seminimal mungkin.

Sistem transportasi yang berkelanjutan menyangkut tiga komponen penting, yaitu aksesibilitas, kesetaraan dan dampak lingkungan. Aksesibilitas diupayakan dengan perencanaan jaringan transportasi dan keragaman alat angkutan dengan tingkat integrasi yang tinggi antara satu sama lain. Kesetaraan diupayakan melalui penyelenggaraan transportasi yang terjangkau bagi semua lapisan masyarakat, menjunjung tinggi persaingan bisnis yang sehat, dan pembagian penggunaan ruang dan pemanfaatan infrastruktur secara adil serta transparansi dalam setiap pengambilan kebijakan. Pengurangan dampak negatif diupayakan melalui penggunaan energi ramah lingkungan, alat angkut yang paling sedikit menimbulkan polusi dan perencanaan yang memprioritaskan keselamatan. Memperhatikan kondisi makro yang ada terutama pengaruh iklim globalisasi menempatkan persoalan transportasi menjadi layanan kebutuhan atau aksesibilitas yang harus disediakan oleh Negara. Aksesibilitas transportasi menjadi penting seiring dengan meningkatnya peradaban umat manusia. Secara empiris, perkembangan kehidupan manusia dan kemajuan teknologi transportasi berpengaruh pada perubahan social dan ekonomi regional. Persoalan transportasi di Indonesia cukup pelik, dan bukan sekadar persoalan teknis, karena kenyataan menunjukkan bahwa transportasi menyentuh aspek social, ekonomi dan keuangan. Karena itu, perlu dilakukan demistifikasi transportasi sebagai sector teknis sehingga aspek-aspek lainnya yang secara sosiologis bisa dikaji dalam sektor transportasi.

Trend kebijakan transportasi kota di Indonesia saat ini yang menuntut peranan masyarakat lebih besar dalam penyusunan kebijakan transportasi an sich, karena sebagian dari keompok dalam masyarakat merupakan bagian penting sebagai pengguna jasa transportasi dan menyangkut kepentingan masyarakat meski tidak dari semua lapisan social ekonomi memerlukan layanan, sarana dan prasarana transportasi.



Transportasi Publik: Logika Modernisasi dan Kapitalisme

Peranan dan pesatnya perkembangan kapitalis terutama pengusaha jasa angkutan publik di kota Surabaya khususnya dan di Indonesia umumnya tidak lepas dari konteks sejarah yang melatarbelakanginya. Di saat pemerintah Orde Baru menerapkan strategi pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi berbagai kebijakan dibuat untuk mendukung pencapaian tujuan itu. Investor asing (modal asing) diberi insentif, lisensi dan berbagai kemudahan untuk melakukan investasi di sektor industri di Indonesia. Investor asing sengaja diundang untuk menjadi pelaku pembangunan ekonomi, dan dengan terus berkembangnya laju pembangunan (modernisasi) di kota-kota besar, permasalahan transportasi turut mengikutinya. Semenjak itu permasalahan kekacauan transportasi terjadi, setidaknya mulai pertengahan tahun 1970-an ketika pemerintah Orde Baru sangat gencar menghadirkan investor untuk membangun bermacam-macam industri, termasuk kendaraan bermotor. Di kota-kota besar seperti Jakarta, Bandung, Surabaya berdiri pabrik-pabrik perakitan kendaraan bermotor berbagai macam merk.

Pabrik-pabrik itu menyerap ribuan tenaga kerja, dan dipercayai sebagai bagian dari upaya yang sangat strategis mengurangi pengangguran. Sebagian produksinya menjadi komoditi ekspor, dan sebagian besar yang lain membanjiri kota-kota besar. Sampai saat ini industri otomotif Indonesia terus berkembang dengan pesat. Pada masa itu, dan terlebih saat ini (yang sudah dalam era globalisasi) kehadiran kendaraan bermotor disambut baik oleh semua kalangan yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Hampir tidak ada daya menolak kehadiran investor industri otomotif. Masyarakat dari segala lapisan sosial ekonomi menikmati produk teknologi otomotif itu. Kepemilikan mobil dan motor menjadi simbol sebagai manusia modern, yang bisa melakukan mobilitas secara cepat.

Kehadiran investasi asing di sektor industri otomotif bagi pemerintah, bukan hanya bagian dari upaya memfasilitasi kebutuhan transportasi, tetapi yang terpenting adalah lambang keberhasilan pembangunan ekonomi. Bagi swasta, kehadirannya adalah membuka peluang bisnis yang menggiurkan, terutama karena pangsa pasar yang sangat

besar. Bagi masyarakat, kehadirannya adalah simbol yang dapat mengangkat status sosial. Nilai kendaraan bermotor lebih tinggi daripada nilai sawah atau pekarangan. Sawah atau pekarangan dianggap sebagai simbol kehidupan tradisional-agraris, sedangkan kendaraan bermotor adalah simbol kehidupan modern-industrial. Implikasi dari kebijakan pemerintah saat itu menjadi bencana untuk saat sekarang karena bukan hanya menyuburkan tabiat konsumerisme, tetapi juga semakin memperparah kondisi transportasi. Dalam konteks ini, transportasi dapat disebut sebagai arena *welfare colonialism*, karena menjadi tumbal bagi pemerintah, pengusaha, dan masyarakat. Bisa dilihat bahwa kekacauan sektor transportasi di Surabaya tanpa disadari sebagai implikasi kebijakan yang kurang memperhatikan kepentingan masyarakat.⁴

Fenomena mencuatnya persoalan transportasi publik di kota-kota besar di Indonesia saat ini tidak dapat diselesaikan secara teknis saja. Pergeseran pola perilaku masyarakat dengan adanya angkutan massal, berupa busway, kereta api misalnya dapat dimaknai sebagai suatu perubahan yang cukup berarti dalam pemilihan moda transportasi oleh masyarakat. Bagi pengguna jasa transportasi dengan adanya angkutan massal berarti ada perubahan itu menyangkut pola mobilitas penduduk, pola perilaku bertransportasi. Bagi pemerintah penyelenggaraan transportasi publik berarti adanya pemerintah membuat kebijakan untuk pengadaan transport itu mulai dari yang bersifat teknis, sosiologis hingga politis, seperti pengadaan lahan, penataan ruang, modal, dan sebagainya. Ini berlanjut pada interaksi pemerintah dengan kekuatan kapital. Untuk membangun sistem transportasi publik berkelanjutan perlu adanya revitalisasi dalam semua aspek yang berkaitan dengan transportasi publik.

Teoretisi dan analis negara menghindari debat tentang apakah fungsi negara dapat direduksi menjadi kebutuhan atas modal sebagai tujuan akhir, sebagaimana diungkapkan Althusser. Jadi teoretisi negara percaya bahwa orang tidak dapat mengkaji negara modern tanpa meneliti kapital dibandingkan dengan orang dapat mengkaji ekonomi tanpa

⁴ Sunhyoto Usman, *www.kr.co.id*, 10 Maret 2006.

meneliti fungsi negara.⁵ Masyarakat sebagai objek, merupakan penentu dalam menentukan kebijakan yang dibuat oleh negara terutama yang berkaitan dengan usaha kesejahteraan masyarakatnya. Sehingga jika ditelaah lagi perlu adanya peranan masyarakat dalam pengawasan terhadap negara dalam pembuatan keputusan-keputusan tersebut. Pengawasan terhadap negara tidak harus melalui parlemen atau lembaga perwakilan rakyat melainkan merupakan suatu kewajiban dari seluruh komponen negara untuk mengarahkan langkah negara demi terciptanya budaya partisipan menuju masyarakat adil dan makmur. Memperhatikan kondisi makro yang ada terutama pengaruh iklim globalisasi menempatkan persoalan transportasi menjadi layanan kebutuhan atau aksesibilitas yang harus disediakan oleh Negara. Aksesibilitas transportasi menjadi penting seiring dengan meningkatnya peradaban umat manusia. Secara emiris, perkembangan kehidupan manusia dan kemajuan teknologi transportasi berpengaruh pada perubahan social dan ekonomi regional. Persoalan transportasi di Indonesia cukup pelik, dan bukan sekadar persoalan teknis, karena kenyataan menunjukkan bahwa transportasi menyentuh aspek social, ekonomi dan keuangan. Karena itu, perlu dilakukan demistifikasi transportasi sebagai sector teknis sehingga aspek-aspek lainnya yang secara sosiologis bisa dikaji dalam sektor transportasi.

Sebagaimana dikemukakan oleh Cooley bahwa:⁶

"The character of transportation as a whole and in detail, at any particular time and throughout its history, is altogether determined by its inter-relations with physical and social forces and conditions. To understand transportation means simply to analyze these inter-relations. So far, attention has been fixed as much as possible on the simpler and more obvious conditions, the physical. We now approach the more complex question of the social relations of transportation. The need for the movement of things and persons underlies every sort of social organization, every institution whatever. It is equally necessary to that

⁵ Theda Skocpol, *States and Social Revolution*, New York, Cambridge Univ.Press, 1979.

⁶ Charles Horton Cooley, "The Theory of Transportation", *Sociological Theory and Social Research: Being Selected Papers of Charles Horton Cooley*. Originally published in *Publications of the American Economic Association* 9 (1894), p. 17-118.

economic organization which supplies society with food and other material goods, and to those psychical organizations, the church, education, research and the like, which, though ideal in their aims, require material instruments. The transfer of books, of scientific instruments and, above all, of men charged with multifarious social functions, is as necessary to society in its way as the transfer of grosser material substances. There can be no adequate theory of transportation which has regard only to some one aspect of its social function, as the economic aspect. That is not the only aspect, nor can one truly say that it is more important than the others. All are co-ordinate, equally indispensable to social progress.

Lebih lanjut ia menjelaskan:

Precisely because transportation underlies social development it is in turn determined by that development. It is a tool of the economic, the political, the military organizations, and the character of the tool varies with their needs. The most permanent conditions of its progress are the natural obstacles it has to overcome and the natural forces it employs; but even these in their practical bearings are relative to social development. The art of scientific sailing converts a contrary wind from an obstacle into an assisting force. When men discover how to utilize coal through steam and the steam-engine, it is as if there were a new and ample creation of natural power.

Pendapat Cooley menyiratkan perlunya peranan masyarakat lebih besar dalam penyusunan kebijakan transportasi, karena sebagian dari kelompok dalam masyarakat merupakan bagian penting sebagai pengguna jasa transportasi dan menyangkut kepentingan masyarakat meski tidak dari semua lapisan social ekonomi memerlukan layanan, sarana dan prasarana transportasi.

Memperhatikan kondisi makro yang ada terutama pengaruh iklim globalisasi menempatkan persoalan transportasi menjadi layanan kebutuhan atau aksesibilitas yang harus disediakan oleh Negara. Aksesibilitas transportasi menjadi penting seiring dengan meningkatnya peradaban umat manusia. Secara emiris, perkembangan kehidupan manusia dan kemajuan teknologi transportasi berpengaruh pada perubahan social dan ekonomi regional. Persoalan transportasi di Indonesia cukup pelik, dan bukan sekadar persoalan teknis, karena kenyataan menunjukkan bahwa transportasi menyentuh aspek social, ekonomi dan keuangan.

Teori Hubungan Negara Masyarakat

Dalam teori hubungan Negara – masyarakat dimana negara dilihat sebagai lembaga yang tujuan eksistensinya adalah mengurangi ketegangan-ketegangan sosial dan melembagakan konsensus yang berkembang dan berubah-ubah.⁷ Proses otonomisasi ditekankan oleh Reinhard Bendix untuk memahami pertumbuhan negara moderen. Dikemukakan bahwa negara tumbuh bersamaan dengan administrasi publik yang ditunjukkan sebagai lembaga yang bebas dari persaingan-persaingan dan konflik politik serta kepentingan-kepentingan pribadi.⁸ Kapitalisme tidak bisa ditransendir selama negara menjamin kontinuitas hubungan-hubungan produksi sosial kapitalis dan struktur klasnya yang didasarkan pemilikan kapitalis yang memisahkan produsen dari alat-alat produksinya dengan menempatkan mereka sebagai klas yang tereksplotasi. Ini berlaku juga pada perusahaan-perusahaan "sektor publik", yang beroperasi di dalam kerangka kapitalisme pinggiran serta tunduk pada imperatifnya. Perusahaan-perusahaan yang disponsori negara atau dimiliki negara dengan demikian tidak lebih daripada "pengembangan kapital", satu dari berbagai bentuk pengorganisasian kapital, yang kebanyakan menggunakan bentuk pemilikan individual atau korporasi.

Apabila demokrasi dimaknai sebagai interaksi segitiga, yang terpenting sebetulnya bukan interaksi antar aktor, melainkan tiga corak interaksi dalam menyelesaikan masalah publik. Konsep *state* merujuk pada cara kerja yang mengandalkan kepatuhan pada tatanan hierarkhis sebagaimana terjadi dalam birokrasi dan militer, sementara *market* merujuk pada interaksi transaksional yang sifatnya suka sama suka. Sementara itu, konsep *civil society* merujuk pada cara kerja yang mengandalkan keadaban dan pengorganisasian solidaritas. Ketiga jenis interaksi tersebut

⁷ Lihat Shmuel Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change* (Englewood Cliffs, NH: Prentice-Hall, 1966); *The Political System of Empires* (New York: Free Press, 1963); "Social Change, Differentiation, and Evolution", *American Sociological Review* 29, no. 3, halaman 375-386.

⁸ Lihat misalnya Reinhard Bendix, *Nation Building and Citizenship* (New York: Wiley, 1964).

bisa terjadi dalam organisasi negara, dalam perusahaan maupun organisasi masyarakat sipil. Pemelintiran terjadi ketika yang dirujuk adalah aktor yang terlibat, bukan cara penyelesaian masalah publik. Atas dasar konseptualisasi demokrasi yang sedemikian terpelintir ini, pejabat negara didorong untuk bernegosiasi dengan pengusaha atas dasar prinsip *win-win solution*.

Mengikuti garis pemikiran ini, beberapa Marxis berbicara tentang borjuis birokrat pemegang perusahaan-perusahaan seperti itu. Tetapi jika garis pemikiran ini diikuti, distingsi analitis harus dibuat antara perusahaan-perusahaan negara dan pejabat-pejabat yang menjalankannya, di mana keputusan-keputusannya tunduk pada peraturan pembayaran hutang kapitalis (sekalipun tidak terpenuhi di dalam praktek aktualnya -- demikian pula sektor swasta hampir selalu tidak mencapainya tanpa bantuan sektor publik) di satu pihak, dengan, di pihak lain, mereka yang menguasai aparatur negara, birokrat-birokrat negara yang tidak dalam cara yang sama ditentukan oleh kalkulasi-kalkulasi yang menguntungkan. Negara sebagai suatu entitas yang berdiri di luar serta di atas masyarakat, perantara otonom yang secara potensial ditetapkan oleh suatu sumber rasionalitas independen (dengan memberikan bantuan teknis pada negeri-negeri metropolitan), serta berkemampuan untuk memprakarsai dan mengejar program-program pembangunan demi keuntungan seluruh masyarakat. Implisit ada suatu pemisahan antara negara dengan masyarakat, meremehkan persoalan-persoalan mengenai fondasi sosial kekuasaan serta pembentukan kebijaksanaan publik. Problematika negara kemudian terbatas pada hal-hal kemujaraban institusi-institusi publiknya serta organ-organ untuk mencapai tujuan-tujuan serta program-program modernisasi, dengan fokus khusus pada peranan elite yang memerintah, partai-partai politik, birokrasi, serta militer.

Negara sebagai Aktor yang mengelola Kepentingan Publik.

Negara mempunyai peranan penting dalam transportasi publik. Dalam beberapa dekade belakangan ini terlihat dahsyatnya perubahan politik-ekonomi menuju titik minimal peranan negara, dan pada saat yang bersamaan mencapai titik maksimal peran pengusaha. Ketika badan publik yang menjadi sandaran pengelolaan kepentingan publik, maka pelayanan kepada publik mau tidak mau didasarkan pada kemampuan membayar,

bukan didasarkan pada penghormatan atas hak-hak warga negara. Perusahaan memberikan pelayanan kepada publik hanya kalau dirinya bisa memperoleh keuntungan, dan perusahaan tidak bisa dituntut bertanggung jawab terhadap nasib warga negara yang tidak mendapatkan pelayanan publik.⁹

Politik Jalan Ketiga mencoba mencari hubungan yang baru antara individu dengan masyarakat. Jalan Ketiga merupakan definisi ulang dari hak dan kewajiban. Perhatian utama dari Jalan Ketiga adalah soal keadilan sosial. Ia mendorong perlunya keterlibatan sosial yang inklusif dan membangun masyarakat yang kuat dan aktif, masyarakat dan negara yang bekerjasama sebagai mitra. Giddens sebagai ilmuwan sosial berupaya menghidupkan budaya civil society, mengupayakan sinergi antara sektor publik dan swasta, dan memanfaatkan dinamika pasar dengan tetap memperhatikan kepentingan umum/masyarakat. Jalan Ketiga dan globalisasi adalah berkaitan. Hal ini tampak dari konteks tulisan Giddens dalam karya tersebut. Giddens menempatkan globalisasi sebagai positif dan sebagai yang harus diwaspadai karena dampaknya yang dasyat terutama dalam bidang ekonomi. Giddens dalam *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (1998) menyebut lima dilema yang harus dihadapi yakni, pertama, globalisasi. Globalisasi bukan sekedar sistem ekonomi belaka. Globalisasi mencakup arti ekonomi, informasi, transportasi, dan sekaligus juga pola tingkah laku kehidupan sehari-hari. Globalisasi yang bergerak ke semua arah mempengaruhi posisi dan kekuatan negara-negara di seluruh dunia. Kedaulatan bukan lagi perkara negara, batas-batas menjadi lebih kabur. Tetapi negara-bangsa tidak menghilang, dan lingkup pemerintahan, secara keseluruhan justru meluas, bukan menyusut. Negara tidak lagi berperan dalam mengurus perdagangan tetapi lembaga perdagangan Internasional.

⁹ Baca lebih lanjut, Purwo Santoso, Menata Sistem Transportasi: Mendekatkan Demokrasi Dengan Rakyat, *Jurnal Wacana*, Edisi 22, Tahun VI, 2005, h. 17-44, Insist, Yogyakarta.

Negara dan Kapitalisme

Teori ini memberikan rekomendasi bahwa kehancuran kekuasaan politik dan kekuasaan agama oleh kekuatan ekonomi adalah perubahan terpenting dan mendasar, yang memungkinkan berkembangnya sistem kapitalis. Persekutuan antara kaum pedagang dan kaum pengusaha dengan Negara-negara (dalam artian sebagai fasilitator), yang menghasilkan akselerasi perkembangan akumulasi keuntungan dan modal sampai ribuan kali turn over perdagangan. Ini terjadi pada masa industrialisasi dan internasionalisasi kolonial, namun disini peran Negara tidak akan menguntungkan masyarakat banyak, kalaulah tidak dipaksa atau dipertentangkan dengan kekuatan masyarakat itu sendiri (buruh, tani dan lain-lain). Pada era setelah 1980-an, kembali terjadi tendensi yang amat sangat memberatkan kepentingan umum, terutama dengan globalisasi kapital, melalui keterbukaan ekonomi dan kebutuhan investasi sebagai satu-satunya jalan pembangunan. Negara kembali bersekutu dengan kekuatan ekonomi, dalam artian pembantu dan penjamin kepentingan kekuatan-kekuatan ekonomi (yang bertentangan dengan kepentingan umum).

Melalui karyanya *The Rise of Capital*, Robison dengan jelas menyebutkan praktik konspirasi dunia usaha yang cukup kompleks. Yushihara Kunio dan Andrew MacIntyre merupakan dua penulis tentang ekonomi politik Indonesia yang benar-benar yakin ada konspirasi dalam kapitalisme di Indonesia. Konspirasi itu ada dan tak terbantahkan. Patronase bisnis yang berkembang di Indonesia bisa dijelaskan dari hubungan patron client. Yoon Hwan Shin menjelaskan bahwa hubungan ini sering diartikan sebagai solidaritas vertikal yang terjadi hanya dalam masyarakat patrimonial. Dalam hubungan ini, individu dengan status yang lebih tinggi (patron) menggunakan pengaruh dan sumberdayanya untuk menyediakan perlindungan atau keuntungan bagi klien atau seseorang yang statusnya di bawahnya. Klien ini kemudian membalas dengan menawarkan dukungan termasuk jasa pribadi. Dalam pemikiran ini, patronase bisnis, patron politik yang dimiliki pengusaha umumnya berada di tangan pejabat Negara, sebagaimana ditegaskan oleh Shin bahwa patronase bisnis adalah fenomena umum di Indonesia, khususnya masa Orde Baru. Shin, menelaah secara khusus peranan negara

masa Orba dalam mendukung perkembangan kaum kapitalis yang berakibat pada melemahnya kekuatan sosial, ekonomi dan politik. Kemandirian Negara sebagai tuntutan dan kebutuhan industrialisasi serta pembangunan ekonomi, membutuhkan aliansi-aliansi baru antara Negara dan kekuatan-kekuatan social politik, social ekonomi baik dalam tataran nasional maupun internasional. Negara sebagai kekuatan mandiri menjadi subyek yang memiliki kepentingan-kepentingan sendiri yang berbeda dengan kepentingan dari kekuatan social yang ada di masyarakat.¹⁰

Demokrasi dapat dimaknai sebagai interaksi segitiga, yang terpenting sebetulnya bukan interaksi antar aktor, melainkan tiga corak interaksi dalam menyelesaikan masalah publik. Konsep *state* merujuk pada cara kerja yang mengandalkan kepatuhan pada tatanan hierarkhis sebagaimana terjadi dalam birokrasi dan militer, sementara *market* merujuk pada interaksi transaksional yang sifatnya suka sama suka. Sementara itu, konsep *civil society* merujuk pada cara kerja yang mengandalkan keadaban dan pengorganisasian solidaritas. Ketiga jenis interaksi tersebut bisa terjadi dalam organisasi negara, dalam perusahaan maupun organisasi masyarakat sipil. Pemelintiran terjadi ketika yang dirujuk adalah aktor yang terlibat, bukan cara penyelesaian masalah publik. Atas dasar konseptualisasi demokrasi yang sedemikian terpelintir ini, pejabat negara didorong untuk bernegosiasi dengan pengusaha atas dasar prinsip *win-win solution*. Demokrasi dijabarkan sebagai rasionalitas negara. Pada saat itu, rasionalitas warga negara tidak kelihatan. Yang ada hanyalah asumsi bahwa negara bekerja untuk rakyat. Saat ini, saat maraknya gagasan neo-liberal, warga negara terkesan dihormati hak-haknya. Yang sering kita lupakan, hak-hak yang dikedepankan sebetulnya adalah hak-hak politik, dan hak-hak politik itupun hanya bisa mempengaruhi dinamika sistem manakala: (1) warga negara secara individual memiliki kesadaran akan hak, dan (2) kesadaran hak ini diperjuangkan secara kolektivitas dalam kegiatan-kegiatan yang terorganisir. Jelasnya, warga negara yang tidak memenuhi persyaratan ini pada gilirannya tidak mampu ikut bernegosiasi, bahkan akhirnya dianggap tidak ada. Konseptualisasi demokrasi semacam

¹⁰ Shin, Yoon Hwan, *Demyistifying the Capitalist State: Political Patronage, Bureaucratic Interest, and Capitalist in Formation in Soeharto's Indonesia*, A Dissertation to the Faculty of the Graduate School of Yale University, 1989, h. 7.

itu menyembunyikan kenyataan bahwa pengusaha adalah juga warga negara yang semestinya diperlakukan setara dengan warga negara lainnya. Peran dominan pengusaha tidak mudah dipergoki ketika secara konseptual dirinya mendapat pijakan konseptual sebagai salah satu, dari tidak kaki demokrasi.

Dalam argumentasi teori ini kondisi negara Indonesia pasca Orba mendapatkan penjelasan yang menarik karena keruntuhan rejim Orba hampir tidak menghilangkan karakteristiknya yang bersifat oligarkhis. Terbukti rejim yang ada sekarang masih berjuang mengangkat akar kekuasaan yang bersifat oligarkhis, selain itu dengan teori ini juga ditunjukkan masih berkembangnya praktik patronase bisnis menunjukkan bahwa sentralisasi ekonomi dan politik menjadikan negara sebagai aktor utama. Negara menjadi tumbuh kuat dan sebagai sebuah negara otoriter birokratis rente yang memunculkan para pemburu rente di kalangan pejabat pemerintah. Sedangkan masyarakat menjadi lemah. Hadiz dan Robison dalam *Organizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets* menguatkan teori itu. Robison mendalami kajian atas konflik dramatis yang terjadi di Indonesia setelah menguatnya kapitalisme pasar internasional (era globalisasi). Dalam skema teori ini, dijelaskan bagaimana rejim yang ada dalam orde reformasi juga berusaha membandingkan respon kapitalisme pasar itu. Terutama negara hendak mengkonsolidasikan kekuatan otoritarian menghadapi sisa-sisa hegemoni oligarki politik yang sudah mengakar. Berkembangnya praktik patronase bisnis menunjukkan bahwa sentralisasi ekonomi dan politik menjadikan negara sebagai aktor utama. Negara menjadi tumbuh kuat dan sebagai sebuah negara otoriter birokratis rente yang memunculkan para pemburu rente di kalangan pejabat pemerintah.¹¹

Richard Robison dalam karyanya *The Rise of Capital* (1986) dengan jelas menyebutkan praktik konspirasi dunia usaha yang cukup kompleks. Yushihara Kunio (1988) dan Andrew MacIntyre (1991) merupakan dua penulis tentang ekonomi politik Indonesia yang benar-benar yakin ada konspirasi dalam kapitalisme di Indonesia. Konspirasi itu ada dan tak terbantahkan. Patronase bisnis yang berkembang di Indonesia

¹¹ Hadiz, Vedi R dan Richard Robison, *Organizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*, Routledge Curzon, London, 2004, h.17-18.

bisa dijelaskan dari hubungan patron client. (Yoon Hwan Shin, 1989). Hubungan ini sering diartikan sebagai solidaritas vertikal yang terjadi hanya dalam masyarakat patrimonial. Dalam hubungan ini, individu dengan status yang lebih tinggi (patron) menggunakan pengaruh dan sumberdayanya untuk menyediakan perlindungan atau keuntungan bagi klien atau seseorang yang statusnya di bawahnya. Klien ini kemudian membalas dengan menawarkan dukungan termasuk jasa pribadi. Dalam pemikiran ini, patronase bisnis, patron politik yang dimiliki pengusaha umumnya berada di tangan pejabat negara. Sebagaimana ditegaskan oleh Shin bahwa patronase bisnis adalah fenomena umum di Indonesia, khususnya masa Orde Baru.

Berkembangnya praktik patronase bisnis menunjukkan bahwa sentralisasi ekonomi dan politik menjadikan negara sebagai aktor utama. Negara menjadi tumbuh kuat dan sebagai sebuah negara otoriter birokratis rente yang memunculkan para pemburu rente di kalangan pejabat pemerintah. Sedangkan masyarakat menjadi lemah. dari Richard Robison menguatkan teori itu. Buku tersebut merupakan kajian atas konflik dramatis yang terjadi di Indonesia setelah menguatnya kapitalisme pasar internasional.¹² Pada sisi lain, buku yang terdiri dari empat bab ini juga berusaha membandingkan respon pemerintahan pasca-Soeharto terhadap kapitalisme pasar itu. Terutama negara hendak mengkonsolidasikan kekuatan otoritarian menghadapi sisa-sisa hegemoni oligarki politik yang sudah mengakar. Dari perbandingan itu, bisa diketahui bahwa reorganisasi kekuatan ekonomi-politik di Indonesia masih harus menempuh jalan panjang.

Pada bab pertama, Robison dan Vedi memberi kerangka teoritis untuk memotret apa yang telah terjadi di Indonesia. Setelah itu keduanya mengupas krisis berkepanjangan dan adanya paradoks dalam masa transisi menuju demokratisasi. Pembahasan kemudian dilanjutkan pada teori-teori perubahan dan kasus Indonesia. Terdapat tiga teori yang dikupas, selain teori yang berasal dari tesis neo-liberalisme, juga diuraikan teori benturan antar-institusi historis dan teori benturan akibat konflik sosial dan perubahan institusional. Ketiga teori itu disambungkan pada kenyataan-kenyataan yang terjadi di Indonesia. Dalam kondisi itu, kapitalisme negara yang diusung orde baru pelan-pelan

¹² Ibid., h.18-25.

ternyata meresap kembali ke dalam susunan politik pasca-Orba, sebagai contoh, kelompok-kelompok bisnis warga keturunan pun semakin menjamur, telah terjadi metamorfosis birokrat politis yang ingin meraih atau mempertahankan kekuasaan.

Praktek-praktek ekonomi koncoisme masih mewarnai reorganisasi kekuasaan politik. Pada saat ini, potret buram institusi politik tak kalah dibanding Orba. Semakin banyak orang yang terjun ke dunia bisnis setelah 'sukses' menjadi politisi. Dalam buku ini, kedua peneliti hanya menggambarkan liku-liku kapitalisme predator yang diperlihatkan para pebisnis yang notabene adalah politisi juga.

BAB III**TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN****1. Tujuan Penelitian**

- 1) Melihat secara empiris relasi negara, masyarakat, kapitalisme (swasta) dalam bidang transportasi publik.
- 2) Menjelaskan peran pemerintah, masyarakat dan swasta dalam pengembangan transportasi Publik
- 3) Melihat secara empiris sampai sejauh mana aksesibilitas masyarakat terhadap pola transportasi publik di kota Surabaya tersebut
- 4) Menjelaskan hubungan antara negara, masyarakat, dan kapitalisme dalam pengembangan sistem transportasi publik berkelanjutan?

2. Manfaat Penelitian

- 1) Penelitian ini ditujukan untuk memperkaya kajian bidang transportasi publik dari perspektif sosial politik.
- 2) Kegiatan penelitian ini juga dimaksudkan untuk menyampaikan informasi ilmiah tentang factor-faktor yang bisa menjelaskan tentang hubungan antara negara, masyarakat dan kapitalisme dalam transportasi publik di kota Surabaya.
- 3) Secara praktis studi ini bisa memberi manfaat pada pemahaman publik tentang keterkaitan yang tak terpisahkan satu sama lain antara pemerintah, masyarakat dan swasta dalam mengatasi persoalan transportasi publik di kota Surabaya.

3. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara mendalam (*depth-interview*) digunakan untuk mengumpulkan informasi yang menyangkut peranan negara, masyarakat, kapitalis yang dijalankan selama ini di bidang transportasi kota.
- b. Review dan analisis dokumen tentang transportasi kota.

4. Analisis Data

Metode analisis menggunakan teknik interpretasi. Artinya, seluruh data yang telah diperoleh dari wawancara maupun data sekunder analisis mulai saat penelitian ini berlangsung sampai sesudah pengumpulan data berakhir. Setelah data ditranskripsikan dengan lengkap, didukung dengan data primer dan sekunder yang diperoleh selama penelitian maka langkah-langkah yang ditempuh dalam menganalisis mencakup tiga langkah yaitu: berkaitan dengan penyederhanaan data, penyajian data dan penyimpulan. Sementara itu data dari kuesioner akan disajikan dalam bentuk tabel silang dan diinterpretasi sesuai keperluan permasalahan penelitian.

4. Metode Analisis Data

- Penentuan Unit Analisis

Unit analisis riset ini adalah pelaku angkutan public, pengguna angkutan public, pemerintah kota Surabaya (Dinas Perhubungan, DLLAJR, Badan Perencanaan Pembangunan Kota/Bapeko, Pengusaha angkutan, Organda, Sopir, DPRD, LSM yang bergerak pada bidang transportasi public baik di tingkat local maupun nasional, yaitu INSTRAN, dan lainnya).

- Cara dan Instrumen Pengumpulan data. Cara dan instrument penelitian ini dirancang dengan menetapkan kegiatan yang meliputi:

- a. Review studi
- b. Wawancara terhadap penentu kebijakan, implementator program, pengguna jasa angkutan public, pelaku transportasi public (sopir, pengusaha angkutan)
- c. Studi kasus mengenai transportasi di dua kota Surabaya.

5. Pengolahan dan Analisis data

Metode analisis data yang digunakan adalah “*deskriptif analitik*”, baik data yang bersifat kuantitatif, kualitatif maupun kombinasi dari kedua-duanya. Untuk data kuantitatif, setelah data diterima dari masing-masing enumerator dilakukan proses tabulasi dan editing, jika ditemukan data yang belum terisi dilakukan proses konsultasi dan konfirmasi pada informan kunci dan para enumerator, selanjutnya dilakukan proses interpretasi dan analisis infrensia. Sedangkan analisis data kualitatif dilakukan proses verifikasi dari berbagai sumber (tokoh masyarakat, referensi, intansi terkait). Dalam analisis data kualitatif, juga dilakukan pendekatan dengan menelaah setiap faktor baik yang bersifat eksternal maupun internal yang mempengaruhi masyarakat di daerah lokasi studi.

Pengambilan data kualitatif dilakukan dengan wawancara mendalam. Hasil tersebut diharapkan mencerminkan keadaan riil yang akan dirangkum menjadi kesimpulan forum.

Interpretasi dan analisis data dilakukan, baik dengan pendekatan kualitatif maupun kuantitatif. Pada tahap kegiatan awal, studi literatur sangat dibutuhkan dan harus dilakukan secara mendalam. Studi literatur dilakukan dengan maksud agar tim peneliti mendapatkan gambaran awal mengenai peta atau kondisi transportasi public khususnya mengenai daerah yang akan diteliti.

Untuk mendapatkan data dan informasi lapangan disiapkan sejumlah instrumen yang terdiri yang terdiri dari:

1. Instrumen untuk pengumpulan data potensi wilayah yang menjadi area penelitian berbentuk daftar pertanyaan terstruktur dan pedoman pengamatan terhadap kondisi dan situasi wilayah.
2. Instrumen untuk pengumpulan informasi dari para informan terpilih berupa pedoman wawancara, khususnya berkaitan dengan usaha untuk mendapatkan informasi tentang kondisi sosial ekonomi dan budaya.
3. Instrumen untuk pengumpulan tentang persepsi dan pengetahuan informan pada program-program pemerintah yang diharapkan. Wawancara dilakukan pada tokoh-tokoh adat dan agama, tokoh-tokoh formal dan informal, tokoh pemuda dan wanita serta masyarakat yang terpilih sebagai informan.

Sumber data primer dan sekunder adalah: Bapeko, Dinas Tata Kota (Dinas Pekerjaan Umum, Jasa Marga), masyarakat (pengguna jalan, pelaku bisnis, pengusaha transportasi).

BAB IV

METODE PENELITIAN

1. Pendekatan yang dipakai

Penelitian ini dirancang sebagai suatu kegiatan penelitian yang memotret tentang kondisi-kondisi social, ekonomi dan politik transportasi kota. Dalam melakukan kegiatan itu, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Melalui penerapan pendekatan kualitatif, yang dipelajari dan diamati secara langsung adalah sikap dan perilaku bertarnsportasi dari individu-individu warga kota Surabaya. Dengan memperhatikan berbagai keterbatasan yang ada dalam metode kualitatif, maka evaluasi terhadap instrumen penelitian juga akan dilakukan sebagai upaya mencari dan merumuskan konsep transportasi kota yang berkelanjutan. Tidak menutup kemungkinan, dalam pelaksanaan penelitian ini akan dikembangkan beragam instrumen yang mendukung tercapainya tujuan penelitian ini.

Singkatnya, penelitian ini dirancang dengan menetapkan kegiatan yang meliputi:

Wawancara mendalam (*in-depth interview*) digunakan untuk mengumpulkan informasi yang menyangkut peranan negara, masyarakat, kapitalis yang dijalankan selama ini di bidang transportasi kota. Wawancara terhadap penentu kebijakan transportasi (Dinas Perhubungan, DPRD Kota Surabaya, Organda, dan implementator program. pengusaha angkutan public, dan pengguna jasa angkutan transportasi public), dan review serta analisis dokumen tentang kebijakan transportasi kota.

2. Sumber Data dan Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian: Daerah penelitian ditetapkan di kota Surabaya..

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Peran Pemerintah dalam Kebijakan Transportasi Publik

Permasalahan dalam konteks transportasi publik perkotaan terus meningkat bersamaan dengan meningkatnya kegiatan sosial dan ekonomi yang diikuti dengan pertumbuhan permintaan perjalanan di Surabaya telah menimbulkan berbagai macam permasalahan transportasi, antara lain adalah: kemacetan Lalu Lintas dan struktur Perkotaan. Dengan adanya konsentrasi permintaan perjalanan di wilayah pusat kegiatan ekonomi dan bisnis (Surabaya Selatan, Pusat dan Utara) menyebabkan kemacetan lalu lintas yang parah dan membuat angkutan bus serta kereta api menjadi penuh sesak, karena sebagian besar tarikan perjalanan ke tempat tujuan atau tempat kerja masih terpusat pada kawasan tertentu, di tengah kota.

Di Surabaya ada otorita angkutan Surabaya yang mengeluarkan ijin trayek, terdiri dari DLLAJ Propinsi Jatim, DLLAJ Sidoarjo, dan DLLAJ Kota Surabaya. Kondisi angkutan darat di kota Surabaya memerlukan penanganan secara komprehensif dengan melibatkan berbagai pihak terkait. Menurut Ramelan dari Pemkot Surabaya:¹

“Karena namanya angkutan, ini saya ngomong agak teoritis ya... angkutan proses pergerakan dari satu tempat ke tempat lain menggunakan sarana dan prasarana, prasarana itu jalan, di jalan ada penunjangnya seperti terminal, halte pokoknya yang ada di kiri kanan jalan itu termasuk prasarana. Disamping prasarana ada sarana, sarana itu kendaraan. Sejarah angkutan awalnya orang berjalan kaki terus ada perkembangan proses akhirnya untuk memindahkan barang diglindingkan dari atas kebawah, dihanyutkan dari sungai terus akhirnya terinspirasi dengan mengglindingkan timbullah roda. Kendaraan pertama kali ditarik oleh manusia. Berkembang terus tenaganya diganti pake hewan terus terakhirnya mesin uap terus sampai mobil. Di Indonesia tenaga hewan dianggap masih tradisional, tapi di luar negeri seperti Eropa, Amerika kendaraan pake tenaga penggerak listrik dan mesin.

¹ Wawancara 5 September 2006

Dia pake tenaga hewan hanya untuk melindungi budayanya saja, seperti di Inggris untuk seremonial kerajaan. Sekarang di Indonesia ternyata kalau di luar negeri sudah ditinggalkan karena dianggap tidak efisien penggerak manusia dan penggerak hewan. Penggerak manusia yaitu becak, penggerak hewan kalau mbak pergi ke daerah Karangpilang ada masih ada andong bukan untuk wisata. Citar masih dipakai di daerah Kalimas. Kalau perkembangan angkutan umum di Surabaya pernah ada helicak, jadi tadinya becak untuk memanusikan orang. Becak diganti helicak kemudian diganti angguna double kabin sebenarnya untuk teknik penggunaan dia termasuk angkutan barang, angguna perkembangannya bentuknya yang baru sekarang bestle wagon bangku depan untuk supir bangku tengah untuk penumpang.

Penjelasan informan di atas menunjukkan bahwa di Indonesia umumnya dan Surabaya khususnya, angkutan yang masih menggunakan tenaga manusia dianggap tidak efisien, dan masih ada kesan sebagai angkutan yang tidak modern. Dengan adanya anggapan dari masyarakat seperti ini, bagi kota yang sedang giat tumbuh dan berkembang maka bisa dipastikan bahwa ke depannya kota Surabaya akan dipenuhi oleh kendaraan bermotor (mobil dan sepeda motor) sebagai moda angkutan yang dipilih masyarakat karena sifat-sifatnya yang cepat, efisien, dan dapat melambungkan status dirinya sebagai seorang yang sukses dalam menjalani kehidupan yang menjalankan nilai-nilai modernitas.

Ketika pelayanan bus merosot, orang akan berusaha mendapatkan kendaraan pribadi baik itu mobil maupun motor. Dengan meningkatnya perjalanan pribadi maka kemacetan semakin meningkat dan perjalanan menjadi lambat atau kecepatan menjadi berkurang. Dengan merosotnya kecepatan bus, produktivitas akan merosot dan biaya menjadi lebih besar. Karena biaya naik maka ongkos bus juga harus naik atau pelayanan disubsidi atau dicabut harus disubsidi atau dicabut. Naiknya ongkos angkutan atau dicabutnya pelayanan akan mengantar pada penurunan yang akan mengantar pada minat naik bus yang akan mengantar pada lebih banyaknya perjalanan dengan kendaraan pribadi dan kemacetan yang lebih parah.

Fasilitas yang ada dalam angkutan publik, bus kota, angkot (mikrolet/bemo) masih belum memberikan kenyamanan bagi penggunaanya. Angkutan umum dengan trayek tetap, yakni:

1). Bus kota: Kapasitas duduk 50-60, dengan 3 + 2 pola tempat duduk. Dengan orang berdiri, muat sampai 100 orang. Izin untuk hampir semua dari DLLAJ Tk.I Jawa Timur, karena menggunakan terminal Purabaya. Dengan sebanyak 400 bus yang diizinkan untuk 25 trayek. Damri diizinkan 233 bus, sedangkan operator swasta rata-rata 6 bus.

2). Angkot: Kapasitas duduk 13. Trayek angkot berjumlah 57, dengan 4684 angkot yang diizinkan.

Berdasarkan data yang dihimpun oleh Pemkot bidang transportasi Surabaya² bahwa jumlah mikrolet di Surabaya sebanyak 5.173 unit dan kapasitas 62.076 tempat duduk, yang terbagi atas 59 trayek utama, dan jumlah taksi di Surabaya yang memperoleh izin Surat Perizinan Wali Kota (SPW) sebanyak 5.835 unit, namun hanya 5.130 unit yang direalisasikan. Menurut jumlah itu, hanya 4.170 unit yang saat ini beroperasi dan masih belum cukup menjamin baiknya sistem transportasi publik kota. Potensi angkutan umum lainnya adalah Anggana (yang sudah kurang populer dan armadanya semakin hari berkurang, hanya tinggal beberapa saja) dengan kondisi yang sebenarnya sudah tak layak. Pada awalnya berjumlah 1.178 unit, tetapi kini kurang dari 10% yang beroperasi, sedangkan sisanya dinyatakan dalam kondisi rusak. Sementara itu, bus kota yang beroperasi di Surabaya adalah 445 unit, 12 unit di antaranya izinnya dikeluarkan oleh Dishub Kota Surabaya. Izin untuk 433 unit lainnya dikeluarkan oleh Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (DLLAJ) Jawa Timur karena rutenya tidak hanya mencakup wilayah Kota Surabaya, dan Kota Sidoarjo.³

Masalah lain yang terkait dengan transportasi adalah terbatasnya perhatian Pemkot terhadap pelayanan di bidang transportasi seperti masalah kebersihan tempat terutama pemberhentian (terminal-halte) dan ketidaknyamanan yang dirasakan penumpang didalam bemo-lyn dan bus kota yang disebabkan oleh fasilitas tempat duduk penumpang yang kurang nyaman, keamanan, ruang dalam angkutan umum yang sempit (misalnya: sebagai akibat keteledoran sopir menempatkan ban cadangan didalam bemo-

² Kabag Angkutan Dishub Surabaya.

³ Kompas Jatim, 28 Mei 2003.

lyn) atau banyaknya pengamen di dalam bus kota. Kenyamanan yang relatif lebih baik diantara angkutan massal (kecuali taxi) adalah kereta api komuter Surabaya – Sidoarjo.

Beberapa operator yang melayani transportasi publik kota Surabaya adalah:

- Damri - pemilik/pengusaha 233 bus berijin (30 cadangan), 32 perusahaan swasta, yang sebagian besar merupakan pemilik - dengan jumlah sebanyak 167 bus, 15 cadangan.
- Trayek dan jumlah angkot, ada sekitar 400 bus berijin operasi di 27 trayek dan sekitar 4700 angkot berijin operasi di 57 trayek.
- Trayek bus utamanya dirancang di koridor utara - selatan dan juga ke barat ke Tambak Oso Wilangun

Keberadaan operator-operator yang ada, mencakup: (i). Tunggal: Pelayanan Damri; (ii). Tunggal:Perusahaan swasta tunggal; (iii). Campuran:Damri/perusahaan swasta tunggal; (iv). Campuran: Damri / banyak perusahaan swasta; (v). Campuran: Banyak perusahaan swasta. Keseluruhan jumlah bus yang diizinkan untuk trayek bus kota rata-rata 17, dan armada bus yang diizinkan operator swasta rata-rata 6 bus. Untuk menjangkau kebutuhan masyarakat, pemerintah dan operator melakukan pelayanan melalui bus kota.

Ada tiga kategori pelayanan bus kota, yaitu:

- Reguler:11 trayek 191 bus berijin
- Patas: 9 trayek 178 bus berijin
- Patas A/C: 7 trayek 31 bus berijin

Salah satu yang perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah adalah berkait dengan kehadiran pasar tradisional. Kesemrawutan dan lingkungan pasar yang jorok menjadi sesuatu yang umum terlihat di pasar – pasar tradisional. Walaupun secara umum, aktifitas berbelanja warga kota sudah cukup terpenuhi kenyamannya karena munculnya banyak pusat perbelanjaan modern di Surabaya. Tetapi itu tidak berarti kenyamanan warga untuk memperoleh pelayanan yang baik dari pemerintah bisa diabaikan begitu saja. Hal ini telah menambah persoalan untuk memperoleh kenyamanan dalam

perjalanan. Angkot-angkot sering berhenti di depan pasar atau tempat-tempat publik seperti perkantoran, mal/plasa untuk mendapatkan penumpang. Selain Angkot-angkot, taksi juga sering mengambil dan menurunkan penumpang tanpa memperhatikan kendaraan lainnya. Ini hampir menjadi pemandangan keseharian yang dengan mudah bisa dilihat saat melintas di pasar-pasar tradisional, sekolahan, atau plasa/mal.

Bagaimanapun perlu adanya penanganan sungguh dari pemerintah dalam mengatur sistem transportasi publik. Kebijakan di bidang transportasi publik tidak bisa diartikan sebagai penggunaan otoritas negara oleh para pejabat publik dalam menentukan pilihan langkah-langkahnya, melainkan juga harus dimaknai sebagai penggunaan rasionalitas publik yang konsisten dengan rasionalitas kepentingan warganya. Artinya adalah kebijakan publik harus mengacu pada kepentingan nyata masyarakat dan tidak pada kepentingan pengusaha atau elite politik tertentu. Karena masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan transportasi. Dalam konteks menjalankan demokrasi, kepentingan publik menjadi yang utama dalam menyusun agenda kebijakan. Kebijakan publik yang berlangsung dalam tatanan politik yang demokrasinya hanya mencapai derajat demokrasi prosedural memungkinkan kelompok-kelompok tersebut sebetulnya berperan sebagai penentu kebijakan yang menguntungkan dirinya, namun secara resmi kebijakan tersebut dituntut untuk kepentingan publik.⁴

Dari hasil wawancara dengan Kasie Dishub Kota Surabaya diperoleh data bahwa masalah transportasi publik seperti trayek (baru), meliputi:

- Masalah utama: sistem satu arah. Sistem ini sangat tidak ramah terhadap pengguna angkutan umum.
- Peningkatan kendaraankendaraan angkutan umum yang kecil pada jalan-jalan utama, dan tidak adanya pengembangan jaringan trayek bus kota.
- Pengembangan jaringan trayek angkot dan bus.

⁴Purwo Santoso, "Menata Sistem Transportasi: Mendekatkan Demokrasi Dengan Rakyat," *Jurnal Wacana*, Insist, Yogyakarta, Edisi 19, Tahun 2005.

Sistem Pengaturan dan Perijinan cenderung bersifat kaku, rumit dan parsial, yang tampak dari:

- Setiap kendaraan diizinkan untuk satu trayek selama lima tahun.
- Beberapa operator pada satu trayek: sulit menyetujui perubahan.
- Trayek-trayek yang terikat pada terminal.
- Terlalu banyak kategori kendaraan, tingkat pelayanan, trayek yang dibawah wewenangwewenang yang berbeda.
- Setiap kendaraan disebut dalam izin trayek.
- Bus-bus dimiliki oleh 33 operator kecil (atau sendirisendiri untuk angkot).
- Pengatur, pemilik, pengemudi, pengguna berkepentingan berbedabeda.

Persoalan yang menyangkut trayek, dan sistem pengaturan dan perijinan telah mengganggu sistem transportasi kota. Surabaya dalam dinamika keseharian terutama pada jam-jam sibuk (pagi, tengah hari dan sore menjelang malan), jalan-jalan protokol atau jalan utama menuju arah permukiman di Selatan kota Surabaya dan Barat kota Surabaya benar-benar macet. Kemacetan di Surabaya telah cukup mengganggu aktivitas ekonomi, politik dan sosial budaya. Hal ini harus diantisipasi sedini mungkin supaya tidak telanjur menjadi seperti Jakarta. Berbagai pihak mengusulkan pembenahan moda transportasi massal berbasis rel sebagai jalan keluarnya.

Surabaya berbeda dengan Jakarta, yang sudah memiliki angkutan massal berbasis rel (KRL) yang bisa menjangkau semua kelompok masyarakat dan titik-titik padat bisa diatasi dengan kehadiran KRL. Sedangkan Surabaya kereta komuter yang melayani trayek Surabaya-Sidoarjo, Surabaya-Lamongan sebagai langkah awal untuk mengatasi persoalan dalam transportasi publik. Tetapi bagaimanapun, masyarakat kota Surabaya belum mengandalkan transportasi publik yang ada sebagai pilihan moda angkutannya dalam perjalanan kesehariannya. Warga kota Surabaya dan daerah sekitar Surabaya (Sidoarjo, Gresik, Lamongan, dan Madura) masih memilih moda angkutan yang bersifat pribadi, yaitu mobil dan motor.

Apakah masyarakat tidak tahu tentang adanya alternatif transportasi publik yang bisa diakses untuk melakukan perjalanan? Pengembangan akses warga negara terhadap pelayanan publik didorong melalui kebijakan pengembangan transportasi yang memihak pada orang miskin. Mengingat perpolitikan dibalik pengembangan sistem transportasi tersembunyi di balik berbagai teknikalitas dan dengan mudahnya terabaikan oleh hegemoni teknokrat, maka pendidikan politik bagi para teknokrat merupakan permulaan yang harus ditempuh. Perlu ditumbuhkan kesadaran politik di kalangan para teknokrat bahwa: (1) dibalik disain dan gambar teknis yang ditawarkannya terpatri proses alokasi dan distribusi; (2) dibalik teori-teori ilmiah yang dijadikan dasar pembuatan kebijakan tersembunyi kepentingan-kepentingan politik tertentu. Pengembangan kapasitas negara dalam mengelola kepentingan publik, untuk sementara, bisa dimulai dari elit strategisnya.

Ada keengganan masyarakat untuk mengakses moda angkutan yang ada. Penumpang menghadapi masalah, yang bisa diidentifikasi sebagai berikut:

- Kenyamanan yang rendah.
- Kualitas kendaraan yang rendah.
- Citra dan penampilan yang buruk.
- Kualitas pelayan yang rendah (tidak dapat diandalkan, kapasitas kendaraan).
- Tarif tidak sesuai peraturan.
- Kecepatan rendah.
- Kualitas perjalanan di bus (dan di terminal) yang rendah.

Prosentase aktivitas lalu lintas berdasar moda angkutan, menurut kategori kota di Indonesia sebagai berikut:

Prosentase Aktivitas Lalu Lintas Berdasar Moda (Menurut Kategori Kota)

Moda	DKI Jakarta	Kota Metropolitan	Kota Besar	Kota Sedang	Kota Kecil	Rata- rata
Angkutan umum	10.6	11%	7%	8%	11%	14%
Barang	6.6%	6.6%	11%	15%	18%	21%
Kendaraan pribadi	50.8%	50.8%	32%	27.8%	19%	15%
Sepeda motor	32%	31.9%	50%	54.6%	52%	50%

Sumber: UTPP, 1999⁵ (Surabaya masuk dalam kategori kota metropolitan)

Dari tabel di atas terlihat bahwa lebih dari 50% masyarakat menggunakan kendaraan pribadi untuk melakukan perjalanannya. Mengapa hal ini terjadi? Apakah pemerintah kota kurang tanggap terhadap moda transportasi yang membuat masyarakat nyaman, aman untuk menggunakannya? Membuat kebijakan transportasi publik yang mengacu pada paradigma transportasi berkelanjutan memang masih kurang mencerminkan aspek sosialnya (seperti kenyamanan, cepat, murah, aman dan bisa diakses oleh semua kelompok yang ada di masyarakat). Kebijakan yang ada masih memuat kepentingan tersembunyi dari kelompok tertentu yang tidak mudah dibaca oleh publik karena kepada mereka telah dihembuskan wacana-wacana yang mengecoh. Sebagai contoh, kepentingan kelompok pengusaha tidak mudah dipergoki manakana penak khalayak ramai telah dibiasakan dengan konsep demokrasi sebagai interaksi segi tiga antara *state*, *market* dan *civil society* (negara, pasar dan masyarakat).

Sebagaimana diutarakan oleh Pemkot: "Peran Pemkot adalah sebagai regulator kebijakan, dan Pemkot tidak berjalan sendiri, ada sisi swasta yang bekerjasama dengan pemerintah, selama ini penyediaan transportasi yang nyaman, mungkin masih belum

⁵ Dikutip dari *makalah* seminar Kebijakan Transportasi Berkelanjutan, Direktorat Bina Sistem Transportasi Perkotaan, Dirjen Perhub. Darat, "Arah Kebijakan Subsektor Transportasi Darat Dalam Upaya Penghematan Penggunaan BBM Sebagai salah satu wujud Implementasi Transportasi Berkelanjutan", Jakarta, 5 Juli 2006.

dapat terpenuhi, karena pemerintah hanya regulator, kebijakannya saja.⁶ Lebih lanjut ditambahkan: "Nah sekarang saatnya untuk mulai mengakomodasi kepentingan masyarakat, ini arahnya kita akan menuju kearah operator seperti swasta, selama ini belum, sehingga kenyamanan itu belum tercapai, selama ini kan menyangkut setoran ya, trus kita tidak bisa kasih subsidi karena kepemilikannya pribadi." Ditambahkannya: "Saya ambil contoh tarif, berdasarkan aturan dari pusat. Ini contoh, kita menentukan tarif taxi sekian itu kita bahas dengan LSM, melibatkan perguruan tinggi, pengusaha dan semua unsure kita libatkan, dari user, itu dari tarif. Menentukan trayeknya saja itu juga kita libatkan, dari masyarakat, pengusaha."

Pemerintah mengalami kesulitan dalam mengatur hal-hal yang berkaitan dengan transportasi publik, yang mencakup:

- Terlalu banyak operator pada setiap trayek, yang membuat pengendalian rumit.
- Pembagian trayek antar beberapa operator, dan sistem setoran, mengakibatkan tiadanya yang bertanggung-jawab atas pelayanan yang disediakan pada trayek.
- Basis data dan perolehan informasi yang kurang, yang menghambat perencanaan, pengaturan.
- Tidak ada yang bertanggung jawab atas pelayanan.
- Tidak adanya satu bagian pemerintahan dengan tugas utama untuk memastikan penyediaan pelayanan bus yang layak dan efisien di Surabaya.
- Izin trayek tidak membawa kewajiban menyediakan pelayanan, maka tidak bus.
- Diketahui sebelumnya berapa banyak bus yang akan muncul untuk trayek mana dan pada hari apa.

Dalam konteks demokrasi pelayanan publik perlu dilakukan di berbagai sektor pelayanan publik. Karena pengambilan kebijakan publik yang sudah mulai melibatkan politisi yang berbasis afiliasi kepartaian, maka pengembangan kebijakan publik umumnya dan transportasi khususnya tidak semata-mata berbasis pada kepentingan

⁶ Wawancara dengan Kabid fisik dan prasarana Bappeko Surabaya, 23 Agustus 2006.

partai, melainkan busa mengakomodasi dan menjangkau kepentingan seluruh warga tanpa kecuali, termasuk warga yang difable dan warga manula. Untuk mengelola proses transformasi kepentingan untuk berorientasi sistemik merupakan tantangan bagi para pembuat kebijakan di bidang transportasi saat ini.

Salah satu solusi yang dibuat oleh Pemkot Surabaya untuk mengatasi persoalan transportasi publik mengacu pada Perpres 36/2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Perpres ini lebih merupakan regulasi yang dibuat demi menyenangkan investor ketimbang demi kepentingan publik. Perpres ini dikritik karena memberi kewenangan pada pemerintah untuk mencabut hak tanah demi pembangunan proyek-proyek infrastruktur semacam monorail ini. Rencana penggunaan Perpres 36/2005 ini dikatakan Wakil Ketua Komisi D (Pembangunan) DPRD Jatim Bambang Suhartono: "Kalau upaya musyawarah *deadlock* terus, Panitia Sembilan (adalah panitia pembebasan tanah) Pemkot Surabaya jangan ragu-ragu menggunakan Perpres itu," katanya. Pernyataan senada dilontarkan Hidayat, anggota komisi D dari PKB. "Saya sepakat dengan penerapan perpres itu. Kalau nggak pakai itu, kapan selesainya pembangunan jalan?" ujarnya. Sementara itu, tokoh masyarakat RT 2/RW 5 yang tinggal di antara pertigaan Jalan Jemur Andayani hingga pertigaan Jalan Siwalankerto mengadakan pertemuan membahas rencana pembangunan frontage road. Hasilnya, mereka sepakat menolak jika tanahnya digunakan untuk proyek tersebut.⁷

2. Kebijakan Transportasi Publik dan Kepentingan Masyarakat

Permasalahan transportasi publik kota Surabaya menuju kesemrawutan. Pembinaan angkutan umum untuk mengurangi tingkat kemacetan dengan cara membatasi beroperasinya kendaraan pribadi itu dilakukan oleh hampir semua Negara, karena mereka mempunyai pandangan dan pengalaman yang sama, yaitu banyaknya kendaraan pribadi yang beroperasi di jalan bisa menimbulkan masalah lalu lintas berupa

⁷ Jawa Pos, 19 April 2006.

kemacetan yang jauh lebih besar, di samping menyumbang besar terjadinya polusi udara dan suara. Untuk menangani masalah transportasi publik, sangat penting melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan. Maksudnya adalah masyarakat sebagai pengguna dan sasaran kebijakan transportasi perlu memahami system transportasi berkelanjutan ini tujuannya dapat mengetahui dan mengawasi apakah program dan kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah sudah berjalan pada arah yang seharusnya. Begitu juga pemerintah perlu memahami konsep ini agar dapat menyusun dan menerapkan kebijakan dan program untuk mewujudkan system transportasi berkelanjutan, dan sektor swasta, pelaku bisnis transportasi. Sektor bisnis transportasi perlu memahami bahwa penerapan system berkelanjutan akan dapat menjamin terciptanya iklim usaha angkutan yang sehat dan berkesinambungan.

Tidak hanya pemerintah yang menghadapi masalah dalam mengelola transportasi publik, ttapi juga operator/pengusaha menghadapi masalah:

- Keuntungan yang rendah karena pembatasan tarif dan biaya-biaya yang meningkat.
- Tidak ada kepastian kelaikan usaha.
- Efisiensi yang rendah disebabkan penundaan lama di terminal.
- Operator sebagai penyewa bus, bukan operator bus.
- Operasi dibatasi oleh sistem perizinan, beberapa operator pada satu trayek, dan berbagai pungutan liar.
- Keuntungan yang menurun karena peningkatan kemacetan.
- Hampir tidak ada ruang untuk prakarsa trayek-trayek baru atau jenis-jenis pelayanan baru.
- Operator sebagai penyewa bus, bukan operator bus
- Keuntungan yang menurun karena peningkatan kemacetan.

Dari penuturan pihak DPRD kota Surabaya, ada cara yang sudah ditempuh untuk meningkatkan fasilitas dalam angkutan yang dikelola oleh oprator-operator (swasta):^{*}

^{*} Wawancara 28 Agustus, dengan Ali Yacub, Ketua Komisi B DPRD Surabaya.

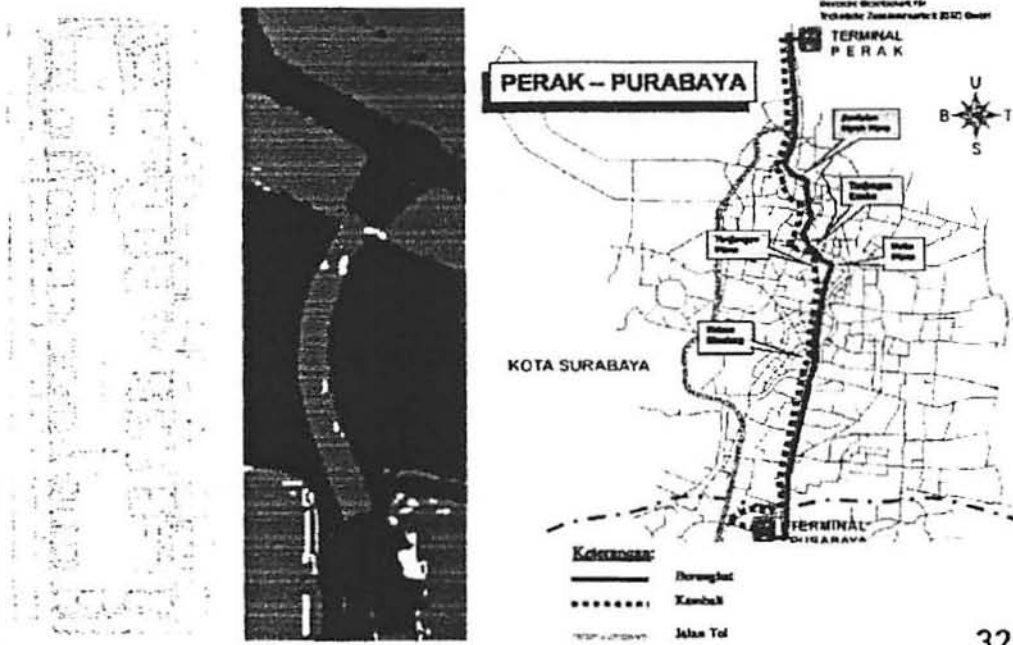
“Di pihak swasta, ada organisasi pemilik angkutan, ini yang kita ajak untuk sama-sama membangun masalah transportasi. Di Pemkot namanya BPTD, badan pengelola transportasi daerah yang anggotanya unsur-unsur pemerintah, NGO, Ornganda, Dishub kita ajak untuk membahas masalah itu, sering kita adakan pertemuan untuk membahas transportasi. Hasilnya pentarifan, tarif taksi, bemo atau mikrolet, lyn, ijin trayek, itu kita survei dulu, liat kendaraannya, pangkalannya, peremajaanya itu di sini...”

Selanjutnya informan tersebut menambahkan bahwa DPRD sudah berusaha untuk untuk membuat kebijakan berupa pengadaan trayek atau rute yang dibuat berdasar kepentingan masyarakat yang kurang mampu ekonominya. Menurutnya: “Untuk masalah keberpihakan pada masyarakat itu, kita pertimbangkan masalah tersebut, selama ini kenyamanan ya seperti itu, kebijakan masih ke tarif, tepat waktu itu belum.”

Untuk memberikan pelayanan yang nyaman untuk masyarakat, Pemkot menghadapi masalah dana untuk keperluan mengembangkan infrastruktur. Selama ini jalan itu tidak bertambah, padahal kapasitasnya terus bertambah, sehingga menimbulkan kemacetan. Menurutnya: “Anggaran kita belum cukup, sekarang kita mengembangkan traffic demand management, jadi berdasar manajemen, konsepnya nggak mbangun, kaya rekayasa lalu-lintas biar gak tambah macet, kayak di Jakarta itu ada three in one, kita mengemabngkan angkutan massal, untuk 2007 kita membangun bus way, kita tenderkan, jadi melibatkan swasta, ada lelang.”⁹

Jalur lalu lintas kota Surabaya yang akan dijangkau oleh moda transportasi publik yang berdasar pada prinsip transportasi berkelanjutan bisa dilihat pada gambar berikut.

⁹ Wawancara 28 Agustus, dengan Ali Yacub, Ketua Komisi B DPRD Surabaya



32

Sumber: Intran, Jakarta 2005

Kurangnya perhatian terhadap *mass transportation* menyebabkan kota Surabaya macet pada titik-titik tertentu dan pada jam-jam tertentu. Transportasi massa yang disediakan mengandalkan bus yang kapasitas dan kualitasnya tidak memadai. Pemerintah seakan menutup mata terhadap kecenderungan setiap individu untuk memiliki mobil pribadi. Pemerintah justru mengakomodir supremasi transportasi berbasis kepemilikan mobil pribadi ini dengan membangun jaringan tol di tengah kota. Sistem transportasi massa berbasis kereta api tidak dikembangkan sebagaimana dilakukan di kota-kota metropolitan di belahan dunia lain. Ini artinya, jelas bahwa pemerintah provinsi/kabupaten/kota di Indonesia sampai saat ini memposisikan diri sebagai arena pemasaran mobil dan sepeda motor dan sistem transportasi yang terbentuk, hanyalah konsekuensi dari pemanjaan terhadap pembeli dan pengguna mobil dan sepeda motor. Pernyataan kebijakan dan visi untuk angkutan umum (seperti kelaikan usaha, prioritas bus, pembatasan kendaraan pribadi, kinerja lingkungan, perbaikan-perbaikan fisik; peningkatan pelayanan; sistem tender dan izin baru, ada tiga komponen sebenarnya, customer atau masyarakat, ada operator itu pengusaha dan pemerintah).

Memang posisi pemerintah sebagai regulator yang mengatur kepentingan masyarakat dan pengusaha masih lemah, begitu pengakuan Kasie Dishub Kota Surabaya.

Lebih lanjut ditambahkan bahwa:¹⁰

“Jadi sepertinya kan berbeda pengusaha prinsipnya untuk cari untung dengan biaya murah dan mendapat untung sebanyak-banyaknya, prinsip masyarakat bagaimana dengan uang yang serendah mungkin mendapat fasilitas yang nyaman, nah fungsi kita menjaga itu agar ada keseimbangan sebagai regulator. Pengusaha kalau prasarana 100 persen dari kita seperti jalan itu dari kita, sedangkan pengusaha mengeluarkan sarana seperti kendaraan ijinnya yang kita keluarkan dari kita untuk melindungi pengusaha dan masyarakat. Perubahan mendasar dalam sistem perizinan. Proses tender untuk membagikan izin baru, dan prioritas bagi angkutan umum.”

Pendekatan perizinan sekarang ini merupakan masalah pelayanan angkutan umum yang mendasar, dan berakibat pada pelayanan yang buruk pada banyak trayek dan tidak ada pelayanan sama sekali pada trayek-trayek lainnya. Bila diinginkan perbaikan dalam pelayanan angkutan umum maka pendekatan perizinan harus diubah guna memberikan tanggungjawab pada pengusaha/operator untuk menyediakan pelayanan pada tingkat yang telah ditentukan pada suatu trayek tertentu. Menurut Dinas Perhubungan (Dishub) Jatim, terdapat sembilan titik kemacetan di Surabaya yang memiliki traffic density ratio (rasio kepadatan lalu lintas/TDR) sekitar 0,8. Padahal, lalu lintas dikategorikan lancar apabila memiliki TDR di bawah 0,6 dan disebut macet total apabila TDR bernilai 1. TDR merupakan perbandingan volume kendaraan terhadap kapasitas jalan. Besaran TDR dapat diturunkan dengan cara mengurangi jumlah kendaraan atau menambah lebar jalan. Menurut Dishub Surabaya, pertumbuhan jalan tiap tahun hanya 0,5 persen, sedangkan pertumbuhan kendaraan mencapai 11 persen. Minimnya biaya yang dimiliki pemerintah kota (pemkot) dibarengi dengan mahalnya harga tanah di tengah kota menyebabkan penambahan ruas jalan di sentra kemacetan menjadi mustahil dilakukan. Maka, yang tinggal hanya alternatif menurunkan jumlah kendaraan dengan transportation demand management (pengaturan permintaan

¹⁰ Wawancara dengan Kasie Dishub Kota Surabaya.

transportasi/TDM). TDM dapat dilakukan dengan berbagai cara, misalnya mengalihkan penggunaan moda transportasi privat ke moda transportasi publik.

Oleh karena itu, Pemkot harus menyediakan alternatif transportasi massal yang baik. Secara umum, moda angkutan massal darat ini dapat dibagi menjadi moda berbasis jalan raya dan berbasis rel. Angkutan memiliki dampak yang sangat besar terhadap kesehatan dan keselamatan. Kendaraan-kendaraan bermotor bertanggung-jawab terhadap 70% polusi udara di banyak kota-kota besar dunia. Di seluruh dunia terdapat lebih dari 500.000 orang yang tewas dalam kecelakaan lalu lintas dan 50 juta menderita luka parah. Penting dikemukakan disini untuk mendapatkan gambaran bahwa sebenarnya di sebagian besar negara sedang berkembang, lebih dari 60% korban kecelakaan lalu lintas adalah para pejalan kaki dan pengguna jalan lain yang rentan. Perjalanan sangat aman di tempat-tempat yang banyak menyediakan angkutan kota dan fasilitas untuk pengendara sepeda dan pejalan kaki. Perencanaan angkutan dapat dilakukan dengan lebih baik jika melibatkan masyarakat yang menjadi sasaran perencanaan tersebut. Transparansi dan informasi yang terbuka juga membantu untuk mencegah praktekpraktek korupsi yang merugikan orang banyak. Perencanaan angkutan secara tradisional tidak melibatkan masyarakat dan beranggapan bahwa itu adalah tanggung-jawab pihak-pihak yang berkompeten. Namun di seluruh penjuru dunia, kini makin banyak organisasi masyarakat yang menyadari bahwa mereka mampu dan harus ikut bertindak. Sudah terlalu banyak rencana yang didominasi oleh proyek-proyek besar yang mahal. Sedangkan di Indonesia, pejalan kaki, maupun pengguna moda becak dan sepeda kurang mendapat tempat di jalan raya.

Berkaitan dengan paradigma kebijakan transportasi berkelanjutan intinya adalah mewujudkan transportasi yang aman, nyaman, murah bagi masyarakat dan adil. Hal ini merupakan kebijakan yang membutuhkan biaya yang rendah dan melakukan pembatasan terhadap bentuk angkutan yang mahal seperti mobil pribadi. Dengan melakukan pembatasan terhadap mobil dan sepeda motor dan mengenakan biaya sepenuhnya, maka kota-kota besar mampu menghindari atau menunda timbulnya kebutuhan akan jalan-jalan yang mahal dan dapat terus mempertahankan adanya penggunaan tinggi angkutan kota yang berbiaya rendah, kegiatan berjalan kaki dan

mengendarai sepeda. Untuk bisa mengambil tindakan, masyarakat harus memahami kekuatan yang selama ini mendorong prioritas angkutan ke arah yang salah. Mereka membutuhkan argumen yang kuat serta informasi untuk mematahkan segala mitos yang mendukung proyek-proyek dan kebijakan-kebijakan yang justru merusak. Proposal-proposal yang merusak tidak akan mampu melawan kajian yang kritis. Dalam perencanaan angkutan, kecuali suara disampaikan oleh dari masyarakat lokal (terutama kaum miskin), pejalan kaki, penumpang bus dan pengguna kendaraan tak bermotor maka hanya suara pengendara motor, truk dan mereka yang memiliki bisnis besar saja yang akan didengar para pembuat keputusan.

Pemkot Surabaya terus mematangkan rencana operasi kereta monorail yang dianggap busa mengatasi persoalan kemacetan di kota itu. Proyek Monorel Surabaya akan Gunakan Perpres 36/2005. Berdasarkan konsep pemkot soal pembenahan transportasi masal 2006-2010, pembangunan frontage road Jalan A. Yani tetap menempati prioritas pertama dan akan digarap paling awal. Setelah itu, akan diikuti pengoperasian busway. Baru kemudian, kereta monorail akan menyusul.¹¹ Monorail oleh Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Tri Siswanto dinilai punya sejumlah keunggulan misalnya pelaksanaannya mudah dan masa penggarapan konstruksi relatif cepat. Selain itu, untuk jalur tidak perlu menutup total ruang di bawahnya, tingkat polusi rendah, dan dari segi keamanan juga relatif nyaman, karena tidak ada persilangan lalu lintas. Dalam desain awal yang dibuat Pemkot, jalur monorail di kota ini nantinya akan melintas mulai Bundaran Waru hingga Tanjung Perak dengan panjang trayek sekitar 25 kilometer. Ada 18 halte yang bakal dibangun di sepanjang jalur tersebut yaitu, di Waru, di depan Alfa A. Yani, depan Dolog, Polda, Giant, Wonokromo, Terminal Joyoboyo, Taman Bungkul, SMA Santa Maria, Pandegiling, Hotel Hyatt, Plaza Tunjungan, Siola, Tugu Pahlawan, JMP, Rajawali, Jalan Jakarta, dan Ujung (Tanjung Perak).

Dengan semakin tinggi mobilitas kendaraan bermotor, tanpa di imbangi infrastruktur jalan raya yang memadai malah menimbulkan kemacetan luar biasa. Pola pengambilan kebijakan transportasi yang terlalu menganakemaskan jalan darat, justru di

¹¹ Jawa Pos, 16 April 2006

pakai oleh orang-orang tertentu untuk menguatkan lobi-lobi ekonomi demi meraih keuntungan semata. Surabaya dan kemacetan merupakan saudara kandung. Solusi-solusi transportasi yang ditawarkan oleh pemkot tidak pernah memberikan jalan keluar, justru menimbulkan polemik dan kontra produktif dengan kepentingan masyarakat. Jumlah angkutan umum yang melayani trayek dalam Kota Surabaya saat ini dirasakan sudah terlalu banyak. Jika kemungkinan penambahan angkutan umum dibuka, maka lebih baik ditujukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bertempat tinggal di kawasan pinggiran kota. Hal itu diungkapkan oleh Kepala Sub-Dinas Angkutan Darat Dinas Perhubungan, adanya konflik antara moda bermotor dan tidak bermotor. Konflik antara perjalanan kendaraan bermotor dan tidak bermotor terutama sangat parah di Asia dan negara berkembang karena kurangnya jaringan jalan yang saling berhubungan di tingkat sekunder serta tertier yang akan memungkinkan kendaraan berkecepatan rendah untuk melewati jalan arteri utama. Akibatnya, perjalanan jarak pendek tidak bermotor lebih tergantung pada jalan arteri utama dan bahkan lebih banyak jalan raya antar kota di negara itu daripada di negara maju. Membatasi daripada mengakomodasi perjalanan jarak pendek kendaraan tidak bermotor di kota-kota Asia telah menuntun pada penurunan drastis sejumlah perjalanan yang dilakukan oleh kendaraan tidak bermotor ke tingkat di bawah negara-negara Eropa dan Jepang.

Di beberapa negara tidak hanya isu tentang apakah NMV diijinkan pada jalan biasa, tapi juga ada isu tentang apakah sepeda motor dan moped diijinkan ada di jalur sepeda. Bahkan Belanda dan Belgia mengijinkan sepeda motor di beberapa jalur sepeda. Cina, Malaysia, dan kota-kota lain melarang sepeda motor di beberapa jalan utama, dan memaksa mereka menggunakan jalur sepeda. Dengan penggunaan sepeda elektrik yang semakin meningkat di Cina, ini adalah isu yang semakin berkembang. Cina saat ini berusaha memutuskan apakah sepeda elektrik harus beroperasi di jalur sepeda atau jalur lalu lintas normal. Saat ini, pertimbangan itu bervariasi dari pelarangan langsung di pusat Wuhan ke kebimbangan di Beijing dan penggunaan jalur sepeda di Shanghai. Kuala Lumpur, Malaysia, punya jaringan ekstensif fasilitas sepeda dan sepeda motor yang saling berbagi. Kecepatan sepeda motor cenderung melewati pengendara sepeda biasa tapi batas kecepatan, standar desain yang mendukung kecepatan lambat, dan

pengendalian emisi serta suara pada sepeda motor paling tidak dapat menyelesaikan konflik antara kedua moda tersebut.

Pihak Pemkot Surabaya, Achmad Husein mengatakan: "Kalau ada permintaan masyarakat dari pinggiran kota Surabaya, bukan tidak mungkin angkutan umum dengan trayek yang melayani daerah mereka akan diadakan," katanya. Daerah pinggiran kota yang berkembang menjadi kawasan permukiman antara lain Kenjeran, Lakasatri, dan Karang Pilang. Jika angkutan kota baru diadakan di daerah tersebut, maka kebutuhan masyarakat terhadap angkutan umum dapat dipenuhi. Husein menambahkan, selama ini kemacetan di kawasan tengah Kota Surabaya antara lain disebabkan oleh meningkatnya jumlah kendaraan yang melintas di jalan. Jika angkutan kota ditambah jumlahnya, dipastikan kemacetan akan bertambah parah. Pasalnya, sekarang saja pertumbuhan prasarana jalan raya tidak seiring dengan pertambahan jumlah kendaraan bermotor.

- **Pemberian Ijin Trayek**

Otonomi daerah yang diamanatkan dalam UU No. 32/2004 tentang Otonomi Daerah dimana salah satu kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah wewenang pengaturan pajak dan retribusi daerah. Tentu tujuan utama dari kewenangan ini untuk mendatangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebanyak-banyaknya. Sejalan dengan itu serta berdasarkan pada Pasal 57 KepMenhub No.35 Tahun 2003 maka tiap-tiap daerah berwenang untuk membuat Perda tentang perijinan trayek. Namun hal ini kadang malahan membuka peluang untuk terjadinya KKN dibidang perijinan trayek tersebut. Permasalahannya disebabkan ketidakseragaman metode pengaturan antar satu daerah dengan daerah lain. Dua prinsip yang dianut oleh Dishub dalam penentuan trayek baik secara terbuka maupun tertutup (penunjukan) sama mudahnya membuka peluang untuk terjadinya kolusi dengan pelaku usaha. Walaupun dalam setiap pembelaanya selalu diaktakan bahwa telah diadakan survei terlebih dahulu terhadap jalur trayek yang baru atau yang akan ditambah. Kemudian hasil survei ini baru akan dipublikasikan kepada umum tentang trayek yang masih terbuka dan yang tertutup serta jumlah armada dan rute yang ditempuh. Fenomena seperti ini inilah yang mendorong YLKI taun 2004 lalu

untuk melakukan penelitian di tujuh kota wilayah Jawa Tengah dengan spesifikasi obyek penelitian yang beragam. Obyek ini meliputi biaya atau pengeluaran untuk izin angkot/angkudes oleh Pemkot/Pemkab sendiri, perpanjangan IT (ijin trayek) oleh Pemkot/Pemda sendiri, IT AKDP oleh LLAJR Propinsi, perpanjangan IT/kartu pengawasan dan jam perjalanan oleh LLAJR Provinsi dan pengurusan persetujuan paguyuban.¹²

Penambahan trayek secara asal-asalan tentu tidak memecahkan masalah. Karena sebagaimana bisa dilihat dalam kenyataan yang ada bahwa trayek yang ada—melayani rute Ujung Baru – Jembatan Merah (lyn K) itu trayek yang paling pendek dari trayek angkutan yang ada di Surabaya, tetapi tarif yang ditetapkan oleh Organda sama dengan yang lain, seperti lyn C. Padahal jalur ini bisa dilalui dengan bus kota, tetapi karena tidak mampunya Pemkot membaca panjang rute, menyebabkan masyarakat dirugikan. Ada konsekuensi dari penambahan armada dalam satu jalur dan atau pembukaan trayek baru yang bersinggungan itu adalah memunculkan konflik horisontal maupun vertikal. Konflik horisontal terbangun antara sesama pengemudi yang berada di rute yang sama atau yang bersinggungan, terutama antara kelompok sopir lama dan kelompok sopir baru. Masalahnya adalah kelompok sopir lama merasa lahan pencarian uangnya diserobot oleh kelompok sopir baru. Jangankan ada penambahan armada, sedangkan dalam kondisi status quo saja pendapatan mereka amat rendah. Sedangkan konflik vertikal terjadi antara sopir dengan Dinas Perhubungan, umumnya sopir menuntut Dinas Perhubungan mencabut keputusan barunya itu.

¹²Baca lebih lanjut, Tulus Abadi, Fakta Buruknya Transportasi Publik di Indonesia, *Jurnal Wacana*, Insist, Yogyakarta, Edisi 22, Tahun VI, 2005, h.115-124.

Periode penerapan izin trayek diusulkan untuk masa tiga tahun, yang mengatur hal-hal berikut: (i) Trayek (termasuk jalan yang digunakan, terminal, tempat berhenti, dan variasi-variasi yang diperbolehkan), (ii) Tarif pelayanan, (iii) Kendaraan (jenis kendaraan yang diperbolehkan, jumlah minimum kendaraan yang harus tersedia), dan (iv) Syarat-syarat lain (operator wajib menyerahkan data secara teratur. Sanksi-sanksi yang dapat diterapkan untuk kegagalan memenuhi kriteria-kriteria dalam izin, Kuasa DLLAJ untuk memberikan perintah kepada operator

Banyaknya jumlah kendaraan dalam satu jalur juga membuat tidak adanya jarak perjalanan antara kendaraan satu dan berikutnya, dalam satu menit yang sama ada tiga sampai lima armada di titik yang sama. Banyaknya jumlah armada di satu pihak dan tidak adanya penumpang di pihak lain itu kemudian yang mendorong para sopir ngetem (berhenti menunggu penumpang) terlalu lama di setiap titik yang dipandang potensial ada penumpangnya. Angkot yang berhenti untuk mendapatkan penumpang (ngetem) itu berakibat pada tiga hal: menimbulkan kemacetan, mengganggu pengguna jalan lain (termasuk potensial menimbulkan kecelakaan), dan melahirkan tindak pungutan liar yang dilakukan oleh preman. Makin banyaknya preman di setiap titik itulah yang kemudian menciptakan beban baru pada sopir, sopir diburu untuk mengejar setoran sehingga keselamatan dan kenyamanan penumpang diabaikan. Yang perlu mendapatkan perhatian lebih dari pemerintah adalah dalam pembuatan trayek atau izin angkutan perlu dipertimbangkan *supply and demand*. Ada pertimbangan teknis seperti jalannya memenuhi syarat atau tidak, ada penolakan dari masyarakat. Faktor-faktor sosial perlu juga dipertimbangkan, misalnya dalam pembuatan trayek mikrolet perlu diperhitungkan apakah di jalur yang akan dilalui mikrolet juga dilalui becak, jika trayek mikrolet diperpanjang dan tidak mempedulikan keberadaan pengendara becak akan menimbulkan banyak protes dari pengendara becak.

Wajah kesemrawutan dalam mengelola transportasi publik di Surabaya tidak terlepas dari terbatasnya partisipasi masyarakat, pelaku transportasi seperti supir yang berada dalam trayek tersebut, maka kasus-kasus *over supply* terjadi. Sebab para sopirlah yang paham tentang potensi penumpang sehari-harinya, sehingga dapat memperkirakan tepatnya dilayani oleh berapa armada. Bahkan mereka hafal betul di

mana titik-titik lokasi dan sekaligus jam-jam yang potensial penumpang. Survey penumpang yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan, pakar, atau konsultan memang berguna untuk membantu mempermudah analisis, tapi kurang representatif karena hanya dilakukan sehari saja. Sedangkan kalau pengalaman sopir itu mereka bangun setiap saat.¹³ Permasalahan yang ditemukan dalam penelitian tersebut sangat kompleks namun dalam daerah penelitian rata-rata mempunyai kecenderungan sama untuk terjadinya biaya yang besar dalam pengurusan ijin trayek padahal secara resmi sangat kecil. Permasalahan itu diantaranya adalah pertama adanya praktek KKN berupa pungutan tidak resmi dibidang perijinan trayek yang melebihi ketentuan resmi. Kedua, pungutan tidak resmi ini dikemas dengan sangat sistematis dengan menggunakan pola yang berbelit, adanya kesombongan pengusaha angkutan yang berlomba-lomba memiliki angkutan yang banyak dan tidak transparasinya jumlah angkutan. Ketiga, pungutan ini dijalankan secara bersama-sama dengan kabupaten/kota lain. Padahal pengusaha semestinya tidak perlu mengeluarkan biaya persetujuan dari kabupten yang dilewati trayeknya namun tetap ditarik dan bahkan baiayanya sangat tinggi; keempat, pungutan di luar ketentuan resmi ini sangat sulit sekali dibuktikan, sebab pengusaha masih merasa dibantu dan diuntungkan. Ironisnya semua dilakukan dengan azas kepercayaan sehingga tidak perlu adanya tanda bukti, walupun kadang mengguankan jasa calo.¹⁴

Langkah yang dapat ditempuh untuk mengeliminasi mahalnnya ijin taryek yaitu: pertama dengan melakukan pemangkasan birokrasi perijinan; kedua, kesejahteraan pegawai untuk lebih ditingkatkan lagi; ketiga, system perijinan ini dilakukan secara berimbang dan keempat adanya trasnparansi dari pemerintah sendiri dalam kebijakan perijinan seperti ini. Apabila langkah perbaikan ini bisa dijalankan secara konsisten oleh semua pihak maka akan ada perbaikan system transportasi dimana konsumen nantinya yang akan lebih terlayani secara maskimal.

¹³ Darmaningtyas, Membangun Partisipasi Publik dalam Perencanaan Transportasi Kota, bahan workshop tentang Manajemen Angkutan Modern yang diselenggarakan oleh Pelangi, Jakarta, Hotel Cemara tanggal 20 November 2003.

¹⁴ Ibid.

Bukan seperti sekarang ini konsumen harus membayar dengan ongkos yang cukup mahal namun pelayan tidak sebanding.

• Tentang Uji KIR

Kendaraan sebagai moda transportasi tentunya harus dirawat dan dipelihara sedemikian rupa, sehingga setiap bagian mobil akan berfungsi baik mesin, rem, kemudi, ban, lampu dan *verkelier*, *shock absorber*, kaca sepijon, sabuk pengaman dan alat-alat mobil. Pengujian ini atau yang dikenal dengan uji KIR harus dilakukan secara berkala sehingga persyaratan laik jalan yang ditetapkan dalam Pasal 127 PP No. 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi dapat terpenuhi. Ada dua hal yang diatur dalam pasal tersebut yaitu: Pertama, Kendaraan bermotor harus memenuhi ambang batas laik jalan, yang meliputi : gas buang, kebusingan kendaraan, efisiensi sistem rem utama, efisiensi sistem rem parkir, kincup roda depan, tingkat suara klakson, kemampuan pancar sinar lampu utama, radius putar, alat penunjuk kecepatan, kekuatan unjuk dan ketahanan ban luar, dan kedalaman alur ban luar. Kedua, untuk kendaraan tertentu sesuai dengan peruntukannya, Menteri dapat menetapkan ambang batas laik jalan kendaraan bermotor selain ketentuan dalam ayat (1) diatas.

3. Aksesibilitas Masyarakat terhadap Transportasi Publik

Pelayanan angkutan publik buruk bisa dilihat dari: (i) tingkat pelayanan rendah (yang meliputi waktu tunggu tinggi, lamanya waktu perjalanan, ketidaknyamanan dan keamanan didalam angkutan umum); (ii) tingkat aksesibilitas rendah (bisa dilihat dari masih banyaknya bagian dari kawasan perkotaan yang belum dilayanan oleh angkutan umum, dan rasio antara panjang jalan di perkotaan rata-rata masih dibawah 70%, bahkan dibawah 15%--terutama di kota metropolitan, kota sedang, menengah dan (iii) biaya tinggi. Biaya tinggi ini akibat dari rendahnya aksesibilitas dan kurang baiknya jaringan pelayanan angkutan umum yang mengakibatkan masyarakat harus melakukan beberapa

kali perpindahan angkutan umum dari titik asal sampai tujuan, belum adanya keterpaduan sistem tiket, dan kurangnya keterpauan moda. Kondisi ini mengakibatkan biaya yang harus dikeluarkan untuk menggunakan angkutan umum yang jumlahnya jauh lebih besar dibanding dengan biaya yang harus dikeluarkan jika menggunakan angkutan pribadi, seperti sepeda motor atau mobil.

Pemerintah kota Surabaya mulai mencontoh Jakarta menempuh kebijakan BRT (populer disebut busway). *Busway* adalah sistem angkutan massal bus dengan jalur terdedikasi guna memberikan tingkat mobilitas dan kenyamanan yang tinggi dengan biaya rendah. *Bus way* dipilih sebagai salah satu upaya penyelesaian problem lalu lintas di Jakarta karena proven implementation, biaya efisien: US\$ 1-10 juta, kapasitas setara LRT – 30.000 penumpang/jam/arah, dan tingkat pelayanan yang tinggi. Beberapa Negara yang telah berhasil menjalankan bus way adalah Negara-negara di Amerika Latin seperti Bogota (Columbia), Sao Paulo, Porto Alegre dan Curitiba (Brasil).¹⁵ Sementara itu, sistem jaringan jalan yang ada menunjukkan adanya dominasi pergerakan lalu lintas arah Utara-Sselatan, sedangkan arah Timur-Barat belum memiliki akses secara langsung. Dilihat dari kualitasnya, dari seluruh jalan yang ada di Surabaya, kondisi jalan yang baik 50,7%, sedang 29,15%, kurang 20,10%, dan untuk kepadatan jalan, secara umum cukup tinggi. Hal ini dapat dilihat dari angka rasio volume terhadap kapasitas yaitu sebagian besar ruas jalan menunjukkan derjat kejenuhan lebih dari 0,8, terutama terlihat pada ruas jalan di tengah kota yang menunjukkan terjadinya kejenuhan tersebut. Angkutan umum perkotaan yang ada telah menjangkau sebagian besar wilayah kota, meliputi 57 trayek dengan jumlah moda angkuta 4.684, 14 trayek bus non patas (431 armada bus kota), 8 trayek patas AC, armada taksi 3.540, dan 1178 angguna. Keberadaan sarana angkutan umum tersebut didukung dua terminal Tipe A, yaitu terminal Purabaya (Bungurasih), dan terminal Tambak Osowilangun, yang masing-masing melayani perjalanan keluar dan masuk kota Surabaya, serta terminal Bratang yang lebih kecil, terminal Joyoboyo yang merupakan terminal transportasi dalam kota.

¹⁵Darmaningtyas, Dilema Proyek Bus Way, Kompas 2004.

Untuk jaringan kereta api, stasiun Gubeng merupakan stasiun utama untuk wilayah Timur (Pasuruan sampai Banyuwangi), Selatan (malang sampai Blitar), dan Barat (Yogyakarta, Solo, Bandung, dan Jakarta). Sedangkan stasiun kereta api pasar Turi adalah stasiun kedua yang melayani wilayah Barat melalui jalur utara (Semarang-Jakarta). Selain itu, Surabaya mempunyai pelabuhan Tanjung Perak. Pelabuhan ini melayani hubungan antarpulau. Kota Surabaya memiliki akses yang cukup ke Bandara Internasional Juanda.

Secara keseluruhan permasalahan prasarana dan sarana transportasi kota Surabaya cukup banyak, diantaranya adalah buruknya layanan angkutan publik. Hal ini terlihat dari kenyataan penumpang yang naik kendaraan berdesakan sehingga tidak nyaman dan rawan kejahatan. Data Dispenda tahun 2002, memperlihatkan jumlah pengguna kendaraan pribadi kota Surabaya lebih tinggi dibandingkan angkutan public, dan jumlah masing-masing jenis kendaraan juga cenderung meningkat pada tiga tahun terakhir ini. Sedangkan pertumbuhan jalan relative tetap, kondisi ini berpotensi memacetkan lalu lintas. Setelah bus way, Pemkot berencana untuk mengembangkan proyek pembangunan monorail ini sendiri ditarget selesai tahun 2010. Proyek ini rencana akan dimulai awal 2007.¹⁶

Dengan kerumitan masalah dalam transportasi publik, kinerja sinergis antara Pemkot, swasta/pengusaha (operator) dan masyarakat perlu ditingkatkan. Peristiwa beberapa waktu lalu, dengan mogoknya supir Damri telah menimbulkan kemacetan di sepanjang jalan A. Yani, dimana para supir Damri dengan sengaja memarkir bus-bus kota berjajar tiga dan hampir menutup seluruh jalur A. Yani. Hal ini sangat mengganggu pemakai jasa transportasi Damri, dan yang pasti menimbulkan kesemrawutan. Menghadapi kenyataan demikian, Pemkot Surabaya mencoba untuk mencabut ijin trayek bus Damri dalam kota jika melakukan pemogokan serupa. Hal ini ditegaskan Bambang DH, sebagai Walikota Surabaya menanggapi unjuk rasa ratusan sopir dan awak bus Damri yang enam hari ini mengakibatkan terganggunya layanan transportasi di kota

¹⁶ Tempo Interaktif 17 April 2006.

Surabaya. “Selama trayek itu masih dalam kewenangan kita, kita tidak akan ragu mencabut ijin trayek bus-bus yang tidak memenuhi syarat,” kata Bambang DH.¹⁷

Sikap Walikota Surabaya ini menegaskan pernyataan Wakil Walikota Surabaya sebelumnya yang juga menyatakan ketidakraguannya mencabut ijin trayek bus Damri rute dalam kota. Selain karena telah enam hari mengakibatkan terganggunya layanan transportasi di kota ini, pencabutan trayek juga merupakan puncak kekesalan Pemkot Surabaya atas kondisi bus Damri dalam kota yang dianggap sudah *bobrok*. Memang ketika Surabaya sudah mulai berkembang pesat dengan berbagai moda angkutan, justru aspek-aspek sosial politik yang ada dalam menjalankan kebijakan transportasi publik menjadi terbengkalai. Munculnya pemogokan supir angkutan non Damri saat kenaikan harga BBM beberapa waktu lalu telah merugikan pengguna jasa angkutan tersebut yang tak lain adalah masyarakat. Surabaya telah banyak berubah, dan terus tumbuh menjadi kota metropolitan, seperti tak ingin ketinggalan dengan Jakarta, kota ini telah memetamorfosis menjadi lahan manis bagi setiap pendatang

Proyek besar akan selalu makan korban. korban dari proyek besar adalah orang kecil. Orang miskin. Proyek semacam ini juga sering dicitrakan atau digambarkan seolah sebagai proyek demi kepentingan umum. Namun jika dicermati, justru selalu ada segelintir pihak yang diuntungkan dengan mengucurnya trilyunan rupiah untuk operasi proyek. Pertanyaannya adalah: apakah pembangunan monorail atau sejenisnya adalah benar-benar demi kepentingan umum? Siapa yang akan menikmati hasilnya? Apakah ada ruang lagi untuk Pengamen? Asongan? Tukang parkir? Siapakah yang lebih diuntungkan dalam proyek-proyek berskala besar ini? Jika Perpres 36/2005 benar-benar akan digunakan, kita semua busa tahu apa yang akan terjadi pada para pemilik lahan di tempat proyek itu dibangun.¹⁸

Dengan demikian, aksesibilitas masyarakat pada Transportasi publik terkait dengan pertumbuhan penduduk dan fenomena pesatnya urbanisasi juga membuat pola transportasi massal menjadi berubah. Hal ini dapat dilihat dari bertambahnya permintaan

¹⁷ Suarasureabaya.net, 14 Agustus 2006.

¹⁸ Proyek Monorel Surabaya akan Gunakan Perpres 36/2005, uplink@uplink.or.id.

trayek atau ijin angkutan dan semakin banyaknya penumpang. Akan tetapi yang menjadi masalah adalah transportasi massal yang diterapkan di Surabaya terkadang tidak efisien. Masyarakat harus berpindah-pindah angkutan bila hendak menuju satu tujuan tertentu. Akibatnya hal ini mengakibatkan bergesernya keinginan masyarakat untuk menggunakan kendaraan umum beralih menjadi kendaraan pribadi. Kendaraan pribadi dianggap lebih murah dan mempercepat waktu. Namun dampak dari semakin bertambahnya kendaraan pribadi ialah semakin membuat kota Surabaya menjadi macet dan polusi.

Pemerintah dalam mengatasi kendala-kendala atau masalah-masalah transportasi yang ada selama ini dengan cara mulai melakukan inovasi-inovasi karena selama ini pemerintah tidak bisa memperlebar atau memperpanjang jalan melainkan hanya memperbaiki saja oleh karena itu pemerintah mengembangkan inovasi-inovasi berupa mengembangkan jembatan ring-road, atau pada tahun 2009 akan ada Busway. Pemerintah membuat kebijakan tersebut masih terbentur masalah dana akhirnya pemerintah membuat *Traffic Demand Management*, jadi berdasarkan permintaan yang melibatkan masyarakat. *Traffic Demand Management* adalah sebuah konsep yang menempatkan pemerintah tidak untuk membangun tetapi menjalankan fungsi rekayasa lalu lintas, dengan tujuan mengurangi kondisi kemacetan pada titik-titik tertentu di jalan raya. Di Jakarta kebijakan itu direalisasi dalam *three in one*.

Dalam konsep ini pemerintah juga melibatkan swasta dengan cara mentenderkan dengan cara di lelang yang tentunya masyarakat yang mampu dan swasta dapat berperan. Pemerintah akan membahas badan pengelola bagaimana dan penarifannya bagaimana dan pemerintah juga melibatkan konsultan yang memutuskan bagaimana dan mencari pengelola yang tepat yang dapat Pemkot dapat berperan juga. Pemerintah kota Surabaya mempunyai banyak konsep seperti pengembangan *waterground city* seperti bis air. Tapi setiap pengambilan kebijakan pasti ada dampak negatifnya contohnya busway, faktor sosial yang paling nampak, pemerintah akan berbenturan dengan sopir-sopir angkutan, pemilik angkutan umum yang ada yang berhimpitan jalurnya dengan busway, dan juga pemilik lahan. Tetapi pemerintah berpikir tentang transportasi yang berkelanjutan dan kedepan, dengan adanya busway sopir-sopir angkutan dirangkul untuk menjadi sopir busway namun memang tidak semua, mungkin dialihkan dijadikan angkutan pengumpan agar terintegrasi.

4. Hubungan Negara, Masyarakat dan Kapital dalam Transportasi Publik

Di dalam perkembangan sejarah moda angkutan di Surabaya berdasarkan semakin banyaknya kebutuhan masyarakat untuk bergerak dari satu tempat ketempat lain. Yang murah, aman dan cepat dari sinilah timbullah moda angkutan yang untuk efisiensi yang mengarah ke moda angkutan massal seperti bemo, bajai, bus kota dan taksi. Moda angkutan massal ini dianggap lebih rendah biaya operasinya dibanding kendaraan pribadi. Dalam perkembangan moda transportasi ini tidak luput dikarenakan kemajuan atau peningkatan ekonomi masyarakat. Semakin tingginya tingkat ekonomi masyarakat maka pemilihan moda transportasi semakin baik. Misalnya ketika orang yang tingkat atau kemampuan ekonominya rendah atau biasa saja cenderung akan lebih memilih becak atau bus, tetapi bagi kelompok masyarakat yang menengah ke atas atau kemampuan ekonominya meningkat, cenderung akan memilih taxi sebagai moda angkutannya atau menggunakan kendaraan pribadi, yang dianggap memberikan kenyamanan dan mobilitas secara penuh dalam 24 jam sehari dan lebih cepat. Hal seperti ini yang perlu mendapat tanggapan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat tentang moda angkutan yang nyaman, aman dan dapat dijangkau secara ekonomi oleh kelompok masyarakat yang tidak mampu.

Pemerintah sebagai regulator juga berkepentingan untuk memberi subsidi pada transportasi publik. Menurut penjelasan Kabid transportasi kota Surabaya:

“Di negara maju tepatnya angkutan masih di subsidi jadi tidak ada angkutan umum yang bisa hidup dari pendapatannya kecuali taksi. Kalau seperti bemo, mikrolet, bus kota itu masih di subsidi oleh pemerintah...mengurangi itu kemarin ada kebijakan pajaknya diturunkan jadi berbeda jauh bea balik nama angkutan dengan kendaraan pribadi selisihnya cukup signifikan, dan hal itu bentuk dari pemerintah mengurangi bea operasi kendaraan. Melakukan istilahnya *rerute* Surabaya agak terlambat, penataan jaringan trayek ada istilahnya dulu di jalan Ngagel banyak pabrik karena dilihat dari efisiensi perusahaan, perusahaan banyak di relokasi dalam propensi ini ke Ngoro, ke Gresik akhirnya merubah permintaan tadinya sekian ratus sekarang dengan hilangnya pabrik-pabrik itu ada perubahan rute perjalanan angkutan umum. Terus seharusnya kalau sudah seperti itu jaringan jalan raya harus ditata ulang, menyesuaikan dengan permintaan yang ada sekarang, seharusnya Cuma itu belum dilakukan, tapi kita juga berpikir tidak sampai 2 tahun lagi.

Pemkot juga berusaha menawarkan perbaikan fasilitas kepada operator atau pengusaha dengan tidak boleh menaikkan tarif, tapi pengusaha tidak mau menerima usulan pemerintah ini. Selama ini pemerintah kota Surabaya sedang berusaha menerapkan sistem transportasi yang aman,nyaman dan dapat dijangkau oleh kelompok masyarakat yang kurang mampu salah satunya dengan cara menerapkan transportasi massal seperti trem, kereta atau yang sedang digodok yakni busway. Namun dalam transportasi massal itu memperoleh beberapa kendala seperti fasilitas kendaraan yang kurang memadai banyak angkutan umum yang sudah tidak layak pakai, bobrok ditambah lagi transportasi publik yang ada sering tidak efektif kita harus berganti-ganti kendaraan umum bila ingin menuju satu tujuan akibatnya efisiensi waktu kurang hal inilah yang mendorong masyarakat memakai kendaraan pribadi.

Memperhatikan fenomena transportasi saat ini adalah pertumbuhan kendaraan yang terus meningkat, dan pemakaian BBM untuk transportasi. Hal ini menimbulkan permasalahan dalam transportasi berupa kemacetan lalu lintas dan pemborosan BBM. Kemacetan ini muncul akibat dari meningkatnya permintaan perjalanan, rendahnya disiplin berlalu lintas, dominannya penggunaan angkutan pribadi, ketidakkonsistenan pengembangan tata guna lahan, pemanfaatan jalan dan fasilitas LLAJ di luar kepentingan lalu lintas, dan kerugian akibat kemacetan lalu lintas sebagai contoh untuk DKI Jakarta adalah lebih kurang 14,8 milyar/hari (data untuk kota Surabaya belum ada). Lebih lanjut, untuk mengejar kekurangan dana pembangunan sektor publik, maka partisipasi aktif sektor swasta dalam penyediaan layanan transportasi harus didorong. Dalam hal ini, berdasarkan prinsip “pengguna-membayar” (*user-pay-principle*) maka ongkos transportasi harus ditarik dari pengguna yang mendapatkan manfaat dari layanan tersebut. Untuk meningkatkan partisipasi sektor swasta dalam usaha transportasi, maka peraturan perundangan yang terkait harus disesuaikan guna menciptakan lingkungan yang lebih kondusif dan mengurangi ketidakpastian untuk investasi.

• Keterlibatan Masyarakat

Meningkatnya permintaan perjalanan akibat dari semakin tingginya aktivitas masyarakat untuk memenuhi kebutuhan sehari-harinya di luar rumah, semakin jauhnya jarak antara tempat tinggal dengan tempat bekerja, dan meningkatnya kepemilikan kendaraan bermotor (mobil dan sepeda motor). Kondisi transportasi yang ada di kota Surabaya menjadi semakin runyam ketika harus berpapasan dengan sektor-sektor lain yang berkembang secara tidak terkendali. Berkembangnya real estate misalnya bukan hanya telah mengubah lahan-lahan subur menjadi perumahan, tetapi juga telah menambah beban transportasi. Beban itu menjadi semakin berat ketika dalam sepuluh tahun terakhir ini pemerintah memberi izin berkembangnya pertokoan, pusat-pusat hiburan, plaza dan mal di seluruh sudut kota Surabaya. Dalam konteks tersebut, transportasi berubah menjadi arena internal kapitalisme.

Kerjasama masyarakat, khususnya dalam menanggung beban kenaikan pajak sangat diperlukan untuk pelaksanaan rencana induk. Masyarakat harus mendapat penjelasan menyeluruh mengenai rencana tersebut. Hal ini dapat dicapai melalui berbagai kesempatan seperti rapat dengar pendapat umum dan rapat stakeholder dimana pendapat masyarakat dapat didengar dan ditampung dalam rencana tersebut. Tambahan lagi, efek pelaksanaan proyek perlu pula dipantau dengan baik. Dalam hal ini, keterbukaan dan akuntabilitas pemerintah merupakan hal yang utama. Keterbukaan sangat penting artinya guna memperoleh penerimaan dan kerjasama masyarakat.

Selama ini pemerintah hanya sebagai regulator saja seperti yang diucapkan Kabid fisik dan prasarana Bappeko. *"Peran Pemkot sebagai regulator kebijakan, ada sisi swasta dan pemerintah, selama ini penyediaan transportasi yang nyaman, mungkin masih belum dapat terpenuhi, karena pemerintah hanya regulator, kebijakannya saja."*

Pemerintah hanya bertindak sebagai penyedia prasarana seperti jalan, trotoar sedangkan swasta sebagai penyediaan sarana seperti kendaraan, sedangkan pihak masyarakat bertindak sebagai konsumen atau pemakai semua fasilitas sarana dan prasarana. Dari tiga pelaku ini selama ini peran pemerintah semakin bergeser lebih

cenderung mengarah kepada pihak swasta saja terutama dalam hal transportasi. Pihak swasta bertindak sebagai operator dalam proses transportasi publik. Pemerintah berencana akan membuat suatu kebijakan berupa kebijakan yang sifatnya *bottom up* yang artinya pemerintah melibatkan masyarakat aspirasi masyarakat ditampung dan oleh pemerintah ditampung, dipenuhi sebatas anggaran yang ada di pemerintah. Kinginan masyarakat ditampung, dari bawah di buat RPJM 5 tahun sekali yang isinya pengembangan transportasi yang berasal dari masyarakat.tuntutan masyarakat selama ini yang nyaman, murah dan berpihak kepada masyarakat yang sebenarnya di terapkan mulai tahun 2000, yang sebelumnya berupa *topdown*.

Menurut penuturan Kabag Angkutan Dishub kota Surabaya:

”Semua kita pertimbangkan, mangkanya kita dalam melakukan kebijakan transportasi di Surabaya ada Badan Tranportasi daerah di dalamnya ada 23 lembaga atau organisasi itu fungsinya ada di bidang politik, Bakesbanglinmas, apalagi keamanan ada polisi yang meneliti konsumen kita melibatkan YLTK. Transportasi itu dekat konsumen kita sangat mengutamakan kepentingan komnsumen, bukan kepentingan pengusaha dan pemerintah. Sebenarnya kalau permintaannya 100 ya kita sediakan 100 setiap hari. Ada pertimbangan teknis seperti jalannya memenuhi syarat atau tidak, ada penolakan dari masyarakat situ atau tidak misalnya kita mau membuat trayek baru mikrolet. Ternyata disitu ada becaknya... itu seperti itu kita pertimbangkan juga. Contohnya kota mau mengembangkan trayek di Simo Gunung, ternyata disitu dilayani oleh becak akhirnya kita tidak berani nanti becaknya tidak laku.

Hubungan kerjasama yang sinergus antara Pemkot, swasta dan masyarakat berjalan dengan baik. Sebagaimana diutarakan Kabag Angkutan Dishub Surabaya:”Kita ada forum ya, setiap bulan kita rapat namanya ada badan pertimbangan, ada semacam dewan transportasi kota yang namanya BPTD anggotanya banyak kita, kalau dewan transportasi kota anggotanya organda, lalu lintas, pakar transportasi, kalau disini 23, jadi sebelum punya dewan kita sudah punya badan pertimbangan transportasi daerah.”

Mengembangkan kebijakan transportasi publik yang berpijak pada kepentingan masyarakat pada masa sekarang banyak menemukan kendala yang bersifat teknis dan ekonomi-politis. Tetapi kinerja yang sinergis antara pemerintah, swasta dan masyarakat secara optimal sesuai perannya dalam sistem demokrasi menjadi solusi yang bisa

memberikan jaminan pada perbaikan pelayanan kepada masyarakat di bidang transportasi publik. Jika beberapa waktu lalu ada trayek bemo, sekarang menjadi mikrolet. Perbaikan dan pembenahan infrastrukturnya akan terus ditingkatkan, yang semula adalah jalan makadam kemudian berkembang pada penggunaan beton aspal dan beton semen. Perkembangannya sekarang untuk efisiensi mengarahnya ke angkutan massal. Karena dari segi biaya operasi kendaraan angkutan massal lebih rendah dari pada kendaraan pribadi.

Realitas kondisi transportasi publik tidak berdiri sendiri, tetapi terkait dengan faktor lain. Sebagaimana diungkapkan Ramelan:¹⁹

“Jika kita mengikuti berita di koran sering ada unjuk rasa, terjadi perubahan perilaku orang dalam bertransportasi sebenarnya ada kualitas pelayanan, pastilah yang dicari pertama kali selamat, nyaman, aman, murah, cepat tepat waktu itu variable dari kualitas pelayanan. Karena angkutan umum dianggap lambat maka orang lebih memilih alternative moda lain seperti sepeda motor, perkembangan teknologi ada internet, hp, itu mengurangi jasa transportasi, mengurangi pergerakan orang. Pengaruh otonomi daerah saya yakin ada korelasinya terhadap transportasi. Dulu sebelum ada otonomi daerah setiap dinas seluruh kabupaten se Jawa timur itu kalau setiap senin dari setiap pegawai di Jawa timur pasti ada yang ke Surabaya mengurus kenaikan gaji berkala, itu mengurangi. Dulu tahun 1996-1997 misalnya ada ijin trayek 100 itu yang berorasi di jalan 105-110 jadinya ikut jalan sebenarnya cadangannya tidak boleh ikut jalan saplay en demainya tidak seimbang waktu itu permintaannya banyak penawarnya sedikit akhirnya kendaraan cadangannya di oprasikan. Menginjak tahun 1998 ada perubahan penurunan permintaan terakhir ada kenaikan BBM turun drastis. Sekarang di terminal ada ijin 100 yang jalan cuma 50...”

Dalam pandangan pengusaha angkutan:²⁰

...”bagaimana angkutan sekarang ini kondisinya. Pemerintah hanya menyediakan awalnya saja kalau ada apa-apa dengan kendaraan ya yang bertanggung jawab ya yang punya kayak saya. Tapi ya repot, kalau pemerintah memberi subsidi yang banyak tapi tarif angkutan dinaikkan lah kalau sudah dinaikkan tidak ada yang mau naik akibatnya pemilik – pemilik angkutan umum ya rugi. Pengusaha angkutan sellau dilibatkan dalam urusan perbaikan layanan publik. Setiap berapa bulan sekali itu

¹⁹ Wawancara 7 September 2006.

²⁰ Wawancara dengan pengusaha angkutan (Bemo Line JTK), Agustus 2006.

ada rapat atau musyawarah tentang transportasi atau kita memberi masukan-masukan apa gitu contohnya tarif kita maunya berapa terus kita rembukan dengan pemerintah kemudian diputuskan berapa...”

Penjelasan dari ketua Komisi B DPRD Surabaya:²¹

...”Pemerintah merespon kebutuhan masyarakat. Penghubung untuk di kota itu kan transportasi, jalannya perekonomian itu kan harus didukung oleh transportasi yang baik, dikala itu kan masih memang susah ya, masih becak yang dipakai, baru adanya mobil, becak dikurangi, dan mobil lyn dipakai untuk transportasi di Surabaya, itu yang pertama. Yang kedua, untuk melayani masyarakat pegawai, sekolah. Kemudian ada pengembangan animo masyarakat terhadap sepeda motor, sehingga sekarang ini kan menurun penghasilan bus kota, penggantinya trem itu ya bus kota, yaitu ke jurusan protokol-protokol. Ini udah disusun tata ruang, rencana jangka panjang itu ya... termasuk transportasi yang diutamakan, makanya syarat utamanya kita siapkan dulu, pertama jalan, banyak kendaraan jalannya belum ada ya semrawut gitu, memang faktornya di Surabaya adalah penduduknya terlalu banyak sehingga nanti di buat model ring road atau middle ringroad kemudian inner-ringroad, semacam crossing-crossing jalan baru kita membuat sistem transportasi massal perlu dihidupkan lagi seperti kereta...”

Dari penjelasan di atas terlihat adanya *political will* pemerintah dan DPRD untuk bersinergi membenahi sistem transportasi publik, tetapi persoalan masih terbentur pada kemampuan dana untuk menambah infrastruktur masih sangat terbatas, kemampuan pemerintah harus sebatas pemeliharaan infrastruktur saja. Ditambahkan informasi bahwa:”ya jalan harus imbang dengan datangnya kendaraan, kita kan selama ini tidak pernah tambah jalan, panjang jalan tidak pernah, yang tambah hanya perawatan saja. Masuknya kendaraan tidak imbang dengan panjang jalan.” Sistem transportasi massal memang belum terwujud, artinya sampai saat ini belum bisa dijangkau oleh masyarakat, kepentingan masyarakat belum terpenuhi, yang tidak hanya terkait dengan soal tarifnya, tetapi sistem transportasi berkelanjutan yang benar-benar bisa menjangkau kebutuhan nyata masyarakat.

²¹ Wawancara Agustus 2006.

Dengan demikian terlihat bahwa tiga pelaku dalam sistem transportasi publik yaitu *costumer* atau masyarakat, operator atau pengusaha dan pemerintah bekerjasama memecahkan masalah yang ada pada sistem transportasi publik kota. Pemerintah posisinya sebagai regulator berperan mengatur kepentingan masyarakat dan pengusaha. Tetapi ada perbedaan dimana berbeda pengusaha prinsipnya untuk cari untung dengan biaya murah dan atau mendapat untung sebanyak –banyaknya, sedangkan prinsip masyarakat adalah bagaimana dengan uang yang serendah mungkin mendapat fasilitas yang nyaman. Karena itu fungsi pemerintah adalah menjaga itu kepentingan itu berada dalam keseimbangan sebagai regulator. Pengusaha kalau prasarana 100 persen dari kita seperti jalan itu dari kita, sedangkan pengusaha mengeluarkan sarana seperti kendaraan ijinnya yang kita keluarkan dari kita untuk melindungi pengusaha dan masyarakat.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

- 1) Peranan pemerintah kota Surabaya dalam transportasi public sebagai regulator dan penyeimbang kepentingan masyarakat dan capital (swasta/operator/pengusaha angkutan). Sebagai regulator, pemerintah tidak dapat dengan mudah mengakomodasi kepentingan masyarakat dan kekuatan capital, karena kedua belah pihak memiliki orientasi kepentingan yang berbeda satu sama lain. Orientasi kepentingan masyarakat pada pelayanan yang baik sesuai dengan prinsip yang ada dalam konsepsi system transportasi berkelanjutan. Sementara itu kekuatan capital lebih mementingkan pencapaian keuntungan yang optimal. Kekuatan capital memiliki juga berkepentingan untuk memberikan pelayanan transportasi yang baik bagi masyarakat. Tetapi ada kekuatan ekonomi politik yang mempengaruhi pencapaian target pelayanan ini karena besarnya peranan pemerintah dalam menentukan kebijakan public di bidang transportasi dan adanya otonomi bagi masyarakat untuk menentukan sendiri jenis moda angkutan yang dapat digunakan untuk melakukan perjalanan dari rumah menuju tempat tujuan.
- 2) Karena itu pemerintah harus berani mencanangkan kebijakan yang membatasi jumlah penggunaan kendaraan bermotor pribadi masuk ke jalan-jalan protokol. Pembatasan ini sangat diperlukan karena betapapun indahnya kebijakan transportasi akan sulit diimplementasikan ketika jumlah kendaraan bermotor pribadi berkembang tidak terkendali. Kebijakan *road pricing*, dapat menjadi alternatif menjawab persoalan ini. Selain itu, perlu ada kebijakan perbaikan angkutan umum. Perbaikan itu hendaknya mencakup: kualitas/kondisi kendaraan, pengelolaan, sumber daya manusia, dan masalah keuangan. Dalam hal pengelolaan angkutan kota misalnya, pernah ada usulan agar besaran pendapatan crew bukan berdasarkan setoran kepada juragan,

DAFTAR PUSTAKA

- Budiman, Arief, *Negara dan Pembangunan*, Jakarta: Yayasan Padi dan Kapas, 1991, hlm. 19-20;
- _____, *Teori Negara. Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996, terutama hlm. 120-121.
- Budiman, Arief, Barbara Hatley dan Damien Kingsbury, *The 1998 Crisis: Change and Change in Indonesia* (Melbourne: Monash Asia Institute, 1999);
- Budiman, Arief dan Damien Kingsbury, *Indonesia: Uncertain Transition* (Adelaide: Crowhouse, 1999).
- Giddens, Anthony *The Third Way and Its Critics*, Penulis: Anthony Giddens, Polity Press, UK 2000.
- Hadiz, Vedi R dan Richard Robison, *Organizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*, Routledge Curzon, London, 2004.
- Kevin O'Rourke, *Reformasi, The Struggle for Power in Post-Suharto Indonesia* (Sydney: Allen and Unwin, 2002).
- Manning, Chris dan Peter van Dierman, *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000).
- Miliband, Ralph *The State in Capitalist Societies* (New York: Basic Books, 1969); Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Classes* (London: New Left Books and Sheed and Ward, 1973); "The Problem of the Capitalist State", *New Left Review*, November-December 1969.
- Moore, Barrington, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966).
- Rueschemeyer, Dietrich dan Peter B. Evans, "The State and Economic Transformation: Toward An Analysis of The Conditions Underlying Effective Intervention," dalam Theda Skocpol (eds.), *Bringing The State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- Skocpol, Theda, "Bringing The State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", dalam Theda Skocpol (eds.), hlm. 9.

Shin, Yoon Hwan, *Demyistifying the Capitalist State: Political Patrpnage, Bureaucrartic Interest, and Capitalist in Formation in Soeharto's Indonesia*, a dissertation to the Faculty of the Graduate School of Yale University, 1989.

Wallerstein, Immanuel *The Modern World-System Capitalist Agriculture and the Origins of the, European World-Economy in the Sixteenth Century* (New York: Academic Press, 1974); "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concept for Comparative Analysis", dalam *Politics and Society*, 5,3 (1975); *The Capitalist World Economy* (New York: Cambridge University Press, 1979).



