

TESIS

**EVALUASI KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN ANGKUTAN UMUM
DI SURABAYA
(Studi Tentang Izin Trayek Angkutan Kota Di Surabaya)**



Disusun oleh:
Ratna Puspitasari
071314353003

**PROGRAM STUDI MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2014/2015**

**EVALUASI KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN ANGKUTAN UMUM
DI SURABAYA
(Studi Tentang Izin Trayek Angkutan Kota Di Surabaya)**



TESIS
Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Magister
dalam Program Studi Kebijakan Publik
pada Program Magister Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Airlangga

Oleh
Nama: Ratna Puspitasari
NIM : 071314353003

MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA
2014/2015

Lembar persetujuan

PENULISAN TESIS INI
TELAH DISETUJUI
TANGGAL 6 Juli 2015

Oleh

Pembimbing ketua



Dr Falih Sueadi, M.Si
Nip. 19630226 198810 1001

Pembimbing kedua

Drs. Gitadi Tegas S, M.Si
Nip. 19590306 198601 1001

Mengetahui,
Ketua Program Studi Magister Kebijakan Publik

Dr. Antun Mardiyanta, MA.
Nip. 19611031 198810 100

PENETAPAN PANITIA PENGUJI PENULISAN TESIS

Telah di uji pada
Tanggal 6 Juli 2015

PANITIA PENGGUJI TESIS:

Ketua : Prof. Dr.Jusuf Irianto, M.Com.
Nip. 19650506 199303 1003

Anggota : 1. Dr Falih Sueadi, M.Si
Nip. 19630226 198810 1001

2. Drs. Gitadi Tegas S, M.Si
Nip. 19590306 198601 1001

3. Drs. Eko Supeno M.Si
Nip19650403198911 1001

PERNYATAAN TIDAK MELAKUKAN PLAGIAT

Bagian atau keseluruhan isi penulisan proposal tesis dan penulisan tesis ini tidak pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademis pada bidang studi adan/atau Universitas lain dan tidak pernah dipublikasikan /ditulis oleh individu selain penyusun kecuali bila ditulis dengan format kutipan dalam isi penulisan proposal tesis dan penulisan tesis.

Apabila ditemukan bukti bahwa pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan yang berlaku di Universitas Airlangga.



Surabaya, 6 Juli 2015

(Ratna Puspitasari)

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan hidayahNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul “ Evaluasi Kebijakan Penyelenggaraan Angkutan Umum Di Surabaya (Studi tentang Izin Trayek Angkutan Kota Di Surabaya)”

Tulisan yang dibuat dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar magister dalam S2 Kebijakan Publik ini dilandasi oleh ketertarikan penulis terhadap penyelenggaraan angkutan kota di Surabaya. Untuk mengatur penyelenggaraan angkutan kota, pemerintah Surabaya mengeluarkan Perda No. 7 tahun 2006 tentang penyelenggaraan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum. Penyelenggaraan angkutan kota diatur dalam izin trayek, yang dapat digunakan untuk mengarahkan, membatasi, mengawasi, dan menyeleksi angkutan kota, melalui prosedur, persyaratan administratif dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh penyelenggara angkutan kota. Buruknya penyelenggaraan angkutan kota di Surabaya membuat peneliti tertarik untuk mengevaluasi kebijakan penyelenggaraan angkutan umum, khususnya izin trayek angkutan kota di Surabaya. Apakah kebijakan penyelenggaraan angkutan umum, khususnya izin trayek angkutan kota telah dilaksanakan/ diimplementasikan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kegagalan implementasi kebijakan.

Besar harapan penulis agar keterbatasan dalam penelitian ini dapat dijadikan rujukan pada penelitian selanjutnya sehingga bermanfaat bagi ilmu pengetahuan di masa yang akan datang semoga menjadi ilmu yang berkah dan bermanfaat. Amin.

Surabaya, 6 Juli 2015

Penulis

UCAPAN TERIMAKASIH

Alhamdulillah rabbil ‘aalamiin, Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas limpahan rahmat, taufik, inayah dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Penulisan tesis dengan judul **EVALUASI KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN ANGKUTAN KOTA DI SURABAYA (Studi Tentang Izin Trayek Angkutan Kota Di Surabaya)** merupakan salah satu persyaratan lulus program studi Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Airlangga. selesainya Tesis ini, tidak terlepas dari doa dan dukungan dari berbagai pihak yang telah memberikan semangat, sumbangsih tenaga, pemikiran materi maupun non materi demi kelancaran penulis untuk menyelesaikan tesis ini.

Dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada :

1. Allah SWT, Tuhan yang Maha segala-galanya, yang menetapkan segala sesuatu sesuai dengan waktu dan porsinya yang telah memberikan kemudahan dan kelancaran hingga penulis mampu menyelesaikan tesis ini dengan baik
2. Kedua orang tua penulis Hasan Hadikusuma, yang senantiasa mendoakan dan memberikan semangat kepada penulis untuk kelancaran dan kemudahan dalam menyelesaikan tesis ini. Almarhumah Retno IP terimakasih telah mengajarku banyak hal yang sangat berguna.
3. Suamiku tercinta Alih Suasono dan anak-anakku tersayang, Arastra Prabowo, Irfan Krisna Pradito dan si cantik “Mbum” Nora Aurora Puspita, Terimakasih untuk segala pengorbanan, dukungan, kesabaran, pengertian dan kasih sayang kalian selama ini.
4. Adikku tersayang Diah Kartika Sari, terimakasih untuk selalu bersedia menjadi pendengar yang baik.
5. Seluruh keluarga besar yang senantiasa mendoakan dan memberi semangat yang membuat penulis kembali bangkit dan berusaha melakukan yang terbaik.
6. Rektor Universitas Airlangga, Bapak Prof. Dr. H. Fasich, Apt, terima kasih atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program magister.
7. Ketua Program Studi Kebijakan Publik, Bapak Dr. Antun Mardiyanta, Drs, MA, yang selalu memberi semangat dan mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan tesis ini.
8. Pembimbing Ketua, Bapak Dr. Falih Suaedi, M.Si, yang selalu sabar dan meluangkan waktunya untuk membaca, mengkoreksi, dan berdiskusi mengenai isi tesis ini hingga akhirnya tesis ini rampung dan layak untuk diujikan.

9. Pembimbing Kedua, Bapak Drs. Gitadi Tegas S, M.Si yang sangat teliti dan telah banyak memberikan masukan dalam penyelesaian Tesis ini.
10. Seluruh staf pengajar Program Magister Kebijakan Publik : Bapak Prof. Dr. Jusuf Irianto, M.Com; Drs. H. Sunaryo, MPSt; Drs. Roestoto Hartojo Putro, SU, Ibu Erna Setijanigrum, S.IP, M.Si, Ibu Dra. R. Wahyuni Triana, M.Si, Bapak Dr. Bintoro Wardiyanto, M.Si; Bapak Drs. Eko Supeno, Msi; dan Bapak Philipus Keban, S.IP, M.Si. Terima kasih atas ilmu yang telah diberikan.
11. Karyawan Unair, Mas Tino dan Mbak Dwi yang selalu memberikan semangat dan bantuan dalam administrasi akademik hingga penyelesaian tesis ini.
12. Bapak Endri.S, kasi angkutan darat, Bapak Abdul Manaf kepala UPTD Wiyung, Bapak Riza staf bidang angkutan dan seluruh pegawai Dinas Perhubungan Kota Surabaya atas bantuannya dalam mengumpulkan data-data angkutan kota di Surabaya serta wawancaranya, sehingga sangat membantu dalam menyelesaikan penelitian ini.
13. Bapak Tri Suryo, Kasi Pembinaan angkutan DLLAJ untuk data dan kesediaan untuk wawancara.
14. Teman-teman Fisip UPN Jawa Timur, dan semua sahabatku, yang selalu mendoakan dan tak henti-henti mengingatkan serta membantu memberikan informasi dan data tentang angkutan kota.
15. Dan kepada Keluarga Besar MKP 2013 : Pak Taufik, Mas Abdusalam, Edo, Rendi, Nabila, Mbak Maya, Mbak Nurul, Mas Khoirul, Mas Munawir, Mas Nuri, Mas Nono, Bang Andri, Edi dan Ulfa, Semoga kita tetap saling menyayangi, mendukung, mendoakan dan semoga silaturahmi kita tidak akan pernah putus.
16. Tentunya masih banyak pihak yang turut berjasa dalam penyelesaian tesis ini, namun tidak dapat disebutkan satu persatu. Oleh karena itu penulis memohon maaf dan berterima kasih atas dukungannya. Semoga Allah membalas kebaikan anda.

Surabaya, 6 Juli 2015

Ratna Puspitasari

RINGKASAN

Pentingnya transportasi bagi kehidupan manusia terutama di perkotaan untuk menunjang mobilitas aktivitas sehari-hari, memerlukan peran pemerintah untuk mengatur penyelenggaraannya. Agar dapat memenuhi kebutuhan kendaraan umum yang berkualitas yang memberi rasa nyaman dan jaminan keselamatan bagi penumpang, pemerintah kota Surabaya mengeluarkan Perda No. 7 tahun 2006, tentang penyelenggaraan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum. Penyelenggaraan angkutan umum dilakukan melalui izin trayek, meliputi prosedur untuk memperoleh izin trayek, persyaratan administratif dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh penyelenggara angkutan kota setelah memperoleh izin trayek. Izin trayek digunakan untuk menyeleksi, membatasi, mengawasi dan mengarahkan angkutan kota yang digunakan untuk mengangkut penumpang.

Buruknya penyelenggaraan angkutan kota di Surabaya yang ditandai dengan: banyaknya angkutan kota yang beroperasi walau secara fisik tidak laik jalan, lamanya waktu menunggu dan tarif yang mahal karena harus berganti-ganti angkutan kota, menyebabkan masyarakat lebih memilih menggunakan kendaraan pribadi untuk beraktivitas yang menambah kemacetan lalu lintas di Surabaya.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengevaluasi penyelenggaraan angkutan umum khususnya izin trayek angkutan kota di Surabaya, serta untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penyebab kegagalan implementasi kebijakan penyelenggaraan angkutan umum khususnya izin trayek angkutan kota di Surabaya.

Dalam mengevaluasi kebijakan penyelenggaraan angkutan umum khususnya izin trayek angkutan kota di Surabaya menggunakan 6 (enam) indikator dari William Dunn, yaitu: 1) efektivitas (apakah hasil yang telah diinginkan dapat tercapai?). 2) Efisiensi (Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?) 3) Kecukupan (seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?) 4) Pemerataan (Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?) 5) Responsivitas (Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?) 6) Ketepatan (Apakah hasil / tujuan yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?)

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dengan melakukan observasi dan wawancara. Lokasi penelitian di Surabaya dengan fokus penelitian pada penyelenggaraan angkutan umum, khususnya izin trayek angkutan kota.

Surabaya dengan jumlah penduduk pada tahun 2014 berjumlah 2.813.847 jiwa terbagi dalam 5 wilayah administratif. Untuk memenuhi kebutuhan transportasi umum warga Surabaya diselenggarakan angkutan kota dalam trayek, yang terdiri dari: 274 unit bus kota dengan 22 trayek, berkapasitas 50 penumpang duduk, 30 berdiri yang dimiliki oleh 12 PO. Izin trayek bus kota pada tahun 2014

sebanyak 128 unit turun -28,09% dari tahun 2013 sebanyak 178 unit. Selain bus kota ada bemo/lyn sebanyak 4.757 unit dengan 58 trayek. Yang dimiliki oleh perorangan. Kapasitas bemo/lyn 13 penumpang. Jumlah izin trayek bemo/lyn 1761 pada tahun 2014, turun -0,03% dari tahun 2013 sejumlah 4797 unit. Jumlah izin trayek menandakan jumlah angkutan kota yang laik jalan. Sarana dan prasarana penunjang kelancaran angkutan kota terdiri dari 2 terminal tipe A, 2 terminal tipe B, 1 terminal tipe C, 11 sub terminal, pangkalan bemo/lyn dan 56 halte.

Penyelenggaraan angkutan umum, khususnya izin trayek angkutan kota di Surabaya tidak diimplementasikan sesuai dengan standar yang telah ditentukan. Pada prosedur izin trayek, maraknya jual-beli izin trayek tanpa melaporkan pada Dinas perhubungan sebagai instansi yang mengatur, mengawasi dan mengeluarkan izin trayek, membuat prosedur izin trayek tidak dilakukan sesuai standar yang telah ditentukan, sehingga persyaratan administratif untuk memperoleh izin trayek dan kewajiban setelah memperoleh izin trayek tidak dipenuhi. Adanya penyimpangan pada uji kir, menyebabkan angkutan kota yang seharusnya tidak laik jalan dapat beroperasi.

Selain tidak diimplementasikan sesuai dengan standar yang telah ditentukan, penyelenggaraan angkutan kota perorangan juga menjadi penyebab sulitnya melakukan pengawasan angkutan kota, karena banyaknya pemilik angkutan kota. Pada bemo/lyn, banyak pengemudi yang merupakan pemilik angkutan kota, dan hanya memiliki satu bemo/lyn.

Buruknya penyelenggaraan angkutan kota di Surabaya dapat diketahui dari Jumlah angkutan yang beroperasi di Surabaya pada tahun 2014 sebanyak 5.031 unit, yang memiliki izin trayek 1.889 unit atau 37,55%, sedangkan yang tidak memiliki trayek (tidak laik jalan) 3.142 unit atau 62,45%. Untuk dapat beroperasi, angkutan kota harus memiliki izin trayek, dengan memiliki izin trayek angkutan kota telah melakukan prosedur izin trayek dan telah lulus uji kendaraan sehingga kendaraan dapat beroperasi. Dari 5.031 unit angkutan kota di Surabaya pada tahun 2014, Jumlah bemo/lyn 4.757 unit, yang memiliki izin trayek 1.761 atau 37,02%, sisanya 2.996 unit atau 62,98% tidak memiliki izin trayek atau tidak laik jalan. Bus kota 274 unit, yang memiliki izin trayek 128 unit atau 46,72%, sisanya 146 unit atau 53,28% tidak memiliki izin trayek atau tidak laik jalan.

Kebijakan penyelenggaraan angkutan umum khususnya izin trayek di Surabaya belum efektif dan efisien, karena masih banyak angkutan kota yang beroperasi tanpa izin trayek (tidak laik jalan) 62,45%. Kriteria kecukupan, pemerataan dan responsivitas belum tercapai, karena tujuan kebijakan tidak tercapai yaitu memenuhi kebutuhan kendaraan umum yang berkualitas yang dapat memenuhi rasa nyaman dan jaminan keselamatan penumpang. Faktor yang menjadi penyebab kegagalan kebijakan adalah 1) penyelenggaraan angkutan kota perorangan sehingga menyulitkan pengawasan. 2) adanya praktek jual-beli izin trayek yang tidak dilaporkan pada Dinas Perhubungan Kota Surabaya. Sehingga kebijakan tidak diimplementasikan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. 3) adanya penyimpangan (praktek percaloan) pada uji kendaraan. 4) pengemudi bekerja berdasarkan setoran.