

**TESIS**  
**IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN PUBLIK:**  
**PEREMAJAAN TRANSPORTASI UMUM**  
**DI KOTAMADYA MALANG**



KK.  
TS. 17/96  
Her  
i

MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA

**AGUS HERMAWAN**

**PROGRAM STUDI ILMU-ILMU SOSIAL**  
**PROGRAM PASCA SARJANA UNIVERSITAS AIRLANGGA**  
**SURABAYA**

1996

**IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN PUBLIK:  
PEREMAJAAN TRANSPORTASI UMUM  
DI KOTAMADYA MALANG**

**TESIS**

Untuk memperoleh Gelar Magister  
dalam Program Studi Ilmu-ilmu Sosial  
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga

Oleh :  
**AGUS HERMAWAN**  
NIM. 099311362

**PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
1996**

Lembar pengesahan

**TESIS INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 1 AGUSTUS 1996**

Oleh  
Pembimbing



Drs. Ramlan Surbakti, MA. Ph.D  
NIP. 130 701 133

**Mengetahui**  
Ketua Program Studi Ilmu-ilmu Sosial  
Program Pascasarjana Universitas Airlangga



Drs. Ramlan Surbakti, MA. Ph.D  
NIP. 130 701 133

Telah diuji pada  
Tanggal 13 Juli 1996

---

**PANITIA PENGUJI TESIS**

**Ketua** : Prof. Soetandjo Wignyosoebroto, MPA  
**Anggota** : 1. Drs. Ramlan Surbakti, MA, Ph.D  
2. DR. L. Dyson P, MA  
3. Drs. Priyatmoko, MA  
4. DR. Hotman P. Siahaan

## UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur kehadiran Allah swt dengan telah terselesaikannya tesis ini. Keterbatasan yang ada pada kami jua yang membuat tesis ini tidak akan pernah terselesaikan tanpa bantunya. Besar harapan yang terkandung didalamnya agar bisa memberikan senoktah pengetahuan dari khasanah samudera ilmu yang ada. Memperluas cakrawala pandang kita terhadap ilmu politik umumnya dan kebijaksanaan publik dengan nuansa administrasi negara khususnya. Menyadari Ilmu-ilmu sosial tidak bisa terlepas satu sama lain meskipun telah terspesialisasi dalam anak-anak ilmu, maka bahasan didalamnya tidak bisa lepas dari berbagai disiplin keilmuan yang beragam corak. Transparansi utama adalah kebijaksanaan publik yang dibahas dalam tesis ini berinduk pada ilmu politik dengan warna bahasan ekonomi, administrasi negara/birokrasi dan sosiologi yang saling berinteraksi dalam kesatuan ilmu-ilmu sosial. Implementasi kebijaksanaan publik transportasi kota sebagai judul tesis dikaji tidak lepas dari pertimbangan maraknya eksekusi yang ditimbulkan dalam pelaksanaan transportasi di kotamadya Malang. Keinginan memodernisasi transportasi kota menimbulkan jaringan dan jalinan interaksi antar pelaku-pelakunya seiring berbagai kepentingan yang selalu melandasi setiap motivasi tindakan manusia/kelompok untuk memperoleh/mempertahankan sumber-sumber yang ada. Kajian menyangkut interaksi tersebutlah yang menjadi topik utama tesis ini, interaksi yang melibatkan kelompok elite birokrat, pengusaha, kelompok kepentingan, kelompok sasaran (target groups) dan masyarakat yang tak memiliki akses terhadap kendaraan pribadi sebagai pengguna jasa. Hasil penelitian ini mudah-mudahan bisa memberikan manfaat pula bagi kajian selanjutnya yang kami yakin banyak sisi yang belum/tidak terungkap.

Pada kaitan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada bapak Ramlan Surbakti selaku dosen pembimbing serta para penguji Bapak Soetandjo Wignyosobroto, L. Dyson, Hotman Siahaan, dan bapak Priyatmoko yang telah mengkritik, memberi saran maupun memperjelas arah penulisan sehingga bisa menjadi laporan tesis yang layak untuk dikaji. Juga kepada ayah almarhum, dan ibu tercinta, serta isteri dan putraku yang telah memberikan semangat kerja ditengah turunnya gairah yang kadang timbul demi

terselesaikannya tesis ini. Pun pula kepada bapak Ali Wafa yang memberikan andilnya membimbing pengetikan tesis sampai terselesaikannya. Terutama tidak lupa kepada para pengemudi yang banyak memberikan informasi berharga saat penulis terjun ke lapangan.

Persepsi dan analisis yang mungkin salah dari laporan tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis. Semoga Allah mengampuni diri saya bila ada penafsiran salah yang timbul dari penelitian ini dari kesadaran maupun tidak waktu proses pelaporan terjadi, pun kepada pihak yang merasa mungkin merasa dirugikan atas hal tersebut saya minta maaf. Kritik dan saran untuk perbaikan tentu sangat saya harapkan dari pihak yang menelaah tesis ini secara sungguh-sungguh.

Harapan terakhir semoga tesis ini berguna bagi pemerhati pengembangan ilmu kebijaksanaan negara.

Wassalam,  
AGUS HERMAWAN

## RINGKASAN

Penelitian ini mempelajari implementasi kebijaksanaan publik pemerintah lokal Kotamadya Malang berhubungan dengan kebijakan peremajaan transportasi kota dengan fokus kajian pada tiga hal : proses/cara kebijakan diimplementasikan, interaksi antara kelompok-kelompok pelaku kebijaksanaan dan siapa yang diuntungkan dari interaksi tersebut serta respon kelompok sasaran (*target groups*) terhadap kebijaksanaan. Pendekatan untuk mengungkap permasalahan adalah pendekatan kualitatif dengan menangkap makna yang mendasari tingkah laku partisipan, mengingat banyak pihak (kelompok) yang terlibat dan mendapat akses implementasi kebijakan.

Sampel penelitian merupakan pimpinan kelompok atau yang mewakilinya ditetapkan secara insidental yang dianggap bisa menyuarakan dunia makna kelompok atas fenomena yang ada. Mereka adalah yang terlibat langsung dalam implementasi kebijaksanaan yang terdiri dari : pimpinan BPTD (Badan Pembina Transportasi Daerah)/Pelaksana peremajaan/Birokrat pelaksana, pimpinan DPRD, investor kendaraan, Ketua organda, Ketua SPSI, Para Koordinator kelompok jalur/lin kendaraan bemo dan mikrolet, serta masyarakat pengguna jasa transportasi. Sampel atau informan berkembang mengikuti prinsip "bola salju".

Teknik analisis yang diterapkan merupakan rangkaian analisis yang bertahap. Untuk menghasilkan pengetahuan (pengertian) tingkat permukaan dan menyeluruh digunakan analisis ranah/domain guna mengungkap proses/cara kebijakan diimplementasikan. Sedang analisis taksonomis, komposensial dan analisis thema digunakan untuk mengungkap interaksi antar kelompok dan siapa yang diuntungkan serta respon *target groups* terhadap kebijaksanaan peremajaan transportasi kota.

Penelitian yang diuraikan secara diskriptif kualitatif ini telah membuktikan ketidak berhasilan (*unsuccessful implementation*) peremajaan bemo menjadi mikrolet dan menghasilkan tesis: proses peremajaan transportasi kota diimplementasikan secara relatif tertutup; kebijaksanaan peremajaan yang berupa kepemilikan kendaraan secara kredit

dan distribusi trayek dipengaruhi interaksi antar pelaku kebijaksanaan yang ujudnya lebih menguntungkan birokrat pelaksana, pemilik modal lebih dan investor tahap I dan II, namun merugikan pemilik bemo; kebijaksanaan peremajaan telah mempengaruhi struktur pasar/ekonomi sistem transportasi kota; kebijaksanaan peremajaan menimbulkan konflik antar target groups karena berusaha mempertahankan/merebut sumber-sumber ekonomi menyangkut trayek maupun alokasi kepemilikan kendaraan. Implikasi teori adalah mempertegas kembali teori kebijakan yang mencerminkan masih lemahnya/diperlemah DPRD di negara berkembang sebagai penyeimbang kekuasaan, ditengah lemahnya kelompok kepentingan (organda dan SPSI) menimbulkan *empowering* anggotanya sementara pihak eksekutif mendominasi kebijaksanaan negara. Sifat responsif yang ada pada target groups merupakan kritik atas teori elite yang menganggap kelompok ini bersifat pasif atas setiap implementasi kebijaksanaan. Saran peneliti adalah dibutuhkan kontrol yang kuat dari DPRD atas dominasi kebijakan pemerintah dan sebaiknya dilakukan pe-riodesasi jabatan bagi birokrat pelaksana guna meminimalkan kolusi yang terjadi, secara teoritis masih diperlukan penelitian sejenis dengan komparatif antar kota atas kebijaksanaan peremajaan transportasi.



## ABSTRACT

**Key words:** Implementation  
Public policy  
Reformation urban transportation  
Interaction, process and respons

The objective of this research is to study implementation of public policy on local government Malang about newly transportation implementation, the focus on three subject matters: Implementation of policy process; Interaction between policy actors and whose get the advantages from that interactions; and target groups responsiveness caused by the policy. Qualitative approach is used to get basic meaningful participants behaviours because there are many groups to be involved and they can access to the implementation.

The participants are the leaders of groups or representative of those chosen in incidental way, and they can describe the meaningful of the phenomena. The implementation of the policy involves: The leaders of BPTD/implementing bureaucrats, parlement leaders, Organda leader, SPSI leader, The coordinators groups of Bemo and Mikrolet trajectory. Participants or informants growing in following "snow ball" principle.

The technical analysis of the implementation is conducted by step by step interrelation. Analysis domain is used to achieve knowledge on surface and general it will explain the implementation process. While, taxonomy, componencial, and theme analysis are used to explain every groups interactions, and which groups get advantages. In addition they also will explain the responsiveness of the target groups caused by transportation reformation policy.

The research that is explained with descriptive Qualitative has proven that the reformation of bemo become mikrolet was implemented unsuccessfully. The thesis is: The Implementation process of urban transportation reforma-

tion is implemented relatively closed; reformation policy in installment car ownership and trajectory distribution depend on the interactions among the policy actors, and they who receive the advantages are implementing bureaucrats, the rich capital owner, first and second investors; the implementation of the reformation policy has caused market/economy structure urban transportation system change; the reformation policy has raised conflict to the target groups because they want to maintain or to achieve resources of their trajectory and cars ownership allocation. The theoretical implication of this finding is to underline that parliament is weak in terms of its bargaining power position; the interest groups (Organda and SPSI) do not have power to empowering his member, meanwhile implementation are dominated by the executive. Researcher suggest the need for strong control from the parliament and the changing of the job rotation for implementing bureaucrats (especially the leader) is urgent to minimize collusions, theoretically comparative research need to be conducted for reformation transportation policy.

**BISMILLAHIR ROHMAANIR ROHIIM**

**Bacalah dengan nama Tuhanmu  
Yang menciptakan,**

**Menciptakan manusia  
dari segumpal darah.**

**B a c a l a h !  
Tuhanmulah Yang Maha Pemurah!**

**Yang mengajar dengan kalam,**

**Mengajar manusia  
Apa yang tiada ia tahu.**

**(AL-'ALAQ : 1-5)**

**Teriring persembahan dan doa bagi:  
almarhum ayahanda Herman Soekotjo  
ibunda Moesijah  
isteriku Fitri Triowati dan putriku Hanum Salsabilla**

## DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	.....	i
DAFTAR TABEL	.....	iv
BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Permasalahan & Tujuan Penelitian	7
	C. Studi Kepustakaan	8
	D. Ruang Lingkup Penelitian	27
	E. Manfaat Penelitian	28
	F. Metode Penelitian	28
BAB II	KEBERADAAN DAN LATAR BELAKANG TRANSPOR-	
	TASI KOTA DI MALANG	38
BAB III	PROSES IMPLEMENTASI PEREMAJAAN TRANSPOR-	
	TASI KOTA	52
BAB IV	DIMENSI EKONOMI POLITIK IMPLEMENTASI	
	TRANSPORTASI KOTA	67
	A. Pengadaan Kendaraan Sistem Kredit	67
	B. Interaksi antar Pelaku	74
	C. Struktur Ekonomi Peremajaan Transporta si kota	83
BAB V	DIMENSI KONFLIK-KONSENSUS IMPLEMENTASI	
	KEBIJAKSANAAN TRANSPORTASI KOTA	94
	A. Pihak-pihak yang terlibat Konflik	96
	B. Motivasi Pelaku Konflik	99
	C. Mekanisme Penyaluran tuntutan	103
	D. Intensitas Konflik	105
	E. Pengaturan dan Penyelesaian Konflik	108
	F. Diskripsi Konflik	111

BAB VI	ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN TRANSPORTASI KOTA .....	129
BAB VII	IMPLIKASI DAN KESIMPULAN KEBIJAKSANAAN PEREMAJAAN TRANSPORTASI KOTA .....	141
DAFTAR PUSTAKA .....		v

DAFTAR TABEL

TABEL 1	: Moda Angkutan Umum Berjurusan Tetap di Kotamadya Malang .....	44
TABEL 2	: Kondisi Kendaraan Hasil Pelaksanaan Peremajaan di Kotamadya Malang .....	61

BAB I  
PENDAHULUAN



A. Latar Belakang Penelitian

Dewasa ini studi mengenai implementasi kebijaksanaan semakin mendapat perhatian, bukan hanya di negara-negara industri maju tetapi juga telah menarik perhatian negara-negara sedang berkembang (termasuk Indonesia). Sekalipun demikian, harus diakui masih sedikit studi yang menaruh perhatian terhadap ciri-ciri kebijaksanaan maupun yang mencoba mengeksplorasi program-program dengan implementasinya. Padahal seperti yang diakui oleh Marilee S. Grindle, "*the implementation process is especially central to politics in the countries of Africa, Asia, and Latin America and is thus worthy of investigation and analysis*" (Solichin; 1990:123). Khusus menyangkut implementasi kebijaksanaan di Indonesia menjadi penting artinya mengingat beberapa hal.

Pertama, implementasi kebijaksanaan ternyata melibatkan masalah-masalah politik yang sering menjadi faktor yang mempengaruhi pelaksanaan suatu program, hingga dalam proses pelaksanaan suatu program aspek yang berkembang tidak sekedar bersifat teknis administratif belaka.

Sementara itu walaupun ada karya yang menganalisis kebi

jaksanaan publik di Indonesia, karya-karya itu masih merupakan analisis dampak kebijaksanaan dan bersifat teknis, belum mengkaitkannya dengan masalah politik, ekonomi, maupun sosial. Padahal telaah sebaiknya bukan sekedar mengenai cara-cara birokrasi pemerintah mempertinggi efisiensi birokrasi, melainkan hubungan yang bersifat politis di antara para administrator, dan antara administrator dan aktor-aktor politik di luar birokrasi. Kedua, dilihat dari materi isi kebijaksanaan, pada umumnya penjabaran pelaksanaan berupa rangkaian instruksi, maupun keputusan untuk mencapai tujuan dan cara-cara mencapai tujuan tersebut, masih bersifat umum hingga dirasakan kurang memberikan arahan petunjuk yang terperinci bagi para pelaksana. Akibat yang mungkin timbul adalah kerancuan dan tumpang-tindihnya pelaksanaan. Seiring dengan itu sering terjadi pada tahap implementasi masalah yang serius bagi efektifitas kebijaksanaan pembangunan di bidang sosial dan ekonomi. Banyak kebijaksanaan yang tetap saja berupa pernyataan-pernyataan simbolis pemimpin-pemimpin politik maupun hanya sekedar berupa UU seperti yang tertulis dalam perundang-undangan. Birokrasi pemerintah tampaknya bukanlah suatu kesatuan yang efektif, efisien, dan berorientasi pada tujuan.

Untuk mendalami hal tersebut penelitian yang diusulkan ini ingin mengkaji implementasi kebijaksanaan pada



tingkat lokal, menyangkut pelaksanaan peremajaan transportasi umum perkotaan. Dengan menyoroti perilaku dari lembaga-lembaga administrasi maupun badan-badan yang bertanggung jawab atas program tersebut berikut pelaksanaannya terhadap kelompok-kelompok sasaran (target groups), selain memperhatikan secara cermat berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program.

Peran transportasi sangat vital dalam kehidupan manusia modern saat ini, yang cenderung memiliki mobilitas yang tinggi dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya. Transportasi merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam kehidupan sehari-hari. Hingga salah satu ukuran suatu kota agar dapat disebut modern adalah tersedianya transportasi yang memadai bagi warga kotanya. Marbun berpandangan bahwa peran transportasi berhubungan langsung dengan kebutuhan pribadi penghuni kota dan kehidupan sosial ekonomi kota (Marbun; 1990:85).

Kota adalah suatu ranah dengan penduduk yang relatif padat dan luas daerah yang relatif terbatas. Walaupun demikian, kota cenderung tumbuh dan berkembang lebih cepat dari daerah sekelilingnya. Gejala pertumbuhan dan pemekaran wilayah kota yang lebih cepat ternyata telah menimbulkan berbagai benturan nilai-nilai sosial, sehingga memer-

lukan sistem administrasi, wewenang, yurisdiksi, dan dinamisasi yang berbeda dibanding wilayah bukan perkotaan (Yamin Ramto, 1992:16).

Pertumbuhan kota Malang sebagai kota kedua di Jawa Timur setelah kota Surabaya telah mengarah ke pertumbuhan fisik, sedangkan pertumbuhan penduduk yang semakin tinggi telah menjadikan warga kota meningkat kebutuhannya, sementara pemerintah lokalpun menjadi berkewajiban untuk memenuhinya. Prasarana dan sarana kota sebagai kebutuhan penting warga kota diduga banyak ditentukan pemerintahan kota. Dominasi pemerintah kota tampaknya masih merupakan pengendali utama perkembangan kota. Salah satunya adalah sarana transportasi umum bagi warga kota. Sejak tahun 1989, melalui SK Walikota Kotamadya Malang no 28/1989 tentang kebijaksanaan "Peremajaan Transportasi Umum Perkotaan", Pemerintah Kotamadya Malang telah melakukan penggantian besar-besaran namun secara bertahap sarana angkutan umum becak bermotor atau bemo (yang sebelumnya merupakan kendaraan yang "disingkirkan" dari kota Surabaya) dengan Mikrolet sebagai penggantinya. Kebijakan tersebut didasarkan pada usaha untuk membatasi jumlah kendaraan bermotor bemo yang sudah tidak memenuhi syarat perkembangan jaman. Selain itu pemerintah ingin merespon kondisi polusi udara dan suara yang dianggap mengganggu ketenangan masyarakat. Tu-

• juan team dalam peremajaan transportasi kota adalah mengadakan penelitian pendaftaran bagi pemelilik kendaraan angkutan umum dalam kota (bemo roda 3) yang secara resmi telah menjadi armada angkota; Melaksanakan penggantian/peremajaan angkota melalui sistem kredit serta mengkoordinasikan dengan pihak-pihak yang terkait; Mengadakan penelitian kembali tentang jalur trayek sehubungan dengan Peremajaan Angkota. Meskipun tidak menyeluruh, keberadaan bemo masih diakui dengan hanya memperbolehkannya beroperasi pada lintasan-lintasan pinggiran kota, dengan jumlah (sekitar 200an) dan trayek yang terbatas. Keberadaannyapun tampak akhirnya akan tersingkir dari wilayah Kotamadya Malang melalui kebijaksanaan "peremajaan yang baru" (Jawa Pos; 30 Maret 1995:8).

Setelah berlangsung selama enam tahun, kebijaksanaan transportasi kota ini dalam implementasinya tentu diharapkan oleh perumus kebijaksanaan dapat berjalan dengan efektif dalam mengemban misi kelancaran, kenyamanan, dan keamanan angkutan bagi penumpang maupun kesejahteraan pemilik (pengusaha) sopir angkutan. Implementasi ini masih relevan untuk ditelaah mengingat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijaksanaan transportasi umum di Kotamadya Malang.

*Pertama*, menurut catatan kami pernah terjadi "perlawanan" terhadap kebijaksanaan yang ada, dengan terdapatnya bebe-

rapa kali demonstrasi ke kantor Pemda selama periode implementasi kebijaksanaan oleh para sopir maupun pemilik kendaraan. Demonstrasi itu menyangkut hal ketidaksepakatan perubahan trayek yang sering terjadi, tumpang-tindihnya lintasan trayek tertentu dan masuknya kendaraan dari wilayah Kabupaten.

*Kedua*, banyaknya aktor yang terlibat dalam implementasi kebijaksanaan ini, di antaranya Badan Pembina Transportasi Daerah, DPRD, Koordinator Pemilik Kendaraan, Paguyuban Sopir Angkutan, Pengusaha Pemberi Kredit Kendaraan, dan lainnya. Semua ini menyebabkan berkembangnya permasalahan yang tidak hanya bersifat teknis dan administratif belaka. Ia bukan lagi bersifat struktur lembaga dan memberikan pembenaran filosofis terhadap tindakan-tindakan dan tingkah-laku aktor yang terlibat. Dengan demikian kebijaksanaan ini dipengaruhi oleh masalah dimensi kepemimpinan maupun interaksi di antara pelaksana kebijaksanaan.

Ada dua penelitian berupa skripsi yang menyangkut masalah transportasi (di Surabaya) yang pernah dilakukan. Penelitian Agus Wahono di tahun 1988 berfokus pada proses "pembuatan kebijaksanaan" yang di dalamnya membahas sejumlah pihak yang terlibat dalam proses pencapaian tujuan. Sementara penelitian Heri Wahyudi pada tahun 1992 hanya membahas keterlibatan politik Organda sebagai kelompok kepentingan yang ternyata kurang berperan dalam mempengaruhi

kebijaksanaan transportasi di Surabaya. Sementara itu penelitian mengenai implementasi transportasi di Jabotabek departemen PU mengungkapkan betapa besarnya masalah angkutan bagi penduduk miskin di perkotaan, dan pentingnya sektor angkutan sebagai sumber pekerjaan bagi lapisan masyarakat tersebut (Jabotabek Metropolitan Development Plan Team, Dep. PU RI, Juni 1981).

Penelitian menyangkut angkutan kota di Malang pernah dilakukan oleh Dick tahun 1978 yang menghasilkan penemuan menarik tentang pergeseran yang terjadi dalam industri angkutan kota, terutama angkutan berskala kecil. Industri yang semua berada di tangan nonpribumi sejak tahun 1970an bergeser ke tangan para pemilik pribumi, yang umumnya berasal dari kelas menengah kota. Hal ini menunjukkan meluasnya jumlah dan bertambahnya kemakmuran golongan menengah dalam masa Orde Baru, di samping membuktikan bahwa kelas usahawan pribumi sebenarnya bisa maju tanpa bantuan atau subsidi pemerintah (Dick, 1981:14-26).

Sementara penelitian ini lebih difokuskan pada dimensi implementasi secara menyeluruh peremajaan transportasi umum di Kotamadya Malang.

## **B. Permasalahan dan Tujuan Penelitian**

Studi kualitatif ini pada dasarnya ingin memperlakukan "Bagaimana implementasi Kebijakan Publik tentang Peremajaan Transportasi Umum dilaksanakan di Kotama-

dya Malang”.

Sementara pertanyaan-pertanyaan spesifik yang hendak dijawab antara lain adalah:

1. Bagaimana proses/cara kebijaksanaan peremajaan transportasi umum diimplementasikan?
2. Bagaimana interaksi antara kelompok-kelompok (Pemda/BPTD/Team Pelaksana Peremajaan, DPRD, Koordinator Pemilik Kendaraan, Paguyuban lin/Pengemudi, Organisasi, SPSI, Primkopangda dan investor/kreditor kendaraan) yang terlibat dalam implementasi peremajaan transportasi umum tersebut dan siapa yang diuntungkan?
3. Bagaimana tanggapan *target groups* (kelompok-kelompok sasaran) terhadap kebijaksanaan peremajaan transportasi umum tersebut?

Studi kualitatif ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengertian (pemahaman) para pelaksana kebijaksanaan peremajaan transportasi umum secara terinci menurut perspektif para partisipan yang terlibat, baik berkenaan dengan tujuan kelompok (badan, lembaga, ataupun organisasi), maupun batasan peranan yang mereka laksanakan sehingga mampu dideskripsikan seluruh proses implementasi kebijaksanaan tentang peremajaan transportasi umum secara komprehensif dan akurat.

### C. Studi Kepustakaan

Pada penelitian implementasi kebijaksanaan ini fokus/ masalah penelitian diharapkan berkembang sesuai dengan realitas di lapangan. mementingkan perspektif emik, dan bergerak dari fakta informasi peristiwa menuju ke tingkat abstraksi yang lebih tinggi (apakah konsep ataukah teori) serta bukan sebaliknya, dari teori atau konsep ke data informasi. Namun teori tetap digunakan untuk meningkatkan kepekaan kritik dalam melihat realitas/ Sehingga Teori implementasi kebijaksanaan yang dikemukakan pada bagian ini akan dipergunakan pada tahap-tahap akhir penelitian kualitatif ini (pada saat harus membahas atau mendiskusikan hasil penelitian ini).

Kebijaksanaan publik diartikan secara beraneka-ragam dimana tidak satu definisipun yang memuaskan bagi semua pihak. Para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijaksanaan memandang kebijaksanaan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau maksud tertentu, dan kebijaksanaan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan. Nakamura dan Smallwood (dalam Amir Santoso: 1995:5) dalam kaitan di atas melihat kebijaksanaan publik dalam tiga lingkungan: lingkungan perumusan kebijaksanaan, lingkungan pelaksanaan, dan lingkungan penilaian kebijaksanaan. Dalam konteks lingkungan pelaksanaan kebijaksanaan berarti "Serangkaian instruksi para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijak-

sanaan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut".

Dengan demikian kebijaksanaan publik harus memiliki tujuan-tujuan tertentu yang harus dicapai. Tujuan peremajaan transportasi umum paling tidak memberikan keamanan, kenyamanan maupun kelancaran transportasi kota. Sementara kebijaksanaan publik biasanya akan memuat petunjuk-petunjuk bagaimana mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Meskipun umumnya kebijaksanaan publik tidak memuat petunjuk pencapaian tujuan secara rinci, menurut pendapat kami kebijaksanaan publik adalah seperangkat keputusan-keputusan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tertentu berikut petunjuk yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan-peraturan maupun petunjuk pelaksanaan (pusat maupun daerah). Peraturan-peraturan maupun petunjuk pelaksanaan tersebut sangat menentukan dalam rangka upaya menilai apakah implementasi telah dijalankan secara benar sesuai dengan apa yang diharapkan, atau tidak.

### 1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Apakah pengertian implementasi kebijakan? Kamus Webster merumuskannya secara pendek mengimplementasikan berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).



Bila dasar pandangan tersebut dikaji, maka implementasi kebijaksanaan dipandang sebagai suatu aktivitas proses penyediaan perangkat keputusan kebijaksanaan yang berbentuk undang-undang, dekrit-dekrit, peraturan-peraturan daerah dan sejenisnya yang berakibat berjalannya suatu aktivitas tertentu. Sementara dia mengandung tindakan-tindakan pemerintah (terhadap partisipan) yang mengarah kepada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Lebih lanjut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Solichin; 1991:51), menjelaskan makna implementasi sebagai: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kegiatan-kegiatan dan kejadian-kejadian yang timbul sesudah di-sahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Menurut Mazmanian dan Sabatier itu pula biasanya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas sasaran yang akan dicapai dan berbagai cara untuk mengatur proses pelaksanaannya.

Fungsi implementasi kebijaksanaan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan atau sasar-

an dapat diwujudkan sebagai akhir kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

Sementara itu beberapa syarat pokok yang harus dipenuhi untuk suatu implementasi kebijaksanaan adalah sebagai berikut:

- a) Tujuan dan sasaran yang telah diperinci;
- b) Program aksi (tindakan) yang telah dirancang;
- c) Biaya atau dana yang telah dialokasikan untuk mewujudkan sasaran tersebut. (Grindle; 1980:7).

Tanpa adanya syarat-syarat tersebut maka kebijaksanaan negara di bidang apapun dikuatirkan hanya sekedar retorika politik atau slogan politik belaka. Theodore Lowi (dalam Solichin; 1990:128) menyatakan bahwa macam kebijaksanaan yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap macam kegiatan politik yang dirangsang oleh proses pembuatan kebijaksanaan tersebut. Pernyataan tersebut dapat diuji kebenarannya pada proses implementasi dalam rangka mengimplementasikan program. Sepanjang tindakan-tindakan publik dimaksudkan untuk menimbulkan perubahan-perubahan dalam hubungan-hubungan sosial, politik, dan ekonomi, maka pada umumnya tindakan-tindakan itu akan merangsang munculnya perlawanan dari pihak-pihak yang kepentingannya terancam oleh tindakan-tindakan tersebut.

Dari pandangan di atas terlihat bahwa suatu pelaksa-

MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA

naan kebijaksanaan yang menganggap faktor pemerintah (birokrasi) meskipun sangat menentukan hanya merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi proses implementasi kebijaksanaan.

La Palombara umpamanya melihat birokrasi sebagai satu-satunya sektor sosial yang cukup luas bersedia menerima "tanggung jawab dalam transformasi sosial", bahkan keterlibatannya dalam sektor publik menjadi komitmen ideologi yang gigih (dalam Rahardjo: Desember 1986; 22). Karena itu perlu bagi birokrasi untuk memikirkan konsep alternatif mengenai peranan birokrasi dalam proses modernisasi yang ditandai oleh kompleksitas dan cepatnya perubahan.

Lawrence dan Lorch seperempat abad lalu mengatakan bahwa bentuk organik berupa birokrasi seyogyanya cocok untuk situasi lingkungan yang sangat kompleks dan tidak menentu, bukan suatu tempat untuk suatu hal yang rutin dan stabil. Dengan demikian seharusnya birokrasi bisa melakukan perubahan, menyesuaikan diri dengan keserbanekaan dan ketidakpastian di sekitarnya. Kalau birokrasi tidak berubah (stagnan) dan senantiasa mempertahankan stabilitasnya, rakyat (*target groups*) akan meninggalkan atau paling tidak tak memperdulikan lagi. Budaya birokrasi tampaknya menghendaki agar *partisipasi rakyat* ditumbuhkan (Thoha, 2 Agustus 1995:6). Heckscher dan Donellon, dalam Post Bu-

reaucratic Organization tahun 1994 mengedepankan model birokrasi yang mengantisipasi perubahan. Birokrasi ini tidak hanya menempatkan diri pada koherensi internal dan pemusatan kekuasaan, tetapi juga memusatkan diri pada interaksi eksternal yang berhubungan dengan institusi-institusi sosial. Kekuasaan (*power*) bukan satu-satunya alat yang ampuh untuk melaksanakan mekanisme birokrasi tanpa diimbangi dengan kewenangan melalui persuasi dan dialog. *Powering* bukan lagi satu-satunya cara mengendalikan mesin birokrasi tanpa harus diimbangi dengan cara-cara yang bergaya *empowering* (ibid, 6). Ginanjar Kartasasmita menyebutnya sebagai pemerataan dan keadilan sosial (*social equity*) kepada manusia (dalam konteks plural ke arah masyarakat atau rakyat). Arahnya ditunjukkan kepada pemihakan pada rakyat, dengan cara pemberdayaan (*empowering*), bukan memperdayakan rakyat. Budaya semacam ini menekankan bahwa susunan hierarki merupakan konsekuensi logis jika birokrasi menginginkan kerja yang rasional. Sifat impersonal menekankan cara kerja birokrasi tidak didasarkan atas hubungan pribadi maupun hubungan politik. Sikap yurisdiktif legalistik menekankan bahwa budaya yang dianut oleh birokrasi itu budaya kerja yang selalu dibatasi oleh ketentuan hukum dan bukannya ketentuan politik. Selain itu aparat pelaku birokrasi dalam menjalankan tugasnya terpisah dari pemilikan atas fasilitas dan sarana produksi. Oleh karena itu jabat-

an birokrasi bukan merupakan ladang pencarian dan sumber kekayaan yang dapat memperkaya diri dan keluarganya (Thoha, 1992:71 dan bandingkan dengan Crough, 1979; Jackson, 1979 dan King). 1977). Belajar dari pengalaman birokrasi senantiasa dituntut perubahan dan pembaharuan menuju paradigma yang memihak kepada *target groups*. Sementara kondisi yang ada, implementasi kebijaksanaan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ke-taatan pada *target groups* semata, melainkan menyangkut ja-ringan interaksi kekuatan-kekuatan kelompok-kelompok poli-tik, ekonomi, dan sosial yang mempengaruhi secara langsung atau tidak langsung perilaku partisipan yang terlibat.

Faktor pemerintah pun dalam implementasi kebijaksa-naan peremajaan transportasi umum di Kotamadya Malang, tampak bukan satu-satunya yang menentukan, meskipun faktor pemerintah, sebagaimana di banyak negara sedang berkembang lainnya, merupakan faktor yang dominan. Dominasi faktor pemerintah masih perlu diuji dengan melihat interaksinya sebagai administrator dengan aktor-aktor politik di luar birokrasi. Aktor politik tersebut bisa anggota DPRD yang membidangi masalah, para pengusaha pemberi kredit kenda-raan, pengusaha pemilik kendaraan, kelompok sopir angkutan dan media massa, dan sebagainya.

## 2. Tahap-tahap Implementasi Kebijakan

Yang dimaksud dengan tahap adalah seperangkat kegiatan yang melahirkan suatu produk yang dapat diidentifikasi yang memiliki awal dan akhir. Setiap tahap terdiri atas sejumlah kegiatan yang menghasilkan suatu produk, dan setiap produk mempengaruhi tahap berikutnya sampai pada tahap akhir.

Dari proses pembuatan dan implementasi kebijaksanaan dibagi menjadi empat tahap, yaitu politisasi suatu permasalahan (penyusunan agenda), perumusan, dan pengesahan tujuan dan program, pelaksanaan program, dan monitoring serta evaluasi pelaksanaan program (Ripley dalam Ramlan S.: 1992:197).

Berikut ini dikemukakan tahap pelaksanaan (implementasi) program. Lewis A. Gunn menyebutkan bahwa implementasi kebijaksanaan terdiri dari tiga tahap, yaitu:

a. Tahap Pertama

- a. melakukan penggabungan antara rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas.
- b. menentukan standar pelaksanaan.
- c. menentukan besar biaya yang akan digunakan dan waktu pelaksanaan.

b. Tahap Kedua

Pelaksanaan program dengan mendayagunakann struktur, staf, biaya, sumberdaya, prosedur, dan metode.

c. Tahap Ketiga

- a) membuat jadwal waktu.
- b) mengadakan pemantauan.
- c) mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program, sehingga apabila terjadi penyimpangan akan dapat diambil tindakan.

Dengan rumusan yang agak berbeda Ramlan Surbakti mengemukakan tahap implementasi kebijaksanaan mencakup sejumlah kegiatan:

*Pertama*, menyediakan sumberdaya (anggaran, personal, dan sarana) bagi pelaksanaan kebijaksanaan. *Kedua*, melakukan interpretasi dan penjabaran kebijaksanaan dalam bentuk peraturan pelaksanaan dan petunjuk pelaksanaan. *Ketiga*, menyusun rencana sejumlah langkah kegiatan pelaksanaan menurut waktu, tempat, situasi, dan anggaran. *Keempat*, pengorganisasian secara rutin atas personil, anggaran, dan sarana materiil lainnya. *Kelima*, memberikan manfaat kepada dan atau pengadaaan beban dan pengaturan perilaku terhadap individu, dan masyarakat pada umumnya. Sebagai akibat implementasi kebijaksanaan yang terakhir ini sejumlah pihak yang tidak kebagian manfaat atau yang menanggung beban yang dianggapnya tidak adil, ataupun dikenakan pembatasan ruang gerak yang dianggap melanggar mungkin akan kecewa dan frustasi sehingga bisa menimbulkan konflik dengan pembuat keputusan (pemerintah). Tindakan untuk menciptakan

integrasi kiranya perlu dilakukan pemerintah (Surbakti; 1992:199).

Secara singkat implementasi kebijaksanaan melibatkan segi penetapan waktu, perencanaan dan pengawasan.

### 3. Interaksi para aktor dalam Implementasi Kebijaksanaan

Memang bukan merupakan suatu yang mengejutkan apabila pendekatan oleh peneliti kebijaksanaan sebagian besar tergantung dari aspek kebijaksanaan apa yang sedang dipelajari. Dengan kelemahan dan kelebihan masing-masing kami berpandangan pendekatan elite dan kelompok akan membantu menganalisis kebijaksanaan yang ada. Perilaku individu (dalam hal ini pimpinan) pada para partisipan implementasi kebijaksanaan transportasi ini mempunyai makna politik ketika mereka bertindak sebagai bagian atas nama kepentingan kelompok atau elite.

#### a. Pendekatan Kelompok

Model kelompok pada dasarnya berangkat dari suatu anggapan interaksi antar kelompok sebagai fokus utama politik. Individu hanya penting kalau mereka bertindak sebagai bagian, atau atas nama kepentingan kelompok yang biasanya bergabung secara formal maupun informal untuk mendesakkan kepentingan-kepentingan mereka. Sebab itu kebijaksanaan publik dipandang sebagai suatu ekuilibrium



(keseimbangan) temporer yang dicapai melalui persaingan antar kelompok. Ekuilibrium tersebut ditentukan oleh pengaruh relatif dari kelompok kepentingan yang saling bersaing. Perubahan-perubahan dalam kelompok-kelompok yang secara relatif bersaing diperkirakan akan mengakibatkan perubahan dalam kebijaksanaan publik.

Dalam menganalisis implementasi kebijaksanaan pendekatan ini bisa dipergunakan, karena persaingan antar kelompok merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi proses tersebut. Pendekatan ini dapat digunakan untuk menganalisis interaksi antarkelompok dalam proses implementasi, proses tawar menawar dan bujuk membujuk, serta proses kasak kusuk yang dilakukan oleh mereka untuk mempengaruhi implementasi kebijaksanaan demi keuntungan kelompok masing-masing.

Variabel yang dipakai dalam pendekatan ini antara lain latar belakang kelompok, tujuan-tujuan dan masalah kepemimpinan, ukuran dan komposisi keanggotaan, tingkat kohesivitas anggota kelompok, serta keadaan sosial ekonomi anggota kelompok tersebut. Disadari bahwa kelemahan dari pendekatan ini terletak pada kenyataan bahwa kelompok-kelompok kepentingan biasanya tidak begitu berkembang di negara-negara berkembang, selain jumlahnya relatif sedikit. Namun realitas implementasi kebijaksanaan peremajaan transportasi umum yang mengalami "perlawanan (*resistance*)"

tetap menarik untuk dikaji faktanya. Untuk melengkapi pendekatan kelompok di atas digunakan pendekatan kedua, yakni pendekatan elite.

#### b. Pendekatan Elite

Pendekatan ini dikembangkan dengan mengacu pada teori elite. Dengan mengacu pada para teoritis elite klasik, yakni Pareto dan Mosca, para penulis belakang seperti C. Wright Mills mengungkapkan adanya gejala konsentrasi kekuasaan politik di tangan sekelompok kecil warga masyarakat. Pareto dan Mosca menyatakan bahwa kehadiran elite politik itu adalah penting dan bahkan merupakan ciri yang melekat pada semua masyarakat (Keller; 1984:13).

Dasar pemikiran dari pendekatan ini disimpulkan oleh Dye sebagai berikut:

(1) masyarakat dibagi ke dalam golongan kecil yang memiliki kekuasaan dan golongan besar yang tidak memiliki. Golongan kecil itulah yang mengalokasikan nilai-nilai bagi masyarakat; sedangkan masyarakat tidaklah menetapkan kebijaksanaan negara. Golongan kecil yang memerintah bukan tipikal dari massa yang diperintah. (2) pergerakan posisi dari non elite ke posisi elite biasanya berlangsung secara lamban dan kecenderungannya untuk terus menerus memperta-

hankan stabilitas dan menghindari revolusi. Hanya non elite yang mau menerima dasar-dasar konsensus elite yang dapat diterima ke dalam lingkungan yang memerintah. (3) para elite membagi konsensus atas nama nilai-nilai dasar dan sistem sosial dan pemeliharaan sistem tersebut. (4) elite-elite yang merupakan subyek dari sedikit pengaruh langsung dari massa yang apatis (Dye dalam Amir Santoso; 1994:11 dan Solichin; 1990:60).

Ada dua implikasi dari pendekatan ini terhadap kebijaksanaan.

*Pertama*, kebijaksanaan publik tidak mencerminkan tuntutan "rakyat" tetapi kepentingan dan nilai-nilai para elite. Sebagai akibat kekonservatifan golongan elite, maka perubahan dalam kebijaksanaan publik akan lebih bersifat inkremental (sedikit demi sedikit) daripada revolusioner karena perubahan yang cepat dan drastis akan mengancam posisi elite.

*Kedua*, massa sebagian besar dianggap apatis dan kurang tanggap. Sebab itu masalah kebijaksanaan publik jarang merupakan keputusan rakyat, kebijaksanaan tidak akan muncul dari bawah. Partisipasi rakyat atau publik dalam implementasi kebijaksanaan negara diabaikan. Dalam hal ini analisis akan peran golongan elite selama proses implementasi berlangsung bisa difokuskan pada upaya-upaya mereka mencegah atau mengatasi timbulnya rintangan-rintangan pada

saat implementasi kebijaksanaan. Di negara-negara sedang berkembang, peran elite serasa sangat penting dalam menentukan sukses atau gagalnya suatu kebijaksanaan publik.

Kebijaksanaan negara dengan demikian mencerminkan pandangan, sikap, dan nilai-nilai yang dianut oleh golongan elite. Para pejabat pemerintah dan para administrator dalam kaitan ini hanyalah sekedar menjadi perpanjangan tangan dan pelaksana kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh golongan elite. Miliband menyebutnya sebagai "*instrumentalisme*". Negara bukanlah sebuah badan yang netral, melainkan sebuah instrumen untuk dominasi kelas (dalam Solichin; 1990:57).

Akan tetapi, kelompok elite kalau ditelaah dari segi sifat dan karakternya, sesungguhnya bukanlah kelompok yang homogen, tetapi heterogen. Kelompok elite politik dalam hal ini dapat digolongkan menjadi tiga tipe (Surbakti; 1992:76).

*Pertama*, elite politik yang dalam segala tindakan berorientasi pada kepentingan pribadi atau golongan. Elite tipe ini cenderung bersifat tertutup, dalam arti menolak golongan yang bukan elite memasuki lingkungan elite. Terdapat kolaborasi di antara elite untuk mempertahankan yang ada. Oleh karena itu, pelapisan politik tidak hanya berbentuk piramid dan hirarki, tetapi juga tidak tanggap atas aspirasi dan tuntutan masyarakat. Elite ini disebut konserva-

tif. Sikap dan perilakunya cenderung memelihara dan mempertahankan struktur masyarakat yang secara jelas menguntungkan.

*Kedua*, Elite politik liberal. Maksudnya, sikap dan perilaku yang membuka kesempatan seluas-luasnya bagi setiap warga masyarakat untuk meningkatkan status sosial. Elite ini cenderung bersifat terbuka terhadap golongan masyarakat yang bukan elite untuk menjadi bagian dari golongan lingkungan elite. Adanya kesempatan yang sama dan persaingan yang sehat untuk menjadi elite cenderung membuat pelapisan masyarakat ini bersifat pluralis. Elite politik ini cenderung berorientasi pada kesempatan masyarakat umum sehingga mereka juga akan bersikap tanggap atas tuntutan masyarakat.

*Ketiga*, elite pelawan (*counter elite*). Menurut tipe ketiga ini, para pemimpin yang berorientasi pada khalayak dengan cara menentang segala bentuk kemapanan (*established order*), maupun dengan cara menentang segala bentuk perubahan. Ciri-ciri kelompok ini biasanya ekstrim, tidak toleran, anti intelektualisme, beridentitas superioritas rasial tertentu, dan menggunakan kekerasan dalam memperjuangkan aspirasinya.

Memahami pendekatan merupakan "cara untuk membuat realitas yang kompleks menjadi mudah dipahami" (Nakamura & Smallwood; 1980:15). Tetapi bila hanya menggunakan suatu



pendekatan tunggal ada kemungkinan tidak memadai. Pendekatan elite adalah pendekatan yang paling baik untuk menelaah kebijaksanaan publik di negara-negara sedang berkembang, karena disitu hanya sedikit kelompok kepentingan yang bersaing mempengaruhi kebijaksanaan publik (Santoso; 1995:12). Di sisi lain negara-negara biasanya bukan tergolong negara demokratis. Kekuasaan politik terkonsentrasi di tangan sekelompok kecil elite dan tidak cukup tantangan bagi mereka. Pada tingkat daerah implementasi kebijaksanaan dipengaruhi elite lokal.

Untuk itu karena pendekatan elite saja tidak cukup memadai dalam mendekati masalah transportasi ini, kami mencoba mengkombinasikannya dengan pendekatan kelompok untuk memberikan jawaban lebih baik terhadap permasalahan Peremajaan Transportasi.

#### 4. Berbagai faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan.

Kesenjangan implementasi menurut Andrew Dunsire (dalam Solichin; 1991:47) merupakan suatu istilah untuk menjelaskan dimana dalam suatu proses kebijaksanaan akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan dengan apa yang senyatanya terjadi (dicapai). Kapasitas kemampuan suatu organisasi atau aktor untuk melaksanakan keputusan kebijaksanaan menentukan ada tidaknya jaminan bahwa sasaran yang ditetapkan dalam dokumen formal

dapat dicapai.

Secara jujur dapat dikatakan bahwa kebijaksanaan publik apapun bentuknya sesungguhnya mengandung resiko untuk mengalami kegagalan. Hogwood dan Gunn (ibid:48) memandang kegagalan kebijaksanaan terbagi dalam dua kategori, yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasi berarti bahwa suatu kebijaksanaan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana. Ada kemungkinan karena pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan tidak mau bekerja sama atau mereka sepenuhnya tidak menguasai permasalahan, atau karena permasalahan tersebut di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga tidak mampu diatasi dan berakibat efektifitasnya sukar terpenuhi. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijaksanaan tertentu yang dilaksanakan mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya terjadi pergantian kekuasaan atau adanya perlawanan). Biasanya kebijaksanaan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan faktor-faktor berikut: pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijaksanaannya sendiri memang jelek (*bad policy*), atau kebijaksanaannya memang bernasib jelek (*bad luck*).

Secara umum terdapat empat faktor yang mempengaruhi proses kebijaksanaan yaitu lingkungan, persepsi pembuat

Kebijaksanaan mengenai lingkungan, aktivitas pemerintah perihal kebijaksanaan dan aktivitas masyarakat perihal kebijaksanaan (Randall B. Ripley dalam Ramlan S.; 1992:194). Dari sisi respon anggota masyarakat faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat (yang terkena kebijaksanaan) melaksanakan kebijaksanaan adalah: respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah; Adanya kesadaran untuk menerima kebijaksanaan; Keyakinan bahwa kebijaksanaan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk itu serta melalui prosedur yang benar; Adanya kepentingan (keuntungan) pribadi maupun kelompok; Adanya sanksi-sanksi tertentu bila tidak melaksanakan kebijaksanaan; Masalah waktu; Kebijaksanaan yang bertentangan dengan sistem nilai kelompok atau masyarakat; adanya ketidakpatuhan selektif terhadap hukum; keanggotaan seseorang dalam suatu perkumpulan atau kelompok; Adanya ketidakpastian hukum (Islamy; 1991:108-112).

Sementara itu dengan memanfaatkan diagram yang dikembangkan oleh Grindle hasil akhir dampak yang diharapkan terhadap masyarakat, perseorangan maupun kelompok-kelompok dan tingkat perubahan dan penerimaannya dalam kegiatan-kegiatan implementasi dipengaruhi oleh dua faktor yakni konten (isi) kebijaksanaan dan konteks implementasi.



Dalam konten kebijaksanaan yang menjadi acuan analisis adalah:

- a. Siapa saja pihak yang kepentingannya dipengaruhi.
- b. Jenis manfaat yang diperoleh.
- c. Jangkauan perubahan yang diharapkan.
- d. Letak pengambilan keputusan (terisolasi atau tidak dari aktifitas masyarakat).
- e. Pelaksana-pelaksana program.
- f. Sumber-sumber yang dapat disediakan.

Sedangkan dalam konteks implementasi yang menjadi acuan analisa adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi-strategi dari para aktor yang terlibat.
- b. Ciri-ciri kelembagaan dan rejim (bagaimana legitimasi berupa reputasi dan citra diciptakan).
- c. Konsistensi dan daya tanggap.

Dalam kaitan di atas, Grindle juga menggaris bawahi bahwa proses implementasi hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci dan program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut.

#### **D. Ruang Lingkup Penelitian**

Fokus pokok permasalahan penelitian ini adalah "Bagaimana implementasi Kebijakan Publik tentang Perema-

jaan Transportasi Umum dilaksanakan di Kotamadya Malang khususnya ditinjau dari interaksi antar kelompok yang terlibat dalam proses implementasi dan respon *target groups* terhadap implementasi kebijaksanaan tersebut".

Penelitian mencakup sebanyak mungkin ranah dari sembilan pola hubungan semantis yang universal. Telaah lebih lanjut secara terfokus dibatasi pada beberapa ranah yang dipandang memiliki posisi menentukan guna menjelaskan karakteristik interaksi antar kelompok dan respon *target groups* dari pelaksanaan kebijaksanaan yang ada.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian tesis ini diharapkan bermanfaat bagi perumus atau pelaksana kebijaksanaan dalam mengkaji ulang kebijaksanaan yang dibuat untuk digunakan sebagai bahan perbandingan. Terutama sebagai masukan informasi untuk menambah temuan beserta hipotesis-hipotesis yang dihasilkan bagi kalangan akademik utamanya adalah mengembangkan kebijaksanaan sebagai cabang ilmu pengetahuan, juga berguna untuk penelitian lebih lanjut, khususnya untuk menguji hipotesis-hipotesis yang dihasilkan melalui penelitian ini.

#### **F. Metode Penelitian**

##### **1. Umum**

Analisis implementasi kebijaksanaan yang akan dilaksa-

nakan ini bersifat deskriptif, yang menggambarkan keadaan dan letak permasalahan dengan menggunakan pendekatan penelitian kualitatif: penelitian berlangsung dalam latar yang wajar (alamiah), peneliti merupakan instrumen utama, dan analisisnya dilakukan secara induktif-kualitatif.

Pertimbangan digunakannya pendekatan kualitatif terhadap implementasi kebijaksanaan ini adalah:

*Pertama*, adanya keragaman dan intensitas pengalaman yang berbeda dari mereka (kelompok-kelompok) yang terlibat dalam memandang realitas (mempersepsikan) permasalahan sehingga makna subyektif perspektif baru dapat dimengerti bila ditempatkan dalam kerangka makna yang dipersepsikan pelaku kebijaksanaan (dari banyak kelompok aktor yang terlibat). Dengan pendekatan kualitatif diharapkan makna yang mendasari tingkah laku partisipan (kesamaan maupun perbedaannya) bisa lebih diungkapkan.

*Kedua*, mengingat banyak pihak (kelompok) yang terlibat dan mendapatkan akses (akibat) dari implementasi kebijaksanaan peremajaan transportasi ini, maka terjadi interaksi yang kompleks di antara partisipan, hingga lebih tepat digunakan pendekatan kualitatif untuk mendeskripsikannya.

## 2. Tahap-tahap Penelitian

Proses penelitian ini pada dasarnya berbentuk siklus, akan tetapi dapat dibedakan dalam tiga tahap utama sesuai dengan sifat atau karakteristik kegiatannya, tahapan tersebut sebagai berikut: pertama, tahap orientasi (eksplorasi) yang bersifat menyeluruh, bersifat umum atau gambaran "permukaan" tentang permasalahan, yang oleh Sprandley disebut *tour observation* dan atau *grand tour questions* (Faisal: 1990:60). Proses ini berlangsung beberapa kali, bergantung pada lingkup dan kedalaman yang diperlukan dari pertanyaan-pertanyaan penelitian itu sendiri. Proses dan waktunya bersifat terbuka akan informasi-informasi baru yang berkembang, sehingga memungkinkan dilakukannya perancangan ulang mengingat kompleksitas permasalahan implementasi kebijaksanaan. Pada tahap pertama ini dapat diperoleh gambaran menyeluruh menyangkut implementasi kebijaksanaan yang sedang diteliti. Ranah-ranah dari berbagai observasi dan wawancara tersebut meliputi:

1. Ranah yang berkaitan dengan *jenis*, yaitu:

Jenis implementasi kebijaksanaan transportasi.

2. Ranah yang berkaitan dengan *ruang (spatial)*:

Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan (lingkup mereka yang terlibat).

3. Ranah yang berkaitan dengan *sebab-akibat*, yaitu:

Latar belakang diterapkannya kebijakan dan akibat

yang ditimbulkannya.

Dampak dan respon target group terhadap implementasi kebijaksanaan.

4. Ranah yang berkaitan dengan *rasional* atau *alasan* melakukan atau tidak melakukan sesuatu, yaitu:

Alasan dipilihnya kebijaksanaan peremajaan transportasi bukan kebijaksanaan lain.

5. Ranah yang berkaitan dengan *cara melakukan* atau *mencapai* sesuatu, yaitu cara yang berkaitan dengan implementasi kebijaksanaan dilaksanakan.

6. Ranah yang berkaitan dengan *fungsi*:

Peran yang dimainkan oleh masing-masing partisipan yang terlibat.

7. Ranah yang berkaitan dengan *urutan (tahap)*:

Tahap implementasi kebijaksanaan peremajaan transportasi dilaksanakan.

8. Ranah yang berkaitan dengan *atribut* atau *karakteristik*, yakni:

Karakteristik implementasi kebijaksanaan transportasi.

*Kedua*, tahap melakukan eksplorasi secara terfokus, sesuai dengan ranah yang dipilih sebagai fokus (dari hasil analisis tahap pertama); pilihan ranah tersebut menggunakan pertimbangan *organizing domain* dan *theoretical interest*. Ketiga, tahap mengecek hasil temuan

penelitian, terutama dengan melakukan oleh apa yang disebut Lincolnd dan Guba sebagai prosedur "*member check*" (dalam Moleong; 1993:164).

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data terutama menggunakan wawancara tak berstruktur dan observasi tak berstruktur, tanpa terikat pada persiapan pertanyaan dan observasi yang dipersiapkan sebelumnya, sehingga spontanitas diperlukan; jika mungkin digunakan partisipasi parsipatif terhadap *target groups*.

Digunakannya wawancara tak berstruktur dengan pertimbangan bahwa partisipan merupakan orang "penting". Selain itu dengan wawancara tak berstruktur permasalahan bisa diungkapkan lebih mendalam menyangkut suatu peristiwa, situasi atau keadaan tertentu yang berubah sesuai dengan karakteristik implementasi kebijaksanaan peremajaan transportasi yang selama ini terjadi (diwarnai dengan terjadinya konflik). Mengingat sifat observasi yang tidak dapat dispesifikasikan, maka fokus observasi berkembang sewaktu kegiatan penelitian berlangsung, untuk itu digunakan observasi tak berstruktur.

Pada tahap eksplorasi menyeluruh, penggunaan teknik pengumpulan data bersifat ekspansionistik terhadap semua partisipan guna menemukan sebanyak mungkin ranah yang ada. Sedangkan pada tahap eksplorasi terfokus.

penggunaan secara terfokus sesuai dengan pilihan ranah yang dijadikan fokus penelitian. Teknik dokumenter juga digunakan, terutama bagi kebutuhan tahap eksplorasi menyeluruh.

Dokumen sebagai jenis catatan sekunder yang dikumpulkan dalam penelitian ini meliputi Surat Keputusan atau Peraturan-peraturan Daerah yang berkaitan, kliping koran, kondisi dan jumlah kendaraan angkutan, dan lain-lain.

#### 4. Instrumen Penelitian

Peneliti merupakan instrumen utama dalam penelitian ini, sesuai dengan karakteristik penelitian kualitatif itu sendiri.

Dalam penelitian ini, peneliti sendiri yang terjun langsung ke wilayah penelitian selaku "tangan pertama", tidak digunakan tenaga pengumpul data di luar peneliti. Walaupun demikian, sebelum terjun ke lapangan khususnya dalam rangka menguasai peran selaku instrumen penelitian, peneliti akan melakukan *peer training*, terutama tentang teknik pengumpulan dan analisis data pada tahap eksplorasi menyeluruh dan pada tahap eksplorasi terfokus. Instrumen lain yang digunakan adalah dokumentasi yang merekam data sekunder yang tersedia menyangkut implementasi program dari data pelaksana yang terkait dengan implementasi.

#### 5. Sampel Penelitian

Sampel penelitian ini ditetapkan beberapa orang pimpinan secara insidental dari aktor yang terlibat dalam implementasi kebijaksanaan peremajaan transportasi umum di Kotamadya Malang, dimana sampel informannya adalah:

- Unsur Pimpinan Badan Pembina Transportasi daerah Kotamadya Malang/Team Pelaksana peremajaan transportasi
- Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang membicarakan/berkaitan masalah transportasi dalam hal ini pihak F dan ketua DPRD
- Pengusaha Pemberi Kredit Kendaraan Bermotor
- Ketua Organda
- Koordinator Paguyuban Lin (Jalur) kendaraan Mikro - let (AMG, AT, GML, AL), bemo (Borobudur-Dinoyo, Dinoyo-Mergan, Dinoyo-Landungsari/Unmuh, dll)
- Pimpinan/Ketua Primer Koperasi Angkutan Darat
- Pimpinan/Ketua Serikat Pekerja Seluruh Indonesia
- Masyarakat pengguna jasa transportasi

Pertimbangan ditetapkannya sampel informan di atas berdasarkan pertimbangan apakah mereka telah cukup lama dan intensip menyatu dengan kegiatan implementasi kebijaksanaan peremajaan transportasi kota Malang, baik sebagai pelaksana maupun yang terlibat langsung.

Sampel ataupun informan tersebut berkembang mengikuti prinsip "bola salju", terutama pada informan koordinator jalur kendaraan dan pilihan sampel berakhir sete-



lah terdapat indikasi tidak adanya variasi munculnya informasi baru. Situasi yang akan diobservasi adalah proses interaksi kepemimpinan antar aktor yang terlibat persepsi mereka terhadap kebijaksanaan, yang diobservasi secara berulang-ulang.

## 6. Analisis Data

Terdapat empat teknik analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Analisis ranah/domain
- 2) Analisis taksonomis
- 3) Analisis komponensial
- 4) Analisis thema

Ketiga analisis yang pertama dikumpulkan dan dilakukan secara simultan pada saat pengumpulan data di lapangan. Sebagai catatan analisis ranah diterapkan pada tahap eksplorasi menyeluruh, sedangkan analisis taksonomis dan komponensial pada tahap eksplorasi terfokus. Analisis data yang disebutkan terakhir (analisis thema) dilakukan setelah kegiatan pengumpulan dan analisis data di lapangan dilakukan.

Keempat analisis data di atas pada dasarnya merupakan suatu rangkaian analisis yang bertahap. Karena apabila dalam analisis ranah berusaha untuk memperoleh gambaran atau pengertian yang bersifat umum dan relatif menyeluruh tentang apa yang tercakup di suatu fokus (pokok)

permasalahan yang diteliti, hasilnya masih berupa pengertian (pengetahuan) tingkat "permukaan" tentang berbagai ranah atau kategori konseptual. Pada analisis taksonomis fokus penelitian ditetapkan terbatas pada ranah tertentu yang sangat berguna dalam mendeskripsikan fenomena yang menjadi pokok masalah penelitian. Apabila analisis taksonomis menghimpun elemen-elemen yang berkesamaan di suatu ranah, maka analisis komponensial menghimpun kontras antar elemen dalam ranah yang diperoleh melalui observasi atau wawancara terfokus (terseleksi) (Faisal; 1990:88-105).

7. Teknik Pencermatan kesahihan hasil temuan penelitian.

Terdapat pula teknik yang dipergunakan dalam kegiatan pengumpulan data dan analisis data; serta ada pula yang dipergunakan setelah berakhirnya kegiatan pengumpulan dan analisis data.

Dalam tahap kegiatan pengumpulan dan analisis data, teknik-teknik yang telah dipergunakan adalah:

- memperdulikan penciptaan *rapport* dengan menciptakan hubungan yang harmonis antara peneliti dan informan baik ke/di rumah informan maupun di lapangan tempat informan bekerja sebelum maupun selama melakukan kegiatan pengumpulan dan analisis data yang sesungguhnya;

- melakukan *peer debriefing*, dalam hal ini dengan pihak-pihak yang memahani atau mendalami kebijaksanaan publik;
- melakukan pengecekan ulang dalam rangka mengambil kesimpulan final menyangkut "isian data penelitian", analisis taksonomis, maupun analisis komponensial; dan
- melakukan triangulasi sumber data, metode pengumpulan data.

Dalam tahap setelah pengumpulan dan analisis data, teknik yang dipergunakan adalah:

- melakukan pengecekan ulang berkenaan dengan hasil temuan akhir penelitian
- berkonsultasi secara berkesinambungan dengan dosen pembimbing menyangkut metodologi penelitian kualitatif maupun teknis penulisan laporan yang baik menyangkut bahasa maupun strukturnya sehingga bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah sesuai dengan kaidah tesis yang benar.

Temuan yang diperoleh dari data yang dihasilkan penelitian kualitatif ini disimpulkan dan dianalisis hingga bisa ditransfer keberlakuannya oleh siapapun pada latar lain yang setipologi dengan latar yang telah diteliti dalam arti *transferability generalicity*.

## BAB II

### KEBERADAAN DAN LATAR BELAKANG

#### TRANSPORTASI KOTANGKUTAN KOTA DI MALANG

Eksistensi kendaraan angkutan penumpang di wilayah Kotamadya Malang diawali pada tahun 1930-an, saat itu beberapa ratus mesin sepeda motor diimpor ke pulau Jawa dan ditambah dengan kabin kayu seperti opelet kapasitasnya pun mampu untuk mengangkut enam penumpang. Pemberian nama waktu itu menurut berbagai merek mesin sepeda motor yang diimpor saat itu seperti Demo (Demm), Atak (Attack) dan Masco (Mascot), kendaraan beroda tiga dengan kemudi di tengah ini mulai digunakan di berbagai kota propinsi. Hanya sedikit yang mampu bertahan sampai dengan masa pendudukan Jepang akan tetapi beberapa buah sempat beroperasi dan dibawa ke kota Malang serta terus mengangkut penumpang sampai awal tahun 1970-an. Diakhir tahun 1970-an keberadaan kendaraan ini masih bisa dijumpai mengangkut barang-barang naik turun gunung di luar kota Malang.

Sedangkan bemo beroda tiga yang berhidung runcing pendek dan masih beroperasi sampai saat ini merupakan adaptasi dari "pikap cebol" Daihatsu, truk kecil dengan tempat barang terbuka yang tersebar dimana-mana di Jepang

pada tahun 1950-an sebagai sarana pengangkut barang ringan. Beberapa ratus Daihatsu ini diimpor ke Jakarta di tahun 1962 untuk Asian Games dan impor berikutnya terjadi tahun 1968 dan 1971 untuk memenuhi kebutuhan sarana angkutan perkotaan. Tempat barang terbuka itu kemudian ditutup dengan kain kanvas (terpal) di atas kerangka ringan yang lengkung, pintu di belakang dan biasanya dilengkapi pula dengan bel, untuk menampung tujuh orang penumpang (tidak termasuk pengemudi). Kemampuan kendaraan ini ditopang oleh mesin bersilinder tunggal dan dengan mesin dua stroke berbahan bakar premium dicampur oli, kendaraan ini cukup hemat bahan bakar yang dapat bergerak sejauh 15 km setiap liter BBMnya. Kendaraan ini nampak memang pada mulanya dimaksud sebagai pengganti becak, hingga diberi nama singkatan Bemo (Becak Bermotor). Betapapun namanya, bemo telah mendapatkan tempatnya sebagai opelet kecil yang menjadi dasar bagi angkutan umum berjurusan tetap di Kotamadya Malang.

Dilihat dari riwayat distribusinya, seperti bentuk angkutan umum kota lainnya, bemo pada awalnya hanya terpusat di kota besar Jakarta dan Surabaya. Sesudah 1968 ketika armada bis diperluas di Jakarta dan kendaraan angkutan kecil beroda empat diperkenalkan di Surabaya, banyak bemo beroda tiga "tersingkir", dijual kembali

untuk di pergunakan di kota-kota Solo, Bogor, Semarang, Malang, maupun luar Jawa Medan, Ujung Pandang, Manado dan Denpasar. Dalam beberapa tahun saja Pemerintah Daerah di kota-kota ini juga menetapkan pembatasan atas pemasukan bemo beroda tiga. Sampai tahun 1977 Malang masih terbuka bagi masuknya bemo bekas. Pada tahun 1970-an pedagang Malang tidak saja menelusuri Jawa tetapi bahkan sampai ke luar Jawa untuk mencari bemo. Bemo yang tidak dipelihara dan seringkali dalam kondisi berkarat dibuang kerangka kendaraannya untuk diambil mesin dan chasisnya dikirim ke Malang kemudian dibangun menjadi kendaraan yang tampak baru. Dengan keuntungan sampai 100%, bemo keluaran tahun 1962 diperpanjang dan diubah disana sini agar tidak bisa dibedakan dengan model yang belakangan. Bertahannya kendaraan jenis angkutan kecil ini sampai sepanjang 33 tahun lebih menandakan keberadaannya memiliki kelebihan komparatif dibandingkan dengan moda angkutan umum berikutnya. Kendaraan ini telah mampu menanggulangi tekanan-tekanan persaingan dengan dukungan kondisi kendaraan dan keahlian manusia-manusia yang terlibat di dalamnya. Dibandingkan dengan kendaraan Daihatsu (Daihatsu, Mitsubishi, Suzuki), kendaraan roda empat generasi berikutnya, mesin satu silinder (dua tak) dari kendaraan beroda tiga ini begitu sederhana sehingga kebanyakan pengemudi bisa membongkar dan memasang kembali dipinggir

jalan. Mesin dua silinder dari Daihatsu diluar kemampuan teknis para pengemudi apalagi bila dibandingkan dengan Daihatsu Zebra dan Suzuki Carry generasi angkutan kota terakhir. Seperti banyak dibuktikan oleh para pengemudi usia teknis dari kebanyakan bemo masih banyak yang masih laik jalan. Penelitian Dick tahun 1979 dibandingkan saat ini menunjukkan indikasi tersebut, pertengahan tahun 1977 jumlah bemo di Malang hampir 800 (Dick;1981:12), sementara data pemerintah daerah tahun 1993 bemo yang beroperasi di Malang 711 buah. Tampak pula yang menunjang bertahannya bemo di Malang sampai saat ini didukung kemampuan perawatan dan rekayasa onderdil (kecuali mesin) yang sudah tidak ada di pasaran.

Di tahun 1974 Daihatsu berhenti memproduksi "pikap cebol" beroda tiga (bemo) dan menggantikannya dengan "pikap mini" beroda empat, begitu juga produsen Mitsubishi dan Suzuki menghasilkan produk sejenis. Berbahan bakar sama seperti halnya bemo, kendaraan yang lebih dikenal kalangan pengemudi dengan istilah "kompor" ini merupakan generasi ketiga angkutan umum di Kodya Malang. Kendaraan ini diperkenalkan di Malang sebagai moda angkutan umum pada awal tahun 1978 yang dikenal dalam tiga macam jenis : Daihatsu Hijet55, Mitsubishi minicap, dan Suzuki. Pada akhir tahun 1970-an untuk meningkatkan kapasitas, pikap

ukuran standard yang berkapasitas 9 penumpang diubah untuk mampu mengangkut 13 penumpang dan dengan cepat menjadi populer untuk angkutan dalam kota maupun hubungan antara Kotamadya dengan wilayah Kabupaten Malang. Meskipun kendaraan ini dengan bahan bakar yang sama mampu mengurangi sifat polutannya (suara maupun asap) dibandingkan dengan bemo, pemeliharaan terhadap kendaraan ini lebih menggantungkan pada mereka yang ahli mesin. Mesin ringan yang tinggi daya kerjanya dan rangka logam kendaraan sama-sama cepat rusak, usia teknisnya dan perawatan bisa dikatakan lebih sulit dan pendek dibandingkan bemo. Setelah tahun 1991 kendaraan inipun dengan adanya peremajaan berubah fungsi menjadi kendaraan pribadi dengan dijual atau dipakai sendiri oleh pemiliknya.

Mikrolet (Daihatsu Zebra, Suzuki Carry dan Mitsubishi) merupakan sebutan bagi moda angkutan umum hasil peremajaan yang ada saat ini. Sebagai kendaraan "pengganti" generasi sebelumnya, kemampuan kendaraan didukung oleh kekuatan mesin 1300cc dan berbahan bakar premium. Kendaraan umum angkutan perkotaan memiliki kecenderungan untuk senantiasa berusaha semaksimal mungkin meningkatkan kapasitas penumpang yang ada meski mengabaikan kenyamanan penumpang. Mikrolet yang



berkapasitas normal 13 orang dengan menambah satu bangku di belakang (menghadap ke muka) serta satu di depan pintu masuk, mampu memampatkan penumpang hingga menjadi 15 orang. Sistem angsuran kredit dan adanya target setoran harian agaknya menjadi dalih bagi pemilik maupun pengemudi untuk memaksimalkan kapasitas tersebut. Kendati kendaraan ini mampu mengurangi emisi gas buang dan suara dibandingkan dengan generasi-generasi sebelumnya, pemeliharaan terhadap kendaraan ini masih sangat tergantung pada dealer yang biasanya berfungsi juga sebagai penjamin servis purna jual. Di kalangan pemilik dan pengemudi sendiri ada kecenderungan mereka lebih menyukai menggunakan Suzuki Carry dibandingkan Daihatsu Zebra, dengan alasan meskipun Daihatsu lebih murah, pemeliharaan kendaraan Suzuki lebih mudah karena secara teknis suku cadang yang rusak dari Suzuki tidak "merembet" kebagian kendaraan yang lain, hal yang menentukan terjaminnya kelancaran operasionalisasi kendaraan.

Untuk memperoleh gambaran keberadaan kendaraan angkutan umum di Kotamadya Malang berikut kami sampaikan kesimpulan dengan tabelnya.

**TABEL 1**  
**MODA ANGKUTAN UMUM BERJURUSAN TETAP**  
**DI KOTAMADYA MALANG**

Jenis	CC	Tahun Operasi	Kapasitas Penumpang	Jumlah	Keterangan
Demo, Atak					
Masco	300	1930-1970	6 orang	-	-
Bemo	350	1962-sekarang	7 orang	711	Diremajakan
Damitsu	550	1978-1991	9 orang	789	Diremajakan
Mikrolet	1300	1989-Sekarang	13 orang	1.887	Peremajaan

Data : Berbagai sumber setelah diolah; 1995

Dari diskripsi di atas terlihat transportasi kota di Malang senantiasa mengalami regenerasi dengan ciri khas kendaraan yang diproduksi berasal dari Jepang, dengan merek asal Daihatsu. Kemampuan mesinnya yang mampu bertahan selama puluhan tahun di lihat dari kondisi jalanan Malang yang naik turun merupakan indikasi betapa kekuatan dan kemampuan pemeliharaan mesin kendaraan merupakan pendukung bertahannya moda angkutan ini. Ciri khas yang lain adalah

pemerintah lokal nampaknya senantiasa melakukan pembaharuan kendaraan dengan orientasi semakin lama semakin meningkatkan jumlah kapasitas penumpang yang mampu ditampung moda angkutan tersebut, ini berarti tidak melihat pada peremajaan pada dimensi umur kendaraan namun lebih pada kebutuhan pemenuhan semakin meningkatnya jumlah penduduk kota.

Riwayat usaha "peremajaan" angkutan kota di Kotamadya Malang bila ditelusuri sejarahnya bukan berlangsung pada saat peremajaan atas Bemo dan Damitsu saja. Usaha pemerintah kota untuk semakin memoderenkan sarana angkutan nampaknya terus merupakan obsesi yang tak pernah berhenti. Selalu saja terjadi usaha penggantian sesuatu yang dianggap ketinggalan jaman (tradisional) dengan yang lebih baru tanpa atau dengan rasionalitas yang bisa diterima terutama bagi kelompok sasaran.

Bemo sebagai sarana angkutan perkotaan didatangkan pada tahun 1960-an sebenarnya juga bertujuan sebagai pengganti (peremajaan) becak. Dengan dalih sebagai proyek dari Presiden Soekarno kendaraan ini pada waktu itu ditawarkan kepada para tukang becak dengan prasyarat mampu menunjukkan pengalaman kerjanya sebagai tukang becak selama satu tahun yang dikuatkan oleh keterangan dari kepala desa. Sedangkan harga bemo pada waktu itu ditetapkan Rp. 35.000,- (sumber : Informan). Pengadaan saat itu nampak sebagai usa

ha untuk meningkatkan penghasilan tukang becak dan pemenuhan sarana angkutan kota yang lebih memadai. Namun realitas yang ada, ketika bemo diperkenalkan sebagaimana biasanya para pengusaha nonpribumilah yang memiliki kemampuan untuk mengambil kesempatan yang ada. Hingga pertengahan tahun 1960-an, kepemilikan becak terpusatkan pada sekelompok kecil China Hokian, dimana sepuluh pemilik menguasai armada yang terdiri dari 2.000 becak, mereka sekaligus menguasai penawaran suku cadang sepeda dan pembuatan becak (Dick;1981:24). Penguasaan atas armada becak dengan ditunjang modal membawa efek merekalah yang berkemampuan membeli dan menguasai bemo. Baru pada tahun 1970-an ketika kalangan pribumi kelas menengah kota mampu dan mulai menganggap bemo sebagai lahan penanaman modal ideal buat rumah tangga usaha jasa ini mulai beralih dan didominasi pribumi. Sementara nonpribumi kemudian lebih suka menanamkan usahanya di sektor lain. Hingga saat ini mereka tidak berusaha secara langsung di sektor ini, fungsi mereka beralih sebagai investor (penyedia) angkutan kota sebagai implementasi peremajaan dan penyedia suku cadang serta servise kendaraan.

Usaha pertama untuk menggantikan peran bemo terjadi pada tahun 1977. Dengan alasan mobil penumpang umum dalam kota (bemo) yang ada sudah banyak yang "tidak memenuhi

syarat lagi". pemerintah daerah memandang perlu mengeluarkan Surat Keputusan Walikota no. 70/U/VIII/1977 untuk mengadakan peremajaan dengan menambah jumlah mobil penumpang umum jenis Daihatsu Hijet55 (S.38 P). Sebagai tindak lanjut SK tersebut Pemerintah Daerah telah melarang dikeluarkannya ijin baru berupa trayek maupun ijin usaha terhadap bemo dan menegaskan bahwa armada yang ada harus digantikan oleh Daihatsu Hijet55, Mitsubishi minicap, ataupun Suzuki. Namun selalu saja ada jalan untuk menghindari peraturan, dalam implementasinya pemerintah lokal secara resmi tidak pernah menjelaskan mengapa jumlah kendaraan bemo yang berizin terus bertambah, meski sebagaimana dinyatakan area kota sudah kelebihan kapasitas armada angkutan umum.

Sembilan tahun kemudian kebijaksanaan pembatasan jumlah kendaraan bermotor angkutan penumpang umum yang mempunyai trayek diatur lagi melalui Surat Keputusan Nomor 162 tahun 1986. Dewan Lalu Lintas Kotamadya Malang memberikan masukan kepada Walikota untuk membatasi angkutan kota jenis bemo sebanyak 792 buah dan Damitsu sebanyak 708 buah, sehingga jumlah maksimal yang beroperasi 1500 buah. Pertimbangannya adalah mengurangi kepadatan arus lalu lintas dalam wilayah Kotamadya Malang sebagai akibat semakin banyaknya jumlah kendaraan yang beroperasi. Pembatasan tersebut seperti halnya kebijaksanaan pertama

tidak pernah secara ketat dan tegas diterapkan dan dilaksanakan. masih ada sekitar 800an bemo yang beroperasi.

Masih banyaknya bemo yang beroperasi meski di bawah tekanan peraturan yang ada serta usaha yang mengandalkan pada kekuatan pasar, tanpa subsidi sebagaimana misalnya bis kota menandakan adanya kemampuan persaingan yang tinggi di tengah moda transportasi yang lebih modern menjelang maupun setelah peremajaan. Bagaimanapun juga keberadaannya telah mengundang pro (keinginan untuk mempertahankan) dan kontra (menghapuskan) di kalangan masyarakat dan pemerintah. Kelompok masyarakat yang ingin mempertahankan memandang eksistensi bemo sebagai aktifitas unit kerja masih menjadi sumber ekonomi utama bagi sebagian besar aktornya. Rektor Universitas Muhamadiyah Malik Fajar berpendapat menghapuskannya berarti mengakibatkan makin menyurutkan arti ekonomi bagi aktornya, kecuali bila memang karena usia kendaraan tidak bisa memberikan kenyamanan dan keselamatan penumpangnya (Jawa Pos, 3 Agustus 1995, 8). Bagi mereka yang ingin menghapuskan bemo lebih melihat pada segi operasional dan kondisi fisik kendaraan tersebut. Pertama, Bemo sering berhenti dimana saja sepanjang jurusannya, dengan kapasitas terbatas hanya mengangkut penumpang yang memperoleh tempat duduk. Sering berhenti secara mendadak. kemudian berangkat lagi. yang mengakibatkan

gangguan lalu lintas terutama pada jalan sempit, dan mengkuatkan penumpang pada jalan menanjak. Kedua, mesin dua tak dari bemo beroda tiga ini mengeluarkan asap buangan yang tajam baunya dan dalam jumlah yang besar dapat mengakibatkan pencemaran udara yang tidak enak. Disebabkan bagian kendaraan yang terbuka, para penumpang pasti menghisap polusi NOx dan SOx yang mengganggu kesehatan, meskipun belum bisa dibuktikan secara individual. Ketiga, suara yang dikeluarkan dari knalpot bemo sudah mencapai 85 Db sehingga memekakkan telinga, sementara suara normal yang tidak mengganggu manusia manusia 65 Db. Kondisi yang sulit diatasi oleh ahli mesin bemo sekalipun, karena semakin keras suara justru mampu menambah kecepatan bemo. Sebaliknya semakin kecil suara akan menjadi hambatan lajunya bemo, hal yang tidak diharapkan oleh pengemudi karena berarti mengurangi "persaingan" mencapai setoran harian minimal di jalanan. Disamping bemo sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan jaman (modernisasi). Dua kondisi terakhir di atas dijadikan alasan formal pemerintah daerah melaksanakan peremajaan melalui **Sarat Keputusan Walikota no. 28 tahun 1989** dengan membentuk Tim pelaksana peremajaan angkutan kota. Peremajaan dari bemo dan damitsu kepada mikrolet bermakna masih digunakannya kendaraan angkutan kecil sebagai moda angkutan yang tepat. Pertimbangan dengan penggunaan angkutan besar bis kota memang pernah di-

lakukan, namun sarana dan prasarana jalan nampak sama sekali tidak mendukung. Pertama, kondisi jalan di Malang masih mengandalkan jalur tumbu tunggal bertumpu pada dukungan jalan satu jalur yang mengakibatkan resiko kemacetan lalu lintas bila dua kendaraan besar bertemu. Jalur jalan kembar dan lebar hanya terdapat pada sepanjang jalan Ijen, Jalan Veteran, jalan Soekarno-Hatta yang panjangnya sekitar dua kilometer, sementara hanya jalan Basuki Rahmat - Jalan Jaksa Agung Soeprapto yang panjangnya lebih dari lima kilometer. Kedua, terpusatnya keramaian kota pada satu tempat di seputar alun-alun Jalan Merdeka mengkuatirkan timbulnya kemacetan lalu lintas pada jam-jam sibuk. Ketiga, tidak adanya jaringan jalan lingkar (ring road) menyebabkan ketiadaan jalur jalan alternatif yang bisa ditempuh pengemudi bila terjadi kemacetan lalu lintas. Fakta geografis dengan kontur tanah yang naik turun lebih mendukung pertimbangan tidak pernah diimplementasikannya penggunaan bis kota.

Memiliki sistem angkutan umum perkotaan yang andal, modern dan efisien sebagai atribut dan urat nadi perekonomian kota modern merupakan obsesi yang terus menerus tumbuh di kalangan pemerintahan lokal. Gambaran kronologis usaha-usaha yang tiada henti untuk menciptakan Malang sebagai kota pelajar, pariwisata dan industri salah sa-



tunya dari peremajaan transportasi. Intervensi pemerintah dalam pengaturan kebijaksanaannya dan intervensi swasta untuk pengadaan modal kendaraan merupakan dua sisi usaha penciptaan ekonomi publik sebagai karakteristik angkutan perkotaan. Besarnya perkiraan jumlah dana yang harus disediakan untuk peremajaan angkutan kota pada tahap awal (sebesar 27 milyar rupiah untuk 1.000 kendaraan) telah memaksa pemerintah lokal bekerjasama dengan swasta. Keputusan ini telah mengundang berbagai kepentingan yang ada dan jaringan interaksi antar kelompok yang tidak sederhana. Sulit dihindari bahwa permasalahan transportasi umum perkotaan bebas dari masalah sosial politik. Ketika implementasi kebijaksanaan sistem angkutan umum perkotaan dijalankan dampaknya terhadap kemungkinan timbulnya keresahan target groups selalu ada. Dimensi sosial ekonomi yang berkaitan dengan implementasi keputusan politik ini menjadi transparan bila diungkapkan secara diskriptif.

## BAB III

## PROSES IMPLEMENTASI PEREMAJAAN ANGKUTAN KOTA

Bulan Maret 1989 merupakan langkah awal mewujudkan terlaksananya peremajaan angkutan kota, suatu hal yang bahkan sejak tahun 1977 pernah dicanangkan oleh pemerintah daerah. Memperhatikan nota dinas Dewan Lalu Lintas Kotamadya Malang (sebelum akhirnya berubah menjadi Badan Pembina Transportasi Daerah tahun 1992), Walikota Malang memutuskan membentuk Team Pelaksana Peremajaan Angkutan Penumpang Umum dalam kotamadya dati II Malang. Nota dinas tersebut telah menjadi dasar utama bertindak bagi Walikota. Kedudukan Dewan Lalu lintas Kotamadya Malang yang memiliki otoritas kuat untuk menentukan dan mengarahkan baik dan buruk nya lalu lintas kota Malang dilakukan dengan mengkaji aspek aspek kelaikan yang seharusnya ideal bagi kondisi perkembangan kota. Model proses yang dikemukakan disini didasarkan pada segi teoritis yang ada dengan melihat dan menghubungkan dengan kondisi implementasi peremajaan senyatanya. Dalam proses implementasi kebijaksanaan program ini bila dikaji dilaksanakan melalui model sebagai berikut :

Penyediaan Sumber Daya

Anggaran dari APBD

Personalia Instansi terkait BPTD

Sarana sekretariat Pemda dan prasarana

Instansi terkait yang memungkinkan.



Interpretasi dan Penjabaran Kebijakan

SK Walikota nomor 28 tahun 1989

SK Walikota nomor 175/1989 dan no. 39/1991

tentang Pengaturan trayek

SK Presiden no.18/1992 : Perluasan wilayah



Langkah Kegiatan Pelaksanaan

Penelitian Pendaftaran Bemo Roda Tiga

Penyiapan sistem kredit

Pembenahan jalur trayek



Manfaat, beban dan Pengaturan Perilaku

Kelompok sasaran (target groups)

Masyarakat pengguna jasa

Bemo yang diremajakan

Damitsu yang terkena efek peremajaan

A. Penyediaan/persiapan sumber daya (anggaran, personal dan sarana) bagi pelaksanaan kebijaksanaan.

Menyangkut anggaran sepenuhnya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang berlaku mulai dibentuknya team tahun anggaran 1989 sampai dengan selesainya tugas team pelaksana (sampai saat ini belum dibubarkan). Pertimbangannya pelaksanaan kebijaksanaan peremajaan merupakan proyek daerah yang sudah lama direncanakan dan sewajarnya menjadi beban daerah. Pengeluaran anggaran sepenuhnya dari kegiatan-kegiatan yang meliputi persiapan pelaksanaan/rapat anggota team, implementasi sigi dan pengawasan di lapangan, sampai evaluasi pelaksanaan dijadikan sebagai laporan resmi yang harus diberikan dan dipertanggung jawabkan oleh ketua team sepanjang tahun (per tahun) pelaksanaan tugas, karena team membutuhkan waktu sampai selesainya program pelaksanaan peremajaan.

Dalam mempersiapkan personal team . Struktur keanggotaan Team mencakup instansi-instansi yang terlibat secara langsung dengan sistem transportasi kota, yang secara otomatis merupakan pelaksana-pelaksana tugas yang berkaitan langsung dengan keanggotaan mereka dalam Badan Pembina Transportasi Daerah yang sudah terbentuk sebelumnya. Penyusunan keanggotaan/personal dibentuk dengan struktur keanggotaan

yang baru dengan pertimbangan tidak tumpang tindih dengan dengan tugasnya sebagai anggota BPTD, mempermudah koordinasi antar anggota team, serta memberikan kewenangan pelaksanaan tugas yang lebih efektif bila dipisahkan dari BPTD meskipun secara faktual sulit dipisahkan (identik). Struktur keanggotaan team, meliputi Ketua, wakil ketua, sekretaris dan anggota dengan jumlah anggota sembilan orang terdiri dari tiga unsur dari Pemerintah daerah (Bagian Pemerintahan, Bagian hukum, organisasi dan Tatalaksana, Bagian Perekonomian) dan tiga unsur dari luar Pemda (SPSI, Organda dan Kepolisian). Kepala Bagian Pemerintahan menduduki Jabatan Ketua Team Pelaksana Peremajaan dengan pertimbangan kewenangan pelaksanaan penetapan dan pengeluaran ijin trayek sebagai tanda sahnya kendaraan beroperasi selama ini dimiliki dan dilaksanakan oleh bagian pemerintahan, sesudah persyaratan lain terpenuhi. Wakil ketua diduduki oleh wakil ketua organda dengan pertimbangan pemilik kendaraan yang akan menerima dampak langsung atas peralihan/perubahan moda angkutan ini. Bagian hukum, Organisasi dan tata laksana mempersiapkan sistem hukum perdata berkaitan dengan perjanjian kesepakatan antara pemda dengan pihak investor maupun calon pemilik kendaraan yang akan mengambil kredit. Bagian Perekonomian Pemda kapasitasnya adalah mempersiapkan pengalihan ijin usaha kendaraan dari bemo ke mikrolet. Pihak SPSI dianggap merupakan

wakil resmi dari pihak pengemudi bemo yang nantinya akan dialihkan menjadi sopir mikrolet sehingga aspirasi mereka masih/tetap diperlukan. Sementara dari pihak kepolisian mengawasi dan atau menindak pelanggaran pelaksanaan kebijaksanaan lalu lintas di lapangan. Menyangkut sarana pendukung tugas pemerintah daerah telah menetapkan kantor bagian pemerintahan sebagai induk (base camp)/sekretariat pengendalian pelaksanaan baik administratif, teknis maupun sistem prosedur implementasi peremajaan angkota.

**B. Melakukan interpretasi dan penjabaran dalam bentuk peraturan pelaksanaan dan petunjuk pelaksanaan.**

Untuk membentuk peraturan dan petunjuk pelaksanaan yang berhubungan dengan peraturan daerah secara yuridis formal team memiliki kewenangan memberikan masukan kepada Walikota yang biasanya akan tertuang dalam Surat Keputusan Walikota (terutama menyangkut trayek). Sementara menyangkut penetapan investor, sistem kredit, tahapan peremajaan (sampai saat ini ada tiga tahap), menjadi kewenangan sepenuhnya team, sedangkan Walikota diminta persetujuannya. Secara administratif dan teknis interpretasi dan penjabarannya dilakukan melalui rapat-rapat koordinasi antar anggota team dengan memperhatikan tugas dan kewenangan masing-masing unit anggota team. Perluasan wilayah berdasar Keputusan Presiden menjadikan pertimbangan pula team untuk

menambah jumlah angkutan kota di Malang.

### C. Menyusun Langkah kegiatan Pelaksanaan.

Secara formal team pelaksana peremajaan angkutan kota melaksanakan tiga tugas/kegiatan yang harus dilaporkan dan dipertanggung jawabkan kepada walikota. *Pertama*, melaksanakan tugas penelitian pendaftaran bagi bemo roda tiga yang RESMI menjadi armada angkutan kota. Informasi secara administratif/data tercatat bersumber dari bagian pemerintahan (jumlah kendaraan bertrayek resmi), bagian perekonomian (untuk izin usaha), serta dari DLLAJR (data kendaraan yang melakukan kir/uji laik jalan). Dari komparasi data yang dilakukan secara resmi ada perbedaan angka jumlah kendaraan antara ketiga instansi yang ada, sehingga diperlukan perbandingan lebih lanjut melalui peninjauan/sigi langsung ke lapangan. Sigi ke lapangan dilakukan melalui koordinasi dengan pihak organda maupun SPSI serta masing-masing pimpinan trayek/jurusan kendaraan di terminal-terminal untuk memperoleh secara faktual jumlah kendaraan resmi maupun tidak resmi yang beroperasi. Keakuratan data dianggap team penting artinya untuk mempersiapkan prakiraan dana maupun jumlah kendaraan yang bisa disediakan dalam perundingan dengan investor selain berkaitan dengan kemampuan team untuk menyiapkan diri mencapai target pentahapan pelaksanaan peremajaan atas trayek resmi yang berkaitan langsung dengan kemampuan kota menampung jumlah

kendaraan . *Kedua*, mempersiapkan Sistem penggantian/pere-majaan secara kredit dengan jalan mengkoordinasikan dengan pihak yang terkait. Pihak yang terkait secara langsung adalah calon penyandang dana (investor/istilah pemda), karena pihak pemerintah daerah sendiri menyadari tidak bisa menyiapkan dana yang cukup besar bagi peremajaan. Pi-hak BPTD berpandangan sistem kredit merupakan sistem yang terbaik sebagai jalan keluar mengatasi kesulitan yang mungkin timbul pada pihak pemilik bemo. Pilihan terhadap calon investor ditetapkan mereka yang diperkirakan memiliki kemampuan menyediakan dana dan jumlah kendaraan yang relatif singkat (kurang dari dua tahun), sedangkan menyangkut spesifikasi teknis kendaraan (bentuk/karoseri maupun agen perancang karoseri) diserahkan kepada pihak investor. *Ketiga*, membenahi kembali jalur trayek dengan adanya peremajaan angkutan kota.

Secara geografis team pelaksana dalam pembenahan jalur trayek ini memperhatikan :

1. Jumlah penduduk yang menempati suatu kawasan wilayah yang memungkinkan/potensial untuk dikembangkan.
2. Sarana jalan yang memungkinkan untuk dilalui oleh ken-daraan mikrolet/bila tidak memungkinkan dikembangkan seba-gai alternatif bagi bemo (yang rencananya bersifat sementara).
3. Perhitungan rasio yang tepat antara jumlah kendaraan



yang akan menempati jalur trayek dengan jarak jalan tempuh yang akan dilalui.

Hal tersebut menghasilkan bentuk pembenahan yang memungkinkan sebagai berikut :

Bentuk pembenahan Trayek  
Peremajaan Angkutan Kota Malang

Alternatif kebijakan	Pertimbangan	Respon	Efek
1. Membuka jalur baru	Membuka isolasi Pengembangan sosial ekonomi	Kurang diminati	Konflik
2. Mempertahankan Jalur lama	Rasionalitas menguntungkan	Sangat diminati	non
3. Menambah panjang jalur lama	Prospek baik	Diminati	non

Penjelasan menyangkut tugas ketiga. team pelaksana memiliki tiga alternatif yang dijadikan dasar kerja :

1. Menetapkan dan membuka jalur trayek baru.

Pertimbangan utamanya adalah melihat prospek dimasa depan atas kemungkinan perluasan wilayah (masuknya wilayah kabu-

paten Malang menjadi wilayah Kotamadya Malang) maupun dijangkaunya pemukiman baru (bagi calon penumpang). Ini berkaitan dengan harapan kemungkinan dapat dikembangkan wilayah yang bersangkutan dibidang sosial maupun ekonomi. Jalur trayek baru terutama dicanangkan bagi pengembangan wilayah pinggiran yang berbatasan dengan wilayah kabupaten yang nantinya juga membuka isolasi wilayah Kotamadya. Jalur trayek ke atau dari Mulyorejo, Madyopuro, Karang Besuki, Tidar dan Cemorokandang merupakan contoh jalur baru.

2. Tetap menggunakan jalur trayek lama yang dianggap masih layak karena sudah "mapan".

Pertimbangan utamanya adalah apabila rasio antara jumlah penumpang, jumlah kendaraan dan panjangnya jalur mampu memberikan keuntungan yang sudah dianggap memadai bagi pengemudi dan pemilik kendaraan. Jalur ini umumnya terdapat pada jalur dari atau ke terminal utama Gadang, Arjosari dan Dinoyo/Landungsari. Penetapan yang didasarkan penelitian pada jalur ini relatif lebih mudah bila dibandingkan dengan pembukaan atau penambahan jalur baru mengingat keuntungannya telah dirasakan baik pemilik maupun pengemudi kendaraan.

3. Membuka jalur baru dengan menambah jalur trayek yang lama dengan yang baru (menambah panjang jalur trayek).

Pertimbangan dasarnya apabila jalur lama rasionya baik,

sementara prospek jalur baru diperkirakan juga baik, serta jalur baru yang ditambahkan memang memerlukan pengembangan wilayah. Jalur ini biasanya disisipkan (penambahannya) terhadap jalur yang telah mapan, misalnya Arjosari-Jagir Gadang, Arjosari-Borobudur-Gadang, dan Gadang-Mergan-Landungsari.

Prinsip jalur tempuhnya adalah menghubungkan antar terminal utama (Arjosari/utara, Gadang/selatan, dan Landungsari/Barat) dan antara terminal utama dan sub terminal, maupun antar sub terminal. Dalam perkembangan selanjutnya juga antara sub terminal dengan sub sub terminal/semacam pangkalan mikrolet. Dihindari seminimal mungkin bertemunya jalur yang berbeda kedalam jalur jalan sama yang panjang dengan toleransi 2 kilometer adanya pertemuan jalur. Pertimbangan ini lebih pada meminimalkan konflik yang kemungkinan timbul karena adanya "perebutan" penumpang.

Menyangkut keterlibatan partisipan prinsip utama lain yang dipertimbangkan adalah tercapainya keinginan investor dalam menunjang tercapainya kelancaran angsuran dari pemilik kendaraan mikrolet. Sementara bagi pemilik (dan pengemudi) bisa memperoleh keuntungan yang wajar dari pengoperasian kendaraan. Kendala utama adalah bagaimana mempertemukan berbagai kepentingan yang ada diantara aktor yang terlibat didalamnya. Jalur yang benar-benar baru biasanya dihindari oleh calon pemilik kendaraan, sementara

jalur lama cenderung menolak adanya penambahan jumlah kendaraan. Harus menjadi pertimbangan adalah kelayakan yang bisa diterima masing-masing pihak. Sigi yang menjadi dasar pertimbangan untuk menetapkan dan memutuskan kelayakan jalur trayek dikoordinasikan terutama dengan pihak DLLAJR, dan ketua kelompok jalur yang akan diremajakan, namun faktanya kurang melibatkan Badan Perencana Pembangunan Daerah, yang sebenarnya memiliki data rencana pengembangan tata ruang kota. Pembinaan jalur trayek pada awal peremajaan di tahun 1989 memang tepat untuk kondisi saat itu. Perkembangan kota yang cepat seiring keharusan membuka trayek-trayek baru dengan adanya penambahan jumlah armada angkutan yang baru ternyata tidak bisa mencegah timbulnya gejolak. Dalam implementasi selanjutnya pembinaan jalur memang menimbulkan masalah bila dibebankan kepada team peremajaan, mengingat mekanisme aturan yang ada terkesan tumpang tindih kewenangan. Hak sebenarnya penelitian dan pengusulan atas dibukanya jalur trayek sebenarnya menjadi tanggung jawab DLLAJR, sedangkan bagian pemerintahan hanya berkewenangan menangani ijin trayek. Secara yuridis formal SK Walikota menyangkut pembentukan team inventarisasi dan analisa trayek kendaraan bermotor angkutan umum selalu diketuai oleh kepala bagian pemerintahan (SK no. 161 tahun 1986), sedangkan ketua team peremajaan juga dijabat oleh kepala bagian pemerintahan. Baru berdasarkan

SK Walikota No. 39 tahun 1991 fungsi ini dikembalikan kepada kepala DLLAJR selaku penanggung jawab pelaksanaan sigi trayek, meskipun ternyata tidak menyertakan unsur SPSI maupun Organda untuk terlibat dalam keanggotaan. Implementasi kebijaksanaan jalur trayek menunjukkan dominasi birokrat pemerintah lokal yang kuat atas kelangan instansi lain yang terkait langsung dengan penataan lalu lintas di Kotamadya Malang. Fakta di atas menimbulkan efek penetapan jalur trayek merupakan sumber konflik utama dalam penataan kelancaran implementasi peremajaan karena berkaitan langsung dengan sumber-sumber ekonomi kelompok sasaran. Persaingan dalam usaha mendapatkan trayek yang potensial secara ekonomi sering timbul.

#### D. Kemanfaatan dan atau pengadaan beban dan pengaturan perilaku terhadap masyarakat (kelompok sasaran).

Bagi kelompok masyarakat pengguna jasa pelaksana kebijaksanaan berusaha memenuhi kebutuhan warga akan angkutan perkotaan yang efisien dan efektif yang bisa menjangkau seluruh wilayah kotamadya. Masih banyaknya keluarga yang tidak memiliki kendaraan pribadi meskipun setiap tahun pertambahan kendaraan pribadi semakin meningkat, menyebabkan aspek masyarakat pengguna ini merupakan kelompok sasaran pengguna jasa yang paling merasakan kemanfaatannya. Dari sejumlah 666.679 jumlah penduduk Kotamadya Ma-

lang pada sensus tahun 1990 dengan kepadatan 6.057 per km persegi dilayani jumlah kendaraan penumpang umum 1.946 buah, sehingga pada awal peremajaan jumlah tersebut dianggap kurang memenuhi pelayanan bagi masyarakat. Sementara kebutuhan akan kendaraan dengan mobilitas dan daya angkut lebih besar serta memenuhi syarat kenyamanan, kelaikan dan kelayakan dalam persepsi pemerintah lokal sudah lama diangan-angankan. Memaksimalkan wilayah Kotamadya Malang yang mampu dijangkau angkutan kota merupakan sasaran utama, setelah masuknya sejumlah 8 wilayah pedesaan dipinggiran Malang ke dalam wilayah Kotamadya. Perluasan wilayah tersebut menimbulkan kebutuhan penambahan sarana maupun prasarana sistem transportasi kota yang dapat mendukung perkembangan sosial maupun ekonomi wilayah. Pada data terakhir kebutuhan akan "jumlah" angkutan kota ini bagi masyarakat memang terpenuhi, namun efek keamanan, kenyamanan dan kelaikan masih menjadi hal yang perlu ditelaah lebih lanjut.

Menyangkut kelompok sasaran (target groups) yang terkena langsung peremajaan, sasaran Pemerintah lokal pada awal terutama memang hanya ditujukan kepada peremajaan atas Bemo yang dianggap sudah tidak layak dilihat dari berbagai sudut pandang/persepsi (terutama teknis) penguasa. Beban bagi pemilik bemo terutama dirasakan oleh pemilik yang hanya memiliki satu bemo, yang biasanya akan menimbulkan

kesulitan untuk membayar uang muka Rp. 2.400.000,-, serta mengangsur pengembalian kreditnya, apalagi bila wilayah jalur trayeknya merupakan trayek baru. Mengatasi kesulitan tersebut pemerintah kemudian merencanakan membagi peremajaan dalam tiga tahap, dan memperbolehkan beroperasi nya bemo sampai batas waktu tahun 1991. Sementara tuntutan untuk peremajaan kemudian juga muncul dari Damitsu pada tahun kedua setelah peremajaan Bemo tahap I. Para pemilik damitsu merasa persaingan semakin sulit dengan adanya kendaraan mikrolet yang memasuki jalur-jalur baru. Berikut diskripsi masing-masing tahap peremajaan :

**Diskripsi tiap Tahap Peremajaan  
Angkutan kota Malang**

Tahap	Investor	Sasaran	Jumlah	Tahun	Kendaraan
I	PT. SGW	Bemo	857	1989	Daihatsu
II	PT. SGW	Bemo & Da mitsu	85	1991	Daihatsu
III	PT. PPI PT. SAS	Bemo & Da mitsu	893	1993	Daihatsu, Su- zuki, Mitsubishi

Catatan :

Jumlah bemo diremajakan : 469 Kendaraan

Bemo resmi tidak diremajakan : 246 Kendaraan

Pemilik non eks bemo dan damitsu : 575 Kendaraan.

Kemanfaatan bagi kelompok sasaran dengan demikian terutama dirasakan oleh dua pihak yakni pertama, Pemilik damitsu yang keinginannya dikabulkan untuk memperoleh kredit kendaraan, dimana dari harga jual kendaraan damitsu mampu untuk membayar uang muka kendaraan. Kedua, pihak-pihak yang memiliki kemampuan membeli/modal kendaraan dalam jumlah banyak (paling tidak tiga kendaraan mikrolet), sehingga lebih menjamin *kesinambungan* setoran harian maupun setoran angsuran kredit kendaraan. Pihak kedua ini "diperkirakan" telah menguasai 575 kendaraan, berdasarkan masih tersisanya 246 bemo resmi yang tidak ikut diremajakan sampai akhir peremajaan tahap ke III di tahun 1993.



**BAB IV**  
**DIMENSI EKONOMI POLITIK**  
**IMPLEMENTASI PEREMAJAAN TRANSPORTASI KOTA**

Kebijaksanaan peremajaan transportasi kota merupakan keputusan politik yang berdimensi ekonomi, karena interaksi-interaksi antar aktor menimbulkan pertimbangan ke arah hubungan perilaku yang mempertimbangkan faktor untung dan rugi pada tingkat elite serta mempengaruhi distribusi pendapatan dan kekayaan masyarakat atas sumber-sumber yang ada. Implementasi menyangkut sistem kredit, penetapan tarif dan trayek merupakan independen variabel implementasi peremajaan yang membawa pengaruh terhadap respon perilaku para aktor yang terlibat dalam menjalankan tugas selaku pelaksana implementasi, investor, maupun kelompok sasaran (target groups)

**A. Pengadaan Kendaraan**

Penelitian terhadap jumlah bemo resmi penting artinya mengingat hanya pemilik bemo yang memiliki surat-surat lengkap yang bisa/berhak mengajukan kredit (penggantian/peremajaan) dengan kendaraan mikrolet. Pengajuan kredit yang ditetapkan atas kesepakatan antara investor dan team pelaksana memang mensyaratkan kelengkapan :

1. Faktur kendaraan atau Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNKB) dari Kepolisian
2. Kartu Tanda Penduduk yang mensyaratkan sebagai penduduk Kotamadya Malang
3. Surat Ijin Usaha Angkutan dengan kendaraan bermotor umum dari Bagian Perekonomian Pemerintah Daerah
4. Surat Tanda Uji Kendaraan/Kir dari DLLAJR
5. Memiliki surat ijin trayek dari bagian Pemerintahan.

Diktum 1-4 merupakan prasyarat untuk memperoleh Surat Ijin trayek dengan demikian mereka yang memiliki surat ijin trayek berarti sudah memiliki ijin resmi bagi bemoanya. Disamping itu tugas ini menjadi penting pula bagi investor untuk menetapkan berapa jumlah sebenarnya kendaraan mikrolet yang harus disediakan bagi mereka yang berhak memperoleh kredit. Adanya prasyarat memiliki trayek tersebut menyebabkan di kalangan pemilik bemo terjadi transaksi jual beli trayek, meskipun ada ketentuan pemindahan hak atas surat ijin trayek dinyatakan tidak sah apabila tidak mendapat persetujuan dari kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk (kepala bagian Pemerintahan). Hingga menjelang persetujuan kredit diimplementasikan sulit untuk mengetahui apakah pemilik bemo yang berijin trayek memang benar-benar pemilik bemo asli (sebenarnya). Harga pasar untuk trayek menjelang peremajaan adalah antara Rp. 1.000.000,-

sampai Rp. 1.500.000,- dan ada dua sebab mengapa pemilik bemo menjual ijin trayeknya. Pertama, dengan sistem kredit mereka tidak menginginkan terbebani oleh adanya hutang karena harus menanggung beban angsuran kepada dealer (investor), mereka sudah cukup puas dengan kondisi pekerjaan yang sekarang, selain berharap meskipun tanpa trayek mereka tetap bisa menjalankan kendaraannya, hal yang memang kemudian benar-benar terjadi dan menjadi penyebab adanya bemo ilegal (tanpa surat resmi) namun tetap menjalankan kendaraannya. Kedua, adanya pendatang baru yang merasa bahwa sektor jasa angkutan memberikan prospek yang baik di bidang ekonomi, mereka memiliki modal yang diharapkan mampu memberikan keuntungan. Kondisi yang membuat harga pasar trayek terpengaruh. Sementara ada pula mereka yang tetap bertahan untuk tidak menjual trayek maupun bemo mereka karena ketiadaan uang muka untuk mengambil kredit mikrolet, mereka inilah yang kemudian sampai saat ini diantaranya tetap memiliki trayek-trayek resmi.

Menyangkut penyiapan dan pelaksanaan sistem kredit, pemerintah daerah "terpaksa" mengadakan jalinan kerjasama dengan investor. Pertimbangan utama adalah tidak adanya anggaran besar yang mampu disediakan oleh pemerintah daerah sehingga pemerintah tidak bisa bertindak sebagai publik servis murni sebagai mana Damri. Dalam klausulnya team pelaksana berfungsi sebagai mediator (penghubung) bagi ter-

capainya kesepakatan atas transaksi sistem kredit menyangkut besarnya uang muka, jumlah angsuran harian, cara angsuran dan sebagainya antara calon pemilik mikrolet dengan dealer (investor). Sedangkan investor berkewajiban untuk menyediakan kebutuhan kendaraan. Kesepakatan transaksi jual beli kendaraan dengan sistem kredit merupakan satu-satunya pilihan yang disepakati oleh semua pihak dengan tujuan tidak mempersulit calon pembeli, selain itu yang mampu diperkenankan membeli secara tunai. Sistem pengajuan kredit yang ditetapkan pemerintah daerah memungkinkan para pemilik trayek resmi sebagai target groups untuk mengambil kendaraan dengan perbandingan 1 banding 1, yang berarti kepemilikan satu trayek resmi bemo diganti dengan satu hak pengajuan kredit mikrolet. Dalam kaitan ini pemerintah berharap: pertama, kepemilikan bemo tetap menjadi hak milik sah pemilik bemo dengan konsekuensi pencabutan trayek bemo yang berarti bemo tersebut sebenarnya tidak dibenarkan beroperasi lagi. Sedangkan hak trayek yang dimiliki secara otomatis beralih kepada trayek mikrolet yang baru. Kedua, perbandingan 1 : 1, memungkinkan bertambahnya kapasitas angkut penumpang, dari bemo yang berkapasitas 7 orang menjadi mikrolet yang berkapasitas standard resmi 13 orang, hal ini membuka peluang kemungkinan lapangan kerja baru tenaga pembantu pengemudi (kernet). Dengan demikian kendaraan yang beroperasi di

Kotamadya Malang jumlah kendaraan akan tetap sedangkan kapasitas angkut penumpang meningkat. Ketiga, Masuknya delapan desa bekas kabupaten Malang melalui Keputusan Presiden di tahun 1992 mengakibatkan jumlah penduduk bertambah. kebutuhan aka angkutan penumpang bertambah yang diharapkan mampu memperlancar pengembalian kredit kendaraan.

Untuk memperlancar mekanisme angsuran kredit kendaraan pada awalnya pihak investor menempatkan pegawainya disetiap terminal dengan dibantu supervisor dari pemerintah daerah dalam menerima setoran kredit harian. Kondisi ini berlangsung kurang lebih sampai dua tahun, sebelum akhirnya team pelaksana peremajaan mengalih fungsikan tugas ini kepada Primer Koperasi AngkutanDarat (Primkopangda). Pengambil alihan ini disebabkan kurang lancarnya angsuran kredit harian yang dilakukan oleh pemilik/pengemudi sementara tindakan tegas kurangberani diambil oleh dealer (investor). Primkopangda merupakan perkumpulan koperasi yang menghimpun kepentingan pemilik kendaraan (dalam realitasnya hanya pemilik mikrolet) dan pengemudi, yang tujuannya melayani pemilik kendaraan dan pengemudi dalam bentuk simpan pinjam, penyediaan suku cadang kendaraan, perlengkapan kendaraan dan realitas utamanya adalah menarik angsuran kredit kendaraan. Untuk yang terakhir ini mereka berfungsi menarik setoran kredit harian kendaraan.

memberikan bantuan bila kesulitan mengangsur, memberikan teguran, peringatan, denda dan hak sita kendaraan bila terlambat mengangsur atas nama investor.

Bila dilihat dari riwayat pendiriannya, Primkopangda merupakan koperasi yang terbentuk dari intruksi yang berasal dari tingkat satu kepada daerah tingkat II untuk membentuk koperasi angkutan darat. Primkopangda Malang dalam pendiriannya melakukan pengambil alihan (kooptasi) terhadap koperasi angkutan darat (Kopangda) yang didirikan "dari bawah" oleh pemilik bengkel, pengemudi dan pemilik kendaraan berdasarkan akte Badan Hukum Koperasi: 48224/BH/II/1981. Koperasi yang tumbuh dari bawah tersebut diambil alih tahun 1992 dengan dalih pengelolaan keuangan yang tidak benar, namun nampaknya lebih pada kekuatiran adanya dua koperasi angkutan darat di Malang. Team Pelaksana Peremajaan Angkutan Kota kemudian memasukkan pimpinan dan anggotanya ke dalam jajaran kepengurusan Primkopangda, yang terlihat dari masuknya ketua team pelaksana peremajaan sebagai ketua I, Ketua Organda, dan kepala SPSI (sebelum diganti) sebagai ketua II dan III, sementara Ketua Umum Koperasi dijabat oleh bekas wakil ketua DPRD Malang. Dalam penarikan angsuran kredit ini pihak investor berkewajiban untuk memberi balas jasa (fee) kepada koperasi dan kolektor di terminal-terminal serta kantor Pemda berhak menahan maupun mendenda (per hari Rp. 1.000,-) ke-

terlambatan angsuran kredit. Sebagai gambaran pendapatan tahun 1993 Primkopangda adalah sebagai berikut :

Dari	Unit Usaha	Rp. 2.850.000,-
	Sentral Motor	Rp. 2.007.000,-
	Bunga Bank	Rp. 220.826,-
	Surya Gatra Wira	Rp. 23.035.300,-
	Perdana Motor	Rp. 4.482.850,-
	Kelola Angkota	Rp. 2.500.000,-

Dari kondisi keuangan di atas terlihat aktifitas ekonomi koperasi sangat mengandalkan keuntungannya dari investor. Indikasi ini menunjukkan adanya peluang kesempatan usaha (dan keuntungan finansial) yang sangat besar dengan didirikannya Primkopangda. Namun yang perlu dipertanyakan keuntungan ini kemudian akan melayani siapa?. Dalam kenyataannya meskipun koperasi ini ditujukan melayani kepentingan pemilik dan pengemudi, sulit untuk dikatakan aktifitas jalannya koperasi melayani pengemudi karena wujud aktifitas usaha cenderung kepada pemilik. Itupun pemilik lebih suka untuk mengambil suku cadang atau keperluan kendaraan kepada dealer resmi dari pada ke koperasi. Kohesifitas anggota hanya terjadi pada waktu mereka diharuskan mengangsur kredit kendaraan meskipun denda keterlambatan per hari banyak mereka keluhkan

sebagai pungutan tak resmi. Koperasi ini pun tidak berkeinginan menghimpun kepentingan pemilik dan pengemudi bemo karena tampaknya mereka dipandang tidak bisa dilayani oleh kegiatan ekonomi koperasi.

## B. Interaksi antar Pelaku

Bagaimana mekanisme sesungguhnya yang ditempuh oleh team pelaksana peremajaan dalam menentukan kriteria yang tepat penunjukan dan penetapan investor?. Implementasi pelaksanaan peremajaannya sendiri terbagi dalam tiga tahap dengan kelompok pelaku berbeda. Yang jelas masuknya para investor pada pelaksanaan tahap pertama sampai tahap ketiga tidak berdasarkan tender, melainkan hanya berdasarkan proposal yang kemudian ditentukan pilihannya oleh team pelaksana peremajaan. PT. Surya Gatra Wira merupakan investor tunggal pada tahapan I dan ke II diberi kewajiban menyediakan mikrolet merk Daihatsu Zebra sebagai satu-satunya pilihan yang ditawarkan untuk pengganti bemo (tahap I-1989) dan Damitsu (tahap II-1991). Kondisi tersebut mengesankan adanya monopoli (yang diakui Pemda), sementara calon pemilik kendaraan menginginkan jenis kendaraan lain dan calon investor lain pun menginginkan masuk menanamkan modalnya. Baru pada tahun 1993 pada peremajaan tahap III alternatif untuk memilih merek lain dilaksanakan dengan penunjukan PT. Putra Perdana Indoniaga sebagai pemasok Su-



zuki Carry dan PT. Sentral Armada Sejahtera sebagai pemasok Daihatsu dan Mitsubishi. Berikut gambaran kondisi kendaraan setelah peremajaan dilaksanakan, dimana nomor 1-8 investornya adalah PT. Surya Gatra wira, dan nomor 9-17 investornya PT. Putra Perdana Indoniaga dan PT. Sentral Armada Sejahtera. Besar angsuran pada tahap I Rp. 14.500,-, angsuran tahap II delapan belas bulan pertama sebesar Rp. 20.500,- untuk selanjutnya Rp. 14.500,-. Sementara angsuran tahap III bervariasi antara Rp. 17.500,- sampai Rp. 19.500,-, yang dimaksud angsuran kredit disini adalah angsuran dari pemilik kendaraan kepada investor melalui Primkopangda yang dilaksanakan setiap hari.

Tabel 2

KONDISI KENDARAAN HASIL PELAKSANAAN PEREMAJAAN  
DI KOTAMADYA MALANG

No. Jalur Trayek	Jumlah Unit	Tahun Peremajaan	Status Kredit
1 AG (Arjosari-Gadang)	300	1989	Lunas
2 GA (Gadang-Arjosari)	156	1989	Lunas
3 LDG (Landungsari-Dinoyo-Gadang)	169	1989	Lunas

4	ADL (Arjosari-Dinoyo-Landungsari)	123	1989	Lunas
5	MM (Madyopuro-Mulyorejo)	61	1989	Lunas
6	MW (Mulyorejo-Wagir)	48	1989	Lunas
7	MT (Madyopuro-Tidar)	23	1991	Kredit
8	MK (Madyopuro-Karangbesuki)	62	1991	Kredit
9	ABG (Arjosari-Borobudur-Gadang)	80	1993	Kredit
10	AJG (Arjosari-Jagir-Gadang)	72	1993	Kredit
11	AMG (Arjosari-Mergosono-Gadang)	239	1993	Kredit
12	CkL (Cemorokandang-Landungsari)	82	1993	Kredit
13	AT (Arjosari-Tidar)	37	1993	Kredit
14	GL (Gadang-Landungsari)	110	1993	Kredit
15	LG (Landungsari-Gadang)	112	1993	Kredit
16	GML (Gadang-Mergan-Landungsari)	30	1993	Kredit
17	AL (Arjosari-Landungsari)	131	1993	Kredit
-----				
	Jumlah unit	1.833		
=====				

Sumber: berbagai sumber setelah diolah.

### 1. Implementasi Peremajaan Angkota tahap I

Pelaksanaan angsuran kredit pada tahun-tahun awal merupakan tahun yang menurut pemilik mikrolet yang dulunya pemilik satu bemo yang berarti mereka hanya memiliki satu mikrolet sebagai tahun yang sulit untuk mengangsur. Dengan

alasan tersebut mereka meminta kepada pemerintah daerah untuk diperbolehkan mengoperasikan kembali bemo yang telah dicabut trayeknya guna menunjang terpenuhinya angsuran kredit per hari yang diperoleh dari mikrolet mereka. Bagi investor hal ini juga menguntungkan mereka untuk menunjang perputaran modal yang harus mereka pinjam dari bank untuk penyediaan kendaraannya. Demi memenuhi jumlah angsuran kredit data dari lapangan menunjukkan adanya peralihan kepemilikan bemo tanpa trayek kepada pihak lain, yang sebenarnya pemilik harus "mengandatangani" bemonya, atau menjualnya keluar wilayah kotamadya Malang. Penjualan didalam wilayah Kodya berarti masih memungkinkan beroperasinya bemo tersebut (ilegal) yang sebenarnya tidak diinginkan Pemerintah daerah. Melihat dilema tersebut Pemerintah Daerah setelah peremajaan tahap I dan II masih memberikan kesempatan kepada bemo yang ada (legal maupun ilegal) untuk beroperasi hingga bulan November 1993. Secara resmi alasannya adalah faktor manusiawi dengan memberikan peluang pula untuk memperluas pekerjaan. Kesepakatan tersebut dibuat tanpa adanya surat keputusan yang mengikat, sehingga sampai saat ini menjadi permasalahan yang belum terselesaikan dengan masih beroperasinya bemo.

## 2. Implementasi Peremajaan Angkuta tahap II

Didalam agenda tugasnya peremajaan angkutan kota tidak pernah menempatkan Damitsu sebagai kelompok sasaran (target groups) untuk diremajakan. Trayek-trayek utama yang sebelumnya diprioritaskan bagi Damitsu dengan bertambahnya 857 mikrolet baru hasil peremajaan tahap I telah mengambil peran untuk menyaingi damitsu. Jalur trayek baru yang dilalui pun banyak bersinggungan dan kapasitas angkut penumpang lebih banyak. Mengingat kondisi ini pemilik damitsu meminta kepada pihak Pemerintah daerah untuk melakukan peremajaan pula, meskipun dilihat dari perbandingan usia operasional damitsu yang 13 tahun efek polusinya bukan dasar yang kuat untuk diremajakan sebagaimana bemo. Team Pelaksana peremajaan kemudian mengambil keputusan untuk juga melakukan peremajaan terhadap damitsu dengan mempersyaratkan kepemilikan trayek resmi dan kewajiban "memplathitamkan" seluruh kendaraan yang ada sebagai prasyarat tambahan pengajuan kredit. Memplathitamkan bemo sebenarnya juga pernah menjadi alternatif sebagai usaha menyingkirkan bemo, belum adanya aturan tertulis sebagai dasar pelaksanaan dari pihak kepolisian menyebabkan hal ini tak bisa diimplementasikan. Peraturan perundangan maupun peraturan pelaksanaan yang ada memang tidak pernah

menggolongkan bemo (karena faktor kelaikan) sebagai kendaraan pribadi, kategorinya tetap sebagai bagian dari kendaraan angkutan umum. Bisa dikatakan peremajaan tahap II ini tidak menemui hambatan berarti, karena permintaan memang murni dari pemilik maupun pengemudi serta kemampuan untuk menyediakan uang muka maupun kemungkinan angsuran kredit lebih besar peluang pemilik damitsu dibandingkan bemo yang strata ekonominya pun berbeda.

### 3. Implementasi Peremajaan Angkota tahap III

Pada peremajaan tahap III tahun 1993 pihak pemerintah daerah memang mengharapkan peremajaan ini merupakan tahapan terakhir. Cakupan penerapannya diharapkan mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan baik pemilik bemo maupun pemilik damitsu yang belum memperoleh jatah peremajaan. Pada tahap ini jalur trayek D, E, H yang sebelumnya merupakan trayek damitsu dengan adanya peremajaan jalur ini berubah menjadi satu jalur AMG yang kemudian dipecah lagi menjadi jalur trayek AT, dan CKL. Jumlah armada kendaraan terbesar tetap pada jalur AMG (239 kendaraan), team peremajaan pada awal peremajaan memang pernah menjanjikan untuk membuka jalur baru lagi untuk mengurangi jumlah kendaraan yang banyak ini, suatu hal yang tak pernah terlaksana sehingga mengakibatkan sumber konflik dikemudian hari. Damitsu pada tahap ini memang secara

keseluruhan bisa diplathitamkan, namun masih tersisa 246 pemegang ijin trayek resmi bemo dengan jumlah mereka yang laik jalan 301 bemo. Sedangkan jumlah kendaraan bemo yang beroperasi pada tahun 1993 (diperkirakan angka yang tak jauh berbeda dari yang beroperasi saat ini) secara keseluruhan 711 buah, ini berarti masih ada 465 bemo tidak resmi (ilegal) yang secara bersama-sama melayani "trayek resmi" yang diakui (dengan persetujuan DPRD) oleh pemerintah. Kebijakan pemerintah tampaknya membiarkan kondisi diatas belangsung dasar pemikirannya adalah pemerintah daerah memperoleh keuntungan dari retribusi yang ada dan trayek bemo yang ada umumnya melayani wilayah "pinggiran", berdasarkan Surat Keputusan Walikota no. 175 tahun 1989, 9 lintasan trayek bemo bertumpu pada "terminal" pasar-pasar yang tergolong sedang dan kecil yakni pasar Mergan, pasar Dinoyo, pasar Bunul, pasar Sukun, pasar Gadang maupun pasar Borobudur. Hal yang diharapkan oleh pemerintah daerah tidak menimbulkan gejolak "benturan" karena berhimpitan jalur dengan mikrolet.

Sebagai kesimpulan pada bagian ini berikut kami sampaikan gambaran proses implementasi kebijaksanaan peremajaan angkutan kota Malang.

Pemerintah Daerah

DLL / BPTD

^^

^^

^^

Team Pelaksana

Peremajaan Angkota ))))))) Investor

""

[ ]

""

[ ]

""

[ ]

Kopangda >>>>> Primkopangda ><><><><<Pemilik Bemo/Damitsu

++

++

++

PEREMAJAN ANGKOTA

(Tahap I : 1989)

(Tahap II : 1991)

(Tahap III : 1993)

KETERANGAN

^^ : Pembentukan berdasar SK Walikota no.28/1989

"" : Masuknya Tim pelaksana kedalam kepengurusan  
Primer Koperasi Angkutan Darat

- ) : Kerjasama pengaturan sistem kredit dengan Investor swasta
- >> : Pengambil alihan Kopangda (1992)
- <> : Setoran angsuran kredit per hari dari pemilik melalui koperasi
- [] : Pelaksanaan akad kredit kendaraan
- ++ : Realisasi peremajaan angkutan kota.
- : Fee atas jasa sebagai mediator pengurusan kredit.



### C. Struktur Ekonomi Peremajaan Transportasi kota

Kebijaksanaan peremajaan yang berdimensi ekonomi menimbulkan pengaruh terutama terhadap sumber-sumber pendapatan kelompok sasaran. Keluaran kebijaksanaan yang ada telah menciptakan efek ekonomi yang bisa digambarkan sebagai berikut :

#### Diskripsi Efek Ekonomi

#### Kebijaksanaan terhadap Kelompok sasaran

Bentuk Kebijaksanaan		Efek Kebijaksanaan
Kebijaksanaan	Tarif Angkota	Struktur Pasar tak seimbang antara Bemo dan Mikrolet
	Sistem Kredit	- Kepemilikan > Mikrolet
	Trayek Angkota	- Prioritas pada Mikrolet
		- Jumlah armada > Mikrolet
		Pungutan "ekonomi biaya tinggi"
		Setoran Harian Pengemudi
		Angsuran Kredit Pemilik

Dalam struktur pasarnya, dengan implementasi peremajaan beroperasinya industri jasa bemo dan mikrolet secara bersama-sama jika diperbandingkan telah mendekati persain-

pertemuan dari berbagai jurusan di satu titik ruas jalan tertentu. Bila diperbandingkan dengan bemo, penempatan trayek bemo pada dasarnya ditetapkan hanya melayani wilayah pinggiran dengan jarak yang pendek (antara 5 - 10 kilometer), sementara mikrolet menempati trayek-trayek prioritas (jalan utama dan besar) supaya bisa memenuhi angsuran kredit dengan jarak trayek panjang (antara 15 - 26 kilometer). Kondisi ini telah menyebabkan persaingan tak sempurna yang menjerus ke arah konflik begitu trayek mereka bersinggungan (bertemu/berimpit), ditambah lagi dengan adanya perbedaan kapasitas angkut dan kenyamanan penumpang yang berbeda diantara keduanya, meskipun tarif angkutan lebih murah bemo.

Dimensi ekonomi politik bemo pada dasarnya berkisar pula pada dua hal pokok : tarif penumpang dan trayek yang ditempuh. Yang pertama adalah penentu utama pendapatan kotor yang menentukan pula pembagian pendapatan antara pemilik dan pengemudi, sementara untuk mikrolet juga menentukan tercapai tidaknya target angsuran kredit oleh pemilik kepada investor (dealer). Sedangkan trayek yang ditempuh baik mikrolet maupun bemo akan sangat mempengaruhi hal tersebut di atas. Keterlibatan politik pemerintah selaku elit formal menyebabkan pemerintah memiliki kewenangan menurut peraturan perundang-undangan

untuk menetapkan keputusan menyangkut tarif angkutan dan trayek tempuh kendaraan. Asumsi dasarnya adalah dalam situasi normal setiap keputusan (untuk melakukan atau bahkan tidak melakukan sesuatu) selalu berusaha membuat keputusan yang menguntungkan diri atau golongannya, setidaknya tidak merugikan diri dan golongan atau kelompok yang ingin dilindungi. Siapa yang diuntungkan dengan kebijaksanaan trayek dan angkutan ini tercermin dalam kaitan ini.

Tarif penumpang ditetapkan oleh pemerintah lokal (kotamadya) sejalan dengan kenaikan yang ditetapkan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat di Jakarta. Perundingan dan kesepakatan biasanya dibicarakan sebelumnya antara pemerintah daerah, pihak Organda dan Serikat Pekerja Seluruh Indonesia unit Transportasi dengan mengacu pada apa yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur. Selama periode implementasi peremajaan transportasi kota telah dua kali terjadi "penyesuaian" tarif angkutan, yang pertama tahun 1989 dan yang terakhir melalui Surat Keputusan Walikota no. 47 tahun 1993. Dengan perbedaan kenaikan sebesar Rp. 50,- klausul inti pada SK terakhir menyebutkan :

Tarif bemo untuk semua jalur trayek (naik dari

terminal/pasar dan turun di terminal yang dituju), sebesar Rp. 250,-

Tarif kendaraan roda empat (mikrolet) untuk semua jurusan trayek (naik dari terminal dan turun sebelum terminal yang dituju), sebesar Rp. 300,-, sementara untuk tarif mahasiswa dan pelajar rata-rata sebesar Rp. 200,-

Tarif kendaraan roda empat semua jalur trayek (naik dari terminal dan turun di terminal yang dituju), sebesar Rp. 350,-

Mewajibkan pengusaha angkutan penumpang umum baik kendaraan baru maupun lama memasang dalam kendaraannya tarif angkutan sesuai keputusan.

Kenyataannya tarif resmi tak pernah berlaku untuk mikrolet, terutama mikrolet yang belum lunas dan baru mengambil kredit di tahun 1993. Tarif tidak resmi yang ditetapkan pengemudi (dan pemilik) adalah tarif rata-rata Rp. 350,- untuk semua jurusan dimanapun turunnya penumpang, kecuali untuk pelajar dan mahasiswa mereka mau menerima tarif resmi. Alasan utama adalah untuk memenuhi setoran pada jalur sepi penumpang. Reaksi pemerintah lokal tampak memang bersedia menutup mata sebagai usaha untuk membantu kelancaran pembayaran angsuran kredit dan mencegah timbulnya konflik antara pemilik, pengemudi dan pemerintah. Peneliti menemukan memo dari Humas pemerintah daerah kepada bagian pereko-

nomian supaya konflik yang sempat terjadi sehubungan dengan hal ini tidak bocor kepada pers. Kemampuan pers sebagai pembentuk pendapat umum nampaknya diperhitungkan. Bagi penumpang umumnya menerima begitu saja ketentuan di atas berhubung pengusaha tidak pernah memasang tarip resmi sebagaimana diwajibkan, kalau terpasang tarip resmi biasanya berbentuk striker promosi sekolah/universitas/dunia usaha yang mencantumkan tarip rata-rata angkota Rp. 350.-

Kondisi berbeda dialami bemo, para pengemudi pada umumnya mentaati batas tarip resmi angkutan. Pada jalur mati dimana bemo tak bersinggungan dengan mikrolet, fungsi bemo berubah menjadi semacam ojek, dimana transaksi tarip terjadi atas dasar kesepakatan antara pengemudi dengan calon penumpang serta kemauan bemo untuk mengantarkan sampai kedepan rumah yang umumnya komplek perumahan. Biasanya tarip tak resmi yang disepakati adalah dua kali tarip resmi, hal yang kami temukan di terminal pasar Bunul. Kebebasan dan keleluasaan menetapkan tarip juga ditemukan pada jalur yang melewati universitas (Universitas Muhamadiyah, Universitas Merda, dan IKIP Malang), bagi bemo tarip dibawah ongkos resmi bagi pelajar dan mahasiswa merupakan hal yang wajar.

Biaya-biaya suku cadang yang meningkat, kenaikan harga oli, maupun inflasi bukan merupakan alasan yang tepat untuk menaikkan tarip angkutan. Ukuran kenaikan resmi yang

bisa diterima pemerintah biasanya hanya disetujui sesudah terjadi kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM). Moral dibalik ini agaknya adalah tarif resmi akan diikuti kalau ditetapkan lebih tinggi dari yang bisa disangga oleh kekuatan-kekuatan pasar, tetapi para pemilik dan pengemudi akan mendesakkan kebebasannya kalau tarif resmi ditetapkan terlalu rendah. Dengan kata lain pengaturan tarif agaknya tidak efektif bila berlawanan dengan kepentingan pemilik dan pengemudi, meskipun dibalik itu masih terdapat kepentingan investor yang juga berharap kembalinya modal dan memperoleh keuntungan karena juga harus menanggung pinjaman kredit perbankan. Toleransi yang diberikan terhadap mikrolet agaknya sebagai usaha untuk menjaga keseimbangan dari berbagai kepentingan supaya setiap konflik yang ada bisa terkendali (meminimalkan konflik).

Setoran harian dikalangan sektor angkutan kota bukanlah harga tetap, namun ada titik tengah yang disepakati kedua belah pihak. Setoran harian untuk bemo cenderung naik mengikuti inflasi meskipun tidak terdapat kenaikan tarif penumpang. Pimpinan trayek dimana ada paguyubannya di tingkat kotamadya Malang agaknya memainkan peran sebagai wasit yang menentukan kesepakatan besarnya setoran harian, meskipun sebagian besar pemilik bemo adalah sekaligus pengemudi. Masih ada saja bemo yang dikemudikan oleh orang lain mengingat tidak mungkin

seorang pengemudi secara terus menerus selama satu minggu menjalankan bemo nya, ada masa mereka harus beristirahat. Setoran harian yang pada tahun 1994 untuk bemo rata-rata Rp. 4.000,- telah meningkat menjadi Rp. 5.000,- ditahun 1995, sementara apabila pemilik mengemudikan sendiri kendaraannya penghasilan mereka berkisar antar Rp. 7.500,- sampai Rp. 10.000,-.

Hal berbeda terjadi pada mikrolet, dimana ada beberapa variasi diseputar setoran harian rata-rata. Kadang-kadang ini mencerminkan pengaturan yang beraneka ragam untuk berbagai pengeluaran yang "harus" mereka lakukan. Dilihat dari faktor ke dalam, dikaitkan dengan hubungan kerja antara pemilik dengan pengemudi kendaraan setoran harian secara umum dibedakan oleh dua segi, yakni trayek sepi dan trayek ramai. Bagi pemilik yang masih menanggung beban untuk mengangsur kredit kendaraan, biasanya harus menjalani trayek-trayek yang relatif sepi dibandingkan mereka yang telah lunas kreditnya. Trayek ini terjadi pada kendaraan mikrolet yang mengalami peremajaan tahap III. Pengemudi yang menjalani trayek ini sering mengalami kesulitan untuk mencapai target minimal setoran harian yang dianggap cukup untuk menghidupi keluarganya. Efek sampingnya adalah pengemudi cenderung untuk lebih memaksa kendaraan bekerja secara maksimal sehingga biaya pemeliharaan pun menjadi berat bagi pemilik. Ukuran

setoran harian pada trayek ini pun menjadi bervariasi antara Rp. 23.500,- sampai Rp. 25.000,- tergantung dari besarnya pemilik menanggung angsuran kredit yang juga bervariasi antara Rp. 17.000,- sampai Rp. 19.500,-. Berbeda pada trayek-trayek yang ramai penumpang, pengemudi akan lebih mudah mendapatkan uang. Trayek ini terjadi pada trayek dimana pemilik sudah tidak memiliki tanggungan beban mengangsur kredit kendaraan. Trayek mereka merupakan trayek-trayek yang pertama dibuka (tahap I), sehingga jalan yang diambil alihpun merupakan jalan utama yang melalui pusat kota. Relatif lebih mudahnya pendapatan dicapai, menyebabkan hukum pasar berlaku bagi mereka untuk memenuhi kewajiban setoran harian yang lebih tinggi. Pada kondisi kedua ini setoran harian bisa mencapai Rp. 27.500,-, bahkan pada beberapa pengemudi ada yang berani sampai Rp. 30.000,-. Efek yang ditimbulkan adalah harga ijin trayek dan harga kendaraan menjadi tinggi di pasaran mobil penumpang. Pada dua kondisi di atas tampak pengemudi tetap pada posisi marginal yang harus memenuhi kewajiban lebih berat sejalan dengan hukum permintaan dan penawaran yang ada. Sehingga tidak mengherankan bila posisi kerja mereka sangat sensitif dari tekanan kebijaksanaan baru bila menyangkut nasib mereka.

Organda dan SPSI unit transportasi seperti banyak diungkapkan pengemudi agaknya kurang memainkan fungsinya



dalam dunia usaha mikrolet ini. Meskipun pemilik dan pengemudi masuk sebagai anggota kelompok kepentingan ini, batas setoran harian bukan ditentukan oleh SPSI dan Organda melainkan lebih pada kesepakatan antara pemilik dan pengemudi serta kelompok Jalur Trayek masing-masing. Pemilik juga mengeluh menyangkut fungsi Organda yang hanya menarik iuran wajib setiap ijin laik jalan tanpa pertanggung jawaban keuangan yang jelas, dan sulitnya mengkoordinasikan pengemudi oleh SPSI menunjukkan indikasi ini. Faktor yang justru juga sangat mempengaruhi setoran harian adalah keandalan pengemudi menangani kendaraan (keahlian pemeliharaan) dan ikatan hubungan informal yang ada antara pemilik dan pengemudi.

Pengaruh luar apa yang bisa mempengaruhi perolehan setoran pengemudi? Untuk mencapai target minimal setoran, pengemudi harus pandai mengatur keuangan, karena ada kewajiban pengeluaran lain yang juga harus diperhatikan mempengaruhi sumber penghasilan mereka. Hampir semua pimpinan jalur trayek mengharuskan anggota kelompoknya untuk menyeter iuran wajib harian yang tujuannya selain untuk kepentingan perkumpulan, kepentingan sosial anggota bila ada musibah, juga terutama untuk kepentingan pembiayaan "ekonomi biaya tinggi" yang harus dianggarkan bagi pihak luar. Ada semacam kewajiban bulanan yang harus mereka setorkan, yang besarnya bervariasi antara Rp.

80.000,- sampai Rp. 200.000,-, tergantung dari jumlah dan jenis kendaraan serta panjang jalur trayek yang dilalui. Bagi mikrolet faktor penyebab utamanya mereka ingin mendapat "jaminan keamanan" bila memuat kapasitas penumpang berlebihan ketika di jalan, beroperasi dengan "ngetem" (menunggu penumpang) di terminal bayangan, memperoleh "prioritas" saat di terminal maupun jenis pelanggaran lain yang memerlukan adanya "saling pengertian" dengan pihak keamanan. Sementara untuk bemo biasanya berkaitan erat dengan kondisi pasca peremajaan dimana banyak bemo tidak resmi (kurang syarat uji kendaraan/STNK/ijin usaha) yang beroperasi pada jalur resmi trayek yang ditetapkan Pemda (mereka masih ditarik retribusi terminal) hal yang meski diantisipasi bila tidak ingin ditindak. Bagi pemilik kendaraan selain harus memelihara dan menjamin kondisi kendaraannya laik jalan, dengan pihak luar seperti organda dimana pemilik kendaraan menjadi anggotanya, mereka berke-wajiban mengeluarkan biaya pungutan anggota setiap uji laik kendaraan. DLLAJR mengenakan pungutan Rp. 2.500,- untuk bemo dan Rp. 3.500,- untuk mikrolet. Pungutan yang banyak dikeluhkan para pemilik karena tidak ada pertanggungjawaban segi keuangannya, dalam kondisi yang hampir sama mereka juga dikenakan denda sebesar seribu rupiah bila terlambat per hari dalam membayar angsuran kredit kendaraan.

## BAB V

DIMENSI KONFLIK-KONSENSUS IMPELENTASI  
KEBIJAKSANAAN PEREMAJAAN TRANSPORTASI KOTA

Setiap implementasi kebijaksanaan yang ideal diharapkan mampu memberikan manfaat dan atau pengenaan beban dan pengaturan perilaku terhadap individu dan masyarakat pada umumnya. Sebagai akibat implementasi kegiatan yang terakhir ini sejumlah pihak yang tidak kebagian manfaat atau yang menanggung beban yang dianggapnya tidak adil akan kecewa atau frustasi sehingga menimbulkan konflik sesama maupun dengan pemerintah. Sejumlah langkah strategis untuk mencapai integrasi (konsensus) biasanya perlu ditempuh oleh pemerintah. Setiap konflik senantiasa mempunyai dua tujuan dasar, yakni mendapatkan dan atau mempertahankan sumber-sumber. Tujuan konflik untuk mendapatkan sumber-sumber merupakan ciri manusia yang hidup bermasyarakat karena manusia memerlukan sumber-sumber tertentu yang bersifat material-jasmaniah maupun spiritual-rohaniah untuk hidup secara layak dan terhormat dalam masyarakat. Yang ingin diperoleh manusia (individu maupun kelompok) meliputi hal-hal yang sesuai dengan kehendak bebas dan kepentingannya. Tujuan konflik untuk mempertahankan sumber-sumber yang selama ini sudah dimiliki juga merupakan kecenderungan hidup manusia.

Manusia ingin memelihara sumber-sumber yang menjadi miliknya, dan berupaya mempertahankan sumber-sumber yang dianggap penting pelakunya.

Konflik terjadi antar kelompok yang memperebutkan hal yang sama, tetapi konflik akan selalu menuju ke arah kesepakatan (konsensus). Selain masyarakat tidak mungkin terintegrasi secara permanen dengan mengandalkan kekuasaan paksaan dari kelompok yang dominan, juga masyarakat yang terintegrasi atas dasar konsensus sekalipun, tak mungkin bertahan secara permanen tanpa adanya kekuasaan paksaan. Konflik dan konsensus merupakan gejala-gejala yang tak terelakkan dalam masyarakat.

Demikian pula yang terjadi pada kebijaksanaan politik peremajaan transportasi kota ini, banyak pihak yang terlibat dengan sumber terbatas menyebabkan tekanan terhadap kelompok-kelompok tertentu dan keuntungan bagi kelompok lain mewarnai setiap rangkaian implementasi kebijaksanaan yang dibuat. Diskripsi-diskripsi yang telah diuraikan dalam bagian-bagian sebelumnya telah sedikit banyak memberikan ilustrasi adanya kecenderungan kearah konflik .

### A. Pihak-pihak yang Terlibat Konflik

Sumber konflik berasal dari pihak pemerintah dalam mengimplementasikan kebijaksanaannya lebih lanjut/pengaturan lebih lanjut. Konflik yang terjadi pada implementasi kebijaksanaan transportasi kota ini bila dikategorikan pada dasarnya melibatkan dua pihak utama: Konflik pada kelompok angkutan kota Mikrolet dan konflik pada kelompok angkutan kota Bemo. Sehingga dilihat dari keterlibatan mereka dalam konflik bisa dikategorikan dalam dua lingkup kasus: konflik Bemo dan konflik Mikrolet, karena bagaimanapun juga melihat konflik implementasi angkutan kota nampaknya harus dilihat kasus per kasus. Berikut bagan deskripsi pelaku konflik yang ada :

**Diskripsi Kebijakan dan Pelaku Konflik  
Peremajaan Transportasi Kota**

Sumber konflik	K a s u s	Pelaku Konflik
<b>Mikrolet</b>		
Keb. Trayek	Rencana Pemecahan-	AMG Vs ABG, ADL, LDG
	Jalur trayek baru	AJG dan MK Vs Pemda
	Pengalihan ke tra-	GML Vs Bemo dan LG
	yek lain	CKL Vs Bemo Vs Pemda
<b>Bemo</b>		
Pasca peremajaan ke III	Tuntutan atas hak diremajakan	Bemo Resmi Vs Pemerintah lokal

Dimensi Konflik terbagi dalam dua kajian yakni konflik pada mikrolet dan Konflik pada Bemo. Masing-masing memiliki ciri tertentu secara teoritis maupun praktis, sehingga perlu dibedakan. Meskipun pada beberapa kasus ditemukan persamaan diantara keduanya.

Konflik mikrolet secara keseluruhan disebabkan pengaturan / keputusan kebijaksanaan trayek yang ditetapkan oleh team

pelaksana peremajaan terhadap eks damitsu (AMG cs), tidak bisa diterima impleentasinya baik oleh kalangan pemilik maupun terutama para pengemudi. Efeknya adalah setiap keputusan yang berkaitan erat dengan jalur AMG yang pada awalnya terlanjur menampung jumlah kendaraan terlalu banyak, pengaturan kemudian melalui tindakan pemecahan jalur dengan membentuk jalur trayek baru maupun pengalihan jalur dengan menambahkannya ke dalam jalur trayek yang sudah ada senantiasa menjadi pencetus timbulnya konflik. Pemecahan jalur dengan membentuk trayek baru cenderung (telah) menimbulkan konflik dengan pemilik/pengemudi trayek lama yang dilalui/berimpit jalur, sedangkan pengalihan ke jalur trayek lain dianggap memberikan beban bagi penerima jalur yang bisa mengancam hilangnya/berkurangnya sumber-sumber penghasilan. Rencana pemecahan jalur AMG menjadi sumber pertentangan dengan Jalur ABG, ADL, LDG, AJG dan MK. Pembentukan jalur baru GML menimbulkan konflik dengan jalur bemo Dinoyo-Mergan dan jalur angkutan LG. Fakta di lapangan mengindikasikan konflik senantiasa "dipelopori"/terjadi antar kalangan pengemudi dan kurang melibatkan pemilik.

Konflik Bemo terjadi pada periode pasca peremajaan tahap ketiga, ketika pemerintah mengultimatum pengoperasian bemo di kota Malang hanya diperkenankan sampai bulan November 1993. Kontroversi kemudian timbul disebabkan masih adanya

bemo resmi yang merasa sebenarnya masih memiliki/memegang hak diremajakan meminta untuk juga segera diremajakan. Sehingga bisa dikatakan konflik ini terjadi melibatkan secara langsung antara pihak pemerintah lokal/BPTD/Team Pelaksana Peremajaan dengan para pemilik bemo.

Konflik transportasi kota sebagaimana konflik lain juga melibatkan pihak-pihak luar yang berusaha mempengaruhi kebijaksanaan yang menjadi sumber konflik. Baik konflik mikrolet maupun Bemo telah melibatkan kalangan DPRD, pihak keamanan/militer, maupun pers sebagai pembentuk opini. Namun ternyata kurang dirasakan terlibatnya SPSI dan Organda oleh pihak yang terkena efek langsung kebijaksanaan (kelompok sasaran) terlibatnya.

#### **B. Motivasi Pelaku Konflik**

Tekanan yang nampaknya lebih dirasakan oleh pengemudi di bidang ekonomi, sebagai sumber penghasilan. Usaha pemenuhan setoran harian yang menentukan pendapatan mereka yang terancam merupakan motivasi/alasan utama dibalik konflik yang melibatkan kelompok pengemudi mikrolet. Jalur trayek yang ditetapkan dan dijalani merupakan penentu kehidupan keseharian mereka untuk memperoleh besar kecilnya pendapatan yang bisa dibawa pulang. Kepentingan atas sumber yang sama antar kelompok jalur yang saling bertemu telah menimbulkan persaingan memperebutkan sumber tersebut. sehingga



ancaman terhadap sumber-sumber yang ada juga mengancam secara langsung kehidupan ekonomi mereka. Pada konflik mikrolet secara umum motivasi dasar pihak-pihak yang konflik adalah usaha satu pihak untuk mendapatkan sumber-sumber ekonomi disisi lain ada pihak yang ingin mempertahankan sumber-sumber ekonomi yang telah mereka miliki selama ini. Yang ingin didapatkan dan dipertahankan cenderung berkaitan erat dengan keselamatan dan kesejahteraan hidup keluarganya dan ini berkaitan erat dengan kepemilikan wilayah kerja (trayek) yang ingin diperoleh dan dipertahankan. Di tengah keduanya terdapat pihak yang memiliki kekuasaan untuk mendistribusikan atau mengalokasikan sumber sebagai pilihan yang menentukan tercapai tidaknya konsensus antara keduanya. Ketergantungan keduanya pada pemilik sumber sangat besar sehingga masing-masing berusaha mendekati penentu sumber demi pertimbangan keuntungan yang mungkin dapat mereka capai. Bila dikatakan ada konflik dengan penguasa lebih pada bagaimana supaya kepentingan mereka masing-masing dapat tersalurkan dan diterima sebagai pilihan yang harus dijalankan dan ditetapkan oleh pemerintah tanpa merugikan.

Bagi pemerintah lokal motivasi misi mensukseskan pelaksanaan peremajaan ditentukan juga terutama dari kelancaran pada pemilik modal/investor dalam memperoleh kembali pengembalian kredit kendaraan. Selaku pengurus Prinkopangda,

team pelaksana mengetahui secara persis data-data trayek-trayek yang kurang lancar angsuran kreditnya, sehingga misi mereka identik dengan misi investor untuk menjamin kelancaran pengembalian kredit. Dengan demikian ada jalinan kepentingan yang sama antara investor-team pelaksana (Prinkopangda) untuk menciptakan sistem pengembalian kredit yang efektif hanya bisa berjalan dengan pengaturan terhadap trayek yang ada. Motivasi dibalik itu diduga tidak lepas dari adanya kepentingan pribadi-pribadi yang masuk selaku /atas nama kepentingan kelompok ekonomi. Apalagi seperti diinformasikan para pengemudi, ada kalangan pengurus tertinggi yang memiliki kendaraan pada hampir semua jalur. Pengaturan trayek sebagai sumber konflik pun akhirnya muncul dari pertimbangan keuntungan dan kerugian pelaksana bukan pada pertimbangan rasionalitas obyektif data lapangan yang paling layak diimplementasikan. Meskipun kondisi tersebut menciptakan konflik di kalangan kelompok sasaran yang merasakan langsung efek implementasi trayek yang menentukan perjuangan mereka memperoleh target setoran harian/angsuran kredit.

Berbeda dengan konflik mikrolet, konflik bemo (resmi) yang terjadi berkaitan langsung dengan penguasa. Konflik memiliki satu sisi yakni usaha mendapatkan hak-hak yang merasa mereka miliki sebagai pemilik sah surat-surat res-

mi. Bila faktor material (kepemilikan mikrolet) berhasil mereka miliki sebagai sumber penggerak ekonomi, ada harapan kehidupan ekonomi keluarga dapat lebih diatasi di tengah konflik yang sebenarnya juga terjadi pada diri mereka ketika harus berhadapan dengan kondisi persaingan yang tak seimbang dengan mikrolet. Motivasi utama pemerintah sesuai dengan tujuan awal peremajaan adalah menghapuskan keberadaan bemo dari kota Malang. Fakta dimana secara prosedural pelaksanaan peremajaan tidak mampu menghapuskan seluruh bemo dari kota menimbulkan konflik baru yang tidak diinginkan. Kebijakan di atas kebijakan dengan masih diperbolehkannya bemo beroperasi, serta masih tersisnya bemo dengan latar belakang yang logis (lihat bagian deskripsi konflik bemo) menimbulkan diperlukannya kebijakan baru dari pemerintah. Namun kebijakan itu sulit diimplementasikan mengingat kondisi daya tampung kota yang sudah terlalu banyak bila masih ditambah dengan mikrolet baru. Secara faktual pengaturan atas trayek yang lama saja telah menimbulkan konflik, akan semakin parah bila ditambah dengan mikrolet melalui peremajaan tahap keempat. Formula 4:1 yang ditawarkan dibanding 2:1 sebagaimana yang dituntut pemilik bemo resmi menjadi sulit untuk dipenuhi.

### C. Mekanisme Penyaluran Tuntutan

SPSI dan Organda sebagai kelompok kepentingan "resmi" yang

diakui, menurut pandangan pemilik maupun pengemudi tidak memiliki peran dalam penyelesaian konflik. Kohesifitas pengemudi yang lebih kuat kedalam kelompok jalurnya masing-masing membuat kepercayaan sebagai saluran aspirasi terhadap organisasi resmi tersebut berkurang. Ini disebabkan sifat dan perilaku organisasi kelompok jalur yang menghimpun pengemudi terkondisi berbeda (berciri paguyuban) dibandingkan dengan dunia usaha/perusahaan yang banyak dinaungi SPSI, sedangkan masuknya mereka dirasakan sebagai pemaksaan, meski tanpa ikatan. Penyaluran tuntutan mereka masih dalam batas menggunakan saluran resmi pemerintah baik melalui lembaga eksekutif (Walikota/BPTD dan Team Pelaksana ) maupun legeslatif (DPRD/PDI). Sementara jalur komunikasi lain untuk menyampaikan aspirasi juga digunakan melalui forum seminar angkutan kota dengan pihak Universitas Merdeka Malang, KNPI dan wawancara pers. Fakta tersebut menunjukkan mekanisme penyaluran tuntutan yang melalui lembaga resmi merupakan indikasi usaha penyelesaian sudah cukup melembaga. Bentuk pengajuan usulan/tuntutan ada dua yakni tak berwujud kekerasan, yakni dengan dialog atau musyawarah, pernyataan tuntutan melalui surat, polemik melalui surat kabar (setelah diskusi) dan unjuk rasa (demonstrasi). Demonstrasi dilakukan dengan cara membawa seluruh kendaraan ke gedung DPRD/Kotamadya yang kebetulan masih dalam satu kawasan (berjarak 25 m). Respon yang tim-

bul dari pemerintah setelah demonstrasi biasanya diikuti dengan ajakan dialog/musyawarah. Demonstrasi sebenarnya merupakan jalan terakhir setelah semua jalan ditempuh. Dari pihak eksekutif penanganan tuntutan biasanya diwakili Badan Pembina Transportasi Daerah. Sementara pada kalangan legislatif bagi Mikrolet saluran tuntutan lebih ditangani secara bersama. Hal berbeda terjadi pada konflik Bemo kepercayaan penyaluran lebih ditujukan kepada PDI (sampai kepada kedekatan hubungan pribadi dengan Ketua PDI), kepentingan politik menjelang pemilu di tahun 1992 dengan janji memperjuangkan keinginan pemilik bemo nampaknya menja dikan komunikasi antara keduanya masih tetap terjalin sampai saat penelitian ini. Aspek pemanfaatan kepentingan politik faktanya terlihat disini. Bentuk yang kedua dengan kekerasan, terjadi pada satu kasus berujud penggulungan kendaraan (lihat konflik CKL), setelah pihak bemo melakukan dialog/musyawarah yang tak berhasil mewujudkan keinginan mereka.

#### **D. Intensitas Konflik**

Intensitas konflik disini lebih merujuk pada besarnya energi (ongkos) yang dikeluarkan dan tingkat keterlibatan partisipan dalam konflik. Konflik mikrolet dilihat dari durasi waktu mulai muncul tahun 1993 saat jalur AMG dijanjikan Team pelaksana untuk direncanakan dipecah menjadi

jalur baru ASG (Arjosari-Sarangan-Gadang) dikurangi 40 kendaraan tidak pernah terwujud. Meskipun jalur ini telah sebelumnya telah terpecah menjadi jalur CKL, AT dan GML, rencana ini telah menimbulkan penentangan dari 5 jalur lain yang menunjukkan intensitas konflik yang cukup tinggi. Biaya yang dikeluarkan dengan indikasi kurang lancarnya angsuran kredit melalui Primkopangda (rata-rata kurang lebih 500 hari kerja), merupakan indikasi lain intensifnya konflik yang ada. Kelas sosial ekonomi yang sama antara yang ingin mempertahankan dan mendapatkan sumber yang ada meskipun masing-masing tergabung dalam organisasi kelompok jalur yang bersifat sama, tetap memiliki peluang yang tinggi bagi timbulnya pertentangan yang intens. Faktor terancam berkurangnya sumber penghasilan karena dari situlah indikator stratifikasi sosial mereka berada menimbulkan tindak demonstrasi. Pada sisi AMG yang ingin mendapatkan sumber-sumber baru tersebut perubahan status ekonomi/sosial yang lebih baik nampaknya semakin sulit untuk ditempuh, apalagi kemudian timbul penggalangan secara organisatoris oleh penentangannya untuk membentuk kelompok bersama (Forum Komunikasi) seolah-olah ingin menyelesaikan permasalahan tetapi diduga kelompok AMG justru ingin mempertahankan sumber yang telah mereka miliki. Stratifikasi sosial/ekonomi, kondisi organisasi, dan prospek perubahan status nampak memiliki pengaruh pada intensitas kon-

flik yang ada. Kesimpulannya meskipun mereka sama-sama *wong cilik* karena berkaitan dengan kepentingan hidup yang diprioritaskan konflik pun menjadi intens. Secara nominal rupiah bagi kelompok ini uang sejumlah Rp. 5.000,- sampai Rp.10.000,- penghasilan perhari merupakan sumber ekonomi yang sangat berarti bagi dirinya. Resiko yang harus mereka tanggung untuk mau menghadapi tantangan dengan bertambahnya sejumlah 40 kendaraan pada pertemuan jalur mereka bakal lebih besar sebagai ancaman kurangnya pendapatan. Posisi pemerintah sebagai mediator yang baik menjadi dilematis bagi membagi keuntungan pihak satu namun resiko kerugian bagi pihak lain. Ini berkaitan dengan pilihan apakah pemerintah menetapkan atau tidak menetapkan kebijaksanaan sebagai arti dari kebijaksanaan itu sendiri. Sementara dalam tubuh team pelaksana pun memiliki kepentingan sendiri.

Intensitas konflik pada bemo (resmi) memang telah melibatkan banyak partisipan yang ingin memecahkannya. Perdebatan lebih pada pilihan apakah bemo ini akan dihapus sama sekali dari kota Malang, ataukah memang masih diberi kesempatan untuk beroperasi pada jalur tertentu. Kemauan berkorban para pemilik bemo untuk hanya mengusulkan perbandingan penggantian bemo ke mikrolet 2 : 1, dibanding tiga tahap sebelumnya yang 1 : 1, menunjukkan indikasi terdesaknya kebutuhan hidup mereka. Sementara pemerintah hanya mampu

memberikan penggantian dengan perbandingan 4 : 1. Persepsi pemilik untuk mau berbagi tersebut tentunya berharap akan lebih baiknya resiko yang timbul dari pada hanya bertahan dengan satu bemo, meskipun fakta di lapangan menunjukkan pemilik mikrolet yang hanya mengandalkan satu mobil dengan tanggungan pengembalian kredit tetap beresiko tinggi mengalami kerugian. Bagi mereka nampaknya mempertaruhkan diri pada bemo merupakan alternatif menghidupi keluarga satu-satunya dari pada tidak ada sama sekali gantungan hidup. Inilah yang tercermin dari pernyataan Sujak, ketua paguyuban pengemudi Malang : *"Saat ini kami sedang dalam kesulitan. Kami masih diijinkan beroperasi, tapi jalur kami dihimpit oleh kendaraan angkutan lain. Penumpangnya diserobot terus oleh mikrolet. Jadi tak usah dimasalahkan bemo akan habis dengan sendirinya bila tidak diremajakan."*

Secara organisatoris kelompok ini paling lemah, karena didalam setiap jalur ada dua keanggotaan, yakni bemo resmi dan tak resmi yang masih beroperasi bersama-sama. Bemo tidak resmi umumnya bersifat apatis dalam memperjuangkan tuntutan mereka karena kesadaran akan posisi mereka yang telah pernah diremajakan. Dukungan kelembagaan partisipan lebih mereka andalkan pada pengguna jasa, dan legeslatif (khususnya PDI). Sementara justru prospek perubahan status yang kurang menguntungkan mereka karena rasio tawaran yang ditawarkan pemerintah lokal rendah membuat kelompok



ini berjuang lebih intens melalui lebih banyak saluran komunikasi dibandingkan dengan kelompok mikrolet. Beban yang besar ditanggung kelompok ini menimbulkan usaha untuk mencari jalan-jalan yang memungkinkan untuk mewujudkan tuntutan mereka, meski prospeknya kecil.

#### D. Pengaturan dan Penyelesaian Konflik

Asumsi pengaturan konflik adalah konflik tidak akan dapat diselesaikan dan dibasmi, konflik hanya dapat diatur saja sehingga konflik tidak mengakibatkan perpecahan pada masyarakat. Porsi pemerintah dalam pengaturan konflik ini sangat besar mengingat sumber konflik berasal dari kebijaksanaan lanjutan yang dikeluarkan pemerintah dalam implementasi kebijaksanaannya.

Konflik pada mikrolet memiliki dua sisi: tuntutan non kekerasan melalui demonstrasi dan musyawarah serta satu sisi tindakan kekerasan (penggulingan kendaraan) yang timbul dari mereka yang berkonflik. Pemerintah lokal yang memiliki otoritas untuk melakukan intervensi dengan kewenangannya yang sah dalam melakukan pengendalian konflik, faktanya menunjukkan respon yang berbeda sesuai dengan jenis dan intensitas konflik. Pada tuntutan bersifat nonkekerasan fungsi mediator dan pengambil keputusan dijalankan pemerintah dalam bentuk melakukan pertemuan antara mereka yang terlibat konflik, sebagai pilihan utama

(Konflik AMG). Sedangkan sanksi negatif dengan melakukan tindakan represif dengan memaksakan tetap berjalannya jalur CKL dilakukan, yang mengandung unsur kekerasan dengan dalih telah mengganggu kepentingan umum. Penyelesaian melalui sanksi negatif ini untuk sementara mampu mengembalikan kebijaksanaan jalur yang telah ditetapkan, meskipun kelompok bemo masih memendam ketidaksetujuannya. Posisi mereka yang lebih lemah, karena memang seharusnya mereka tidak beroperasi lagi membuat mereka lebih bersifat apatis. Fungsi apapun yang dijalankan pemerintah dalam penaturan konflik adanya kepentingan yang utama untuk melancarkan pelaksanaan kebijaksanaan yang dibuat, membuat penyelesaian konflik melalui konsensus yang bisa disepakati semua pihak sulit dicapai. Fakta dipermukaan memang bisa meredam konflik yang ada namun pihak yang berkonflik masih memendam ketidaksepatan atas apa yang telah disepakati. Pengaturan konflik mikrolet nampaknya belum efektif disebabkan kedua belah pihak belum mengakui dan menerima kepentingan pihak lain yang berkonflik dan cenderung apriori terhadap kepentingan pihak lain meskipun sudah ada pertemuan antara mereka. Pertemuan sebagai sarana pemecahan masalah substansinya belum diakomodir oleh pihak yang saling berkonflik. Forum komunikasi (dalam konflik AMG) sebagai hasil kesepakatan bersama masih dicurigai sebagai dalih mengalihkan konflik

yang sebenarnya (rencana pemecahan jalur). Sehingga masing-masing pihak sebenarnya masih bertahan pada pendapat mereka. Meskipun mekanisme aturan main (rules of game) dan interaksi antara mereka telah disepakati melalui pertemuan antara mereka yang berkonflik dan masing-masing pihak mengetahui kepentingan yang diperjuangkan dan memahami lingkup tuntutananya. Pada konflik GML pengaturan konflik yang ada cenderung mengambil tindakan tidak melakukan tindakan apapun/tidak menanggapi konflik yang timbul. Membiarkan kebijaksanaan yang telah ditetapkan berjalan terus sebagai mana apa adanya. Cara ini lebih bisa disebut sebagai *avoidance model* (model menghindari konflik). Tanggapan yang keras dari kalangan DPRD, pemilik/pengemudi bemo, dan jalur GL yang berimpitan tidak ditanggapi oleh pelaksana kebijaksanaan.

Pada Konflik Bemo, peran pemerintah merupakan pihak yang langsung mengalami tuntutan dari pemilik bemo. Pengaturan konflik yang diimplementasikan telah sampai kepada substansi yakni persetujuan untuk dilakukan kembali peremajaan, namun substansi paling utama menyangkut kesepakatan jumlah perbandingan penggantian yang sesuai dan diterima kedua belah pihak tidak pernah tercapai. Pemilik bemo bertahan pada pendapat kelaikan penggantian 2:1 sedangkan pemerintah daerah pada perbandingan 4:1. Kompromi yang dicirikan mengharuskan semua pihak yang berkonflik saling

menyesuaikan dengan kepentingan pihak lain (mungkin dengan perbandingan 3:1) tidak pernah tercapai. Begitu juga konsesi dimana seharusnya salah satu pihak mengalah tidak pernah tercapai dalam konflik bemo ini. Masing-masing bertahan pada kepentingannya meskipun pihak investor sudah bersedia untuk menyediakan kendaraan, maupun membeli bemo resmi yang tersisa.

#### **E. Diskripsi konflik**

Berikut diskripsi masing-masing konflik yang timbul dalam implementasi kebijaksanaan peremajaan transportasi kota. Diskripsi ini penting diungkapkan mengingat masing-masing konflik per kasusnya memiliki ciri-ciri, maupun respon perilaku konflik yang berbeda.

##### **1. Konflik Kelompok Jalur AMG**

Pada awal peremajaan tahap III di tahun 1993 jalur AMG, CKL dan AT dengan jumlah kendaraan keseluruhan 358 buah menjalani satu jalur Arjosari-Mergosono-Gadang. Pertimbangan team pelaksana peremajaan menempatkan begitu banyak kendaraan dalam satu jalur yang sama adalah pertama, mereka sebelumnya berasal dari satu satuan kendaraan Damitsu (jalur D,E,H) yang diremajakan dan menjalani jalur sama; Kedua, belum dilakukan sigi atas trayek baru sehingga mikrolet hasil peremajaan yang baru belum bisa ditempatkan

pada jalur semestinya; Ketiga, jalur jalan yang dilalui merupakan jalur jalan utama (sebagian besar jalan propinsi) sehingga perkiraan team pelaksana kendaraan tersebut tidak akan mengalami kesulitan memenuhi setoran harian maupun mengangsur kredit kendaraan, apalagi terminal Arjosari dan Gadang sebagai terminal tujuan merupakan terminal utama Malang. Baru setahun kemudian jalur tersebut dipecah menjadi tiga jalur, dengan AMG sebagai jalur induk menerima beban jumlah kendaraan yang masih banyak (237 unit), dan team pelaksana peremajaan menjanjikan jalur ini dipecah lagi ditambah satu trayek baru. Hal ini tidak pernah terlaksana dan sampai sekarang tetap menjadi tuntutan ketua jalur dan anggotanya. Ada dua alasan kelompok ini menuntut segera terealisasikannya pemecahan jalur tersebut pertama, pengemudi dan pemilik dalam posisi sulit karena dituntut Primkopangda melunasi kredit kendaraanya. Secara umum primkopangda mencatat banyaknya pemilik yang hanya memenuhi 300 kali angsuran harian padahal kewajiban seharusnya sudah 800 kali. Kedua, terdapatnya terminal bayangan bis antar kota pada dua tempat yakni di Pakisaji (Bis dari Blitar) dan Bululawang (Bis dari Dampit/Lumajang) yang seharusnya langsung ke terminal Arjosari telah mengurangi peluang jatah penumpang yang akan ke terminal Arjosari (ke Surabaya/selatan). Tuntutan untuk menghapuskan terminal bayangan sulit dilakukan berhubung wilayah terse-

but masuk ke dalam yuridiksi wilayah kabupaten Malang. Koordinasi/kerjasama antara pemerintah lokal kabupaten dan kotamadya untuk menghapuskan terminal bayangan tidak pernah tercapai meskipun ketua organda kabupaten dan kotamadya dijabat dalam satu kesatuan wilayah.

*Rencana* pemecahan jalur tersebut menjadi sumber penentangan dari jalur lain yakni Jalur ABG, ADL, LDG, AJG dan MK. Mereka keberatan atas rencana pemecahan jalur tersebut dengan tiga alasan. **Pertama**, rutanya dianggap akan berhimpitan dengan jalur trayek yang selama ini mereka jalani. **Kedua**, mereka kuatir (menolak) akan adanya tambahan kendaraan baru pada jalurnya. **Kedua** hal tersebut tidak mereka inginkan karena berarti akan mengurangi pendapatan mereka yang berakibat mempersulit pencapaian target setoran harian. **Ketiga**, Pemerintah daerah dituntut untuk mengikut sertakan semua masing-masing ketua kelompok jalur bila ada pemecahan jalur, agar tidak ada sengketa diantara pengemudi setelah ditetapkannya jalur baru. Pemerintah daerah nampaknya tidak pernah menyertakan kelompok jalur ini dalam sigi dan pengambilan keputusan trayek, SK Walikota nomor 39 tahun 1991 tidak melibatkan organda maupun SPSI sebagai anggota, meskipun sebelumnya team peremajaan mengikut sertakan SPSI dan Organda, "rasa terwakili" pengemudi tidak ada terhadap SPSI unit

transportasi.

Kebijaksanaan team pelaksana peremajaan tidak segera dari awal memecah jalur AMG dan janji kepada AMG membuat jalur trayek baru agaknya telah menimbulkan konflik antara kelompok jalur trayek AMG disatu sisi dengan kelompok jalur trayek disisi lain, dan antara kedua kelompok jalur tersebut dengan pemerintah (Badan Pembina transportasi daerah). Selama ini dalam penyaluran aspirasinya (pengaduan) lebih banyak menggunakan lembaga-lembaga resmi untuk memperjuangkan tercapainya tujuan memperoleh (AMG) dan mempertahankan (ABG, ADL, LDG, AJG, MK) sumber-sumber (hak milik atas trayek) yang ingin mereka capai dan pertahankan. Yang membedakan kedua kelompok tersebut adalah apabila kelompok ABG cs menembuh cara melalui dialog (musyawarah) dengan Pemerintah lokal, kelompok jalur AMG dan AL menempuh cara demonstrasi (unjuk rasa) sebagai pilihan dengan bersama-sama membawa armada mikroletnya ke Kotamadya dan DPRD (JP, 2 Juli 1995). Tekanan ekonomi yang lebih dirasakan mengancam sumber pendapatan kelompok jalur AMG nampaknya telah membedakan cara mereka mengekspresikan keinginan dan aspirasi masing-masing.

Dalam upaya mencapai konsensus pada tanggal 13

Oktober 1995 berdasarkan kesepakatan dalam forum pertemuan seluruh ketua-ketua kelompok jalur trayek dengan anggota BPTD, Walikota, dan DPRD secara informal dibentuk Forum Komunikasi Angkutan Kota untuk menjembatani kepentingan pengemudi, pengusaha angkutan kota, dan pemerintah karena adanya konflik di atas. Forum komunikasi tersebut sampai saat ini tak pernah terbentuk meskipun walikota berjanji untuk menyediakan tanah di terminal arjosari dan bantuan dana awal sepuluh juta rupiah. Konsensus yang terjadi menjadi mengambang setelah ketua jalur AMG mensinyalir adanya *pertemuan rahasia* sebelumnya oleh kelompok jalur ABGcs untuk sengaja membentuk forum komunikasi sebagai usaha menggagalkan pemecahan jalur meskipun kelihatannya forum tersebut mengandung nilai positif untuk menyelesaikan setiap konflik yang ada dalam kalangan mereka sendiri.

Team peremajaan agaknya mulai dari awal belum siap menentukan pola yang tepat bagaimana menentukan pengaturan jalur yang adil dan representatif, terlihat ada unsur mencoba-coba karena kurang koordinasi dengan pihak-pihak yang terlibat dan bersifat sepihak dalam setiap keputusan menyangkut penetapan jalur baru. Jumlah kendaraan yang bertambah akibat peremajaan tahap ketiga sementara beban kota untuk menampung bertambahnya jumlah kendaraan tersebut sebenarnya sudah tidak memungkinkan memberikan



dampak konflik dibalik alasan memberikan pelayanan transportasi yang baik kepada masyarakat. Beban yang tak tertampung tersebut terlihat dari indikasi munculnya terminal-terminal bayangan mikrolet pada beberapa titik pertemuan jalur trayek (di depan bioskop mutiara, SMP 5, stasiun kota, pasar besar, BNI 46, di depan terminal Landungsari, dan sebagainya) dimana terjadi kemungkinan peralihan penumpang antar mikrolet. Setiap team pelaksanaan mencoba merencanakan maupun menerapkan adanya jalur baru selalu terjadi "benturan". Dua diskripsi konflik yang terjadi pada jalur CKL dan GML berikut mengungkap pula indikasi-indikasi di atas.

## 2. Konflik Kelompok Jalur GML

Peluncuran jalur baru GML (Gadang-Mergan-Landungsari) pada tanggal 18 Januari 1995 sejumlah 19 kendaraan yang kemudian pada akhirnya ditambah menjadi 30 unit kendaraan merupakan indikasi dominasi Badan Pembina Transportasi Daerah (ketua Team Pelaksana Peremajaan). GML merupakan "jalur jelmaan" yang terbentuk tanpa melalui prosedur pengesahan trayek yang secara yuridis seharusnya diketahui dan disahkan oleh Dewan perwakilan Rakyat Daerah. Disebut jalur jelmaan karena jalur ini sebelumnya tidak ada, jalur trayek Gadang-Landungsari sebagai jalur induk yang dulu berjumlah 251 unit dipecah masing-masing



menjadi jalur trayek GL 140 unit dan LG (Landungsari-Gadang) dengan rute berbeda 111 unit kendaraan, tidak pernah ada jalur trayek GML nya. Laporan resmi BPTD kepada Walikota dan DPRD jalur ini memang diambil dari GL dan LG, penemuan peneliti menunjukkan adanya pengurangan 30 unit kendaraan dari jalur AMG. Latar belakang tersebut kemudian menimbulkan konflik ketika keputusan sepihak team peremajaan diimplementasikan.

Pertentangan antar kelompok jalur trayek terjadi pada tingkat bawah, ketika enam pengurus Bemo lin Dinoyomergan yang merasa jalurnya banyak berimpitan diambil alih oleh jalur GML melakukan demonstrasi ke DPRD dengan mengerahkan armada bemo nya tanggal 16 Juni 1995. Mereka sempat menghentikan tiga mobil mikrolet jalur GML sebagai tindak lanjut protes mereka. Ketua DPRD menduga adanya kolusi antara pengusaha dengan pihak oknum BPTD yang akhirnya menyudutkan para pengemudi dan angkutan lin LG yang jalurnya berimpitan. Masih beroperasinya jalur trayek GML bahkan kemudian ditambahkan jumlah kendaraan pada jalur ini serta tidak adanya tindak lanjut memecahkan permasalahan di atas mengindikasikan kurang berfungsinya kekuatan kontrol dan merubah keputusan DPRD terhadap kebijaksanaan Pemerintah daerah. Dari jalur AMG yang secara tersembunyi disalurkan ke jalur GML nampak juga

sebagai usaha BPTD untuk mengatasi "krisis" yang terjadi pada jalur tersebut. Asumsinya adalah kesulitan angsuran kredit jalur AMG juga berarti menyulitkan investor yang memiliki kepentingan di dalamnya. Konsensus pada jalur ini tidak pernah tercapai yang bisa tercapai adalah terpenuhinya kepentingan investor dan beberapa pemilik kendaraan jalur AMG. Tarik menarik kepentingan antara berbagai pihak yang terlibat menandakan apapun keputusan kebijaksanaan yang dibuat akan mengurangi kepentingan pihak lain atas sumber-sumber yang ada dan efeknya menambah/menguntungkan kepentingan pihak lain atas sumber-sumber yang sama-sama mereka perebutkan dan pertahankan tersebut.

### 3. Konflik Kelompok Jalur CKL

Jalur trayek Cemorokandang-Landungsari merupakan jalur yang terpanjang (26 kilometer) dalam menempuh perjalanan trayeknya dan merupakan pemecahan dari jalur AMG sebagai jalur induk. Konflik CKL merupakan satu-satunya konflik yang mengandung unsur "kekerasan" didalamnya setelah awal peluncurannya di tahun 1994 mendapat tantangan dari bemo trayek pasar Dinoyo-pasar Borobudur. Kelompok trayek bemo ini menganggap jalur trayek CKL telah menghimpit jalur trayek yang mereka rintis (istilah mereka babat alas) pembentukannya mulai

dari awal, setelah bemo terkena peremajaan dan boleh beroperasi asal tidak mengganggu jalur mikrolet. Masuknya mikrolet ke jalan kecil daerah Kedawung sampai Dinoyo sepanjang kurang lebih 5 kilometer merupakan titik dimana kedua jalur ini akhirnya banyak bertemu. Dari segi pandangan calon penumpang masuknya mikrolet memang menguntungkan, namun bagi bemo masuknya mikrolet ke jalan kecil (bukan jalan besar) telah mereka anggap menyalahi aturan seharusnya apalagi jalur yang berimpit lebih dari dua kilometer sebagai batas minimal diperbolehkannya pertemuan antara dua jalur. CKL yang merasa sudah memegang hak dari pemerintah daerah melalui trayek yang telah disahkan melakukan penggulingan terhadap bemo yang menghalangi jalur mereka sehingga menimbulkan benturan fisik antar pengemudi. Kekerasan yang akhirnya terhenti setelah "pihak keamanan" sebagai anggota BPTD mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa.

Bemo yang beroperasinya karena adanya "kebijaksanaan khusus" pemerintah daerah dan umumnya memang tidak memiliki ijin trayek resmi (ilegal) diharuskan sebagai pihak yang mengalah, sementara mikrolet yang memiliki trayek resmi harus menanggung beban kredit dan setoran harian seharusnya merupakan pihak yang menang. Konsensus yang terjadi disinipun akhirnya bersifat kalah-menang meskipun bagi pengemudi bemo kondisi yang mereka alami

merupakan hal yang prinsipil secara ekonomi bagi mereka. Disebabkan kedua belah pihak kecil kemungkinan mengadakan kompromi dan kerjasama secara utuh. Alasan pemaksaan secara hukum (legalitas) ditempuh oleh penguasa untuk memaksakan apa yang memang menurut persepsi hukum bisa dibenarkan.

Dari konflik angkutan kota mikrolet tersebut dapat disebut beberapa ciri khas yang menyertai. *Pertama*, Konflik secara keseluruhan disebabkan oleh kebijaksanaan pengaturan trayek yang ditetapkan oleh Team pelaksana peremajaan dianggap mempengaruhi sumber pendapatan dikalangan pengemudi, sumber konflik berawal dari setiap keputusan yang berkaitan erat dengan jalur AMG yang menampung terlalu banyak jumlah kendaraan, sehingga begitu dipecah dan dialihkan dengan membentuk trayek baru menjadi pencetus timbulnya konflik. Disatu sisi pecahan jalur ingin memperoleh sumber yang lebih baik, dilain sisi yang merasa akan ditempati jalurnya terancam akan kehilangan/terkurangi sumber penghasilannya. *Kedua*, konflik selalu "dipelopori" pengemudi baik berujud non kekerasan (dialog dan demonstrasi) maupun kekerasan (penahanan kendaraan dan penggulingan kendaraan), dibalik itu alasan utamanya adalah setoran harian atau pendapatan mereka akan terancam. Tekanan nampaknya lebih dirasakan

oleh pengemudi dibandingkan pemilik yang tidak melakukan usulan ataupun permintaan tertentu kepada pemerintah. *Ketiga*, dalam usaha mencapai konsensus pemerintah umumnya bersifat "mengambangkan" permasalahan (menunda) dengan harapan berlalunya waktu akan meredakan permasalahan, dalam posisi ini pemerintah (BPTD/team pelaksana peremajaan) tidak pernah merubah keputusan yang telah diimplementasikan. Konsensus umumnya diharapkan dari pemerintah (elite politik), karena awal timbulnya konflik berasal dari kebijaksanaan yang diimplementasikan pemerintah. Sementara forum komunikasi yang diharapkan ada belum atau tidak pernah terbentuk. *Keempat*, SPSI dan organda sebagai kelompok kepentingan "resmi" yang diakui tidak memiliki peran dalam penyelesaian konflik. Kohesifitas pengemudi yang lebih kuat ke kelompok jalurnya masing-masing membuat kepercayaan terhadap organisasi resmi menjadi berkurang. Ini disebabkan sifat organanisatoris kelompok jalur (pengemudi) yang kondisinya berbeda (paguyuban) dibanding dengan dunia usaha (perusahaan), sedangkan masuknya mereka sendiri ke organisasi resmi lebih sebagai "pemaksaan/tercatat anggota" tanpa ikatan. Penyaluran melalui lembaga resmi DPRD merupakan mekanisme yang mereka anggap tepat, meskipun kekuatan untuk merubah kebijaksanaan tidak ada.

#### 4. Konflik Bemo

Implementasi kebijaksanaan pemerintah daerah menyangkut peremajaan sejak awal memang dimaksudkan untuk menggantikan/meremajakan secara keseluruhan bemo yang ada. Keberadaannya sampai saat ini merupakan beban dan sekaligus berkah bagi sistem transportasi kota. Beban karena pemerintah tidak bisa menghapuskan begitu saja keberadaan bemo, mengingat masih begitu banyaknya (711 kendaraan) yang beroperasi sehingga keinginan pemerintah untuk menciptakan kota yang bebas polusi nampak sulit diwujudkan. Apabila tidak disertai dengan kebijaksanaan yang tepat dan bisa diterima oleh para pemilik dan pengemudi bemo. Ditelesuri dari awal menyangkut keberadaan bemo, sebenarnya berarti pula menelusuri adanya kepentingan berbagai pihak yang terlibat langsung dalam implementasi kebijaksanaan peremajaan seperti yang telah diungkapkan di bab III, permasalahannya cukup kompleks. Pemerintah menginginkan investor lancar dalam menerima pengembalian kredit, pemilik bemo ingin memperlancar pengembalian kredit pula akibatnya bemo akhirnya boleh beroperasi sampai batas waktu bulan november 1993, namun tidak bisa terlaksana hingga saat ini. Dibalik itu semua pemerintah sebenarnya juga memperoleh keuntungan dari retribusi terminal (per hari Rp. 200,-) dan dari Bemo resmi yang masih beroperasi dengan perincian :



Biaya Ijin trayek	Rp. 17.500,- (Pemerintahan)
Uji kendaraan/KIR	Rp. 30.000,- (DLLAJR)
Ijin Usaha	Rp. 35.000,- (Perekonomian)
STNK	Rp. 82.000,- (Polri, Pemda, Jasa Raharja)

Sehingga menghapuskannya berarti menghilangkan pendapatan asli daerah yang cukup besar dari retribusi terminal Rp. 4.220.000,- per tahun (dari asumsi 600 bemo yang beroperasi) dan Rp. 12.815.000,- per tahun dari Ijin trayek dan Usaha (dari 246 bemo resmi).

Perkembangan bemo terutama memang dirasakan oleh para pedagang pasar yang harus *kulakandipagi* buta, mahasiswa/pelajar, ibu rumah tangga yang daerahnya tidak dilalui mikrolet dan terutama adalah penduduk daerah pinggiran kota Malang serta para pemilik dan pengemudi ilegal yang hidupnya tergantung dari bemo. Konflik ini pun mulai timbul setelah pasca peremajaan tahap ketiga pemerintah berkeinginan untuk menghapuskan bemo dari Malang, dengan alasan kesempatan telah cukup diberikan sampai bulan November 1993. Kontroversi rencana ini menjadi tajam karena dikalangan pemelik/pengemudi bemo sendiri terdapat dua pendapat. Bagi bemo Resmi (surat-suratnya lengkap) rencana ini disambut dengan baik, berhubung pendapatan mereka semakin menurun dalam bersaing dengan mikrolet setelah bertambahnya mikrolet hasil peremajaan tahap ke

MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA

III, bahkan mereka cenderung meminta pemerintah segera merealisasikannya. *Saat ini kami sedang dalam kesulitan. Kami masih diijinkan beroperasi, tapi jalur kami dihipit oleh kendaraan angkutan lain. Penumpangnya diserobot terus oleh mikrolet. Jadi tak usah dimasalahkan bemo akan habis dengan sendirinya bila tidak diremajakan* (Sujak, Ketua Paguyuban Pengemudi Bemo Malang). Bagi bemo ilegal (tak resmi) rencana tersebut meskipun berarti mengancam sumber pendapatan, mereka cenderung bersikap apatis menyadari situasi ini. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa di kalangan kelompok Jalur Bemo sendiri terdapat sikap pro dan kontra terhadap rencana penghapusan ini, karena dari setiap jalur bemo yang ada pasti terdapat bemo resmi dan tak resmi. Kunci permasalahan rencana peremajaan ini akhirnya mengundang konflik setelah formula yang ditawarkan pemerintah ternyata tidak sama dengan formula peremajaan tahap pertama sampai ketiga, perbandingan yang ditawarkan tidak lagi 1:1 melainkan 4:1 (empat banding satu), sedang bagi yang tak resmi ditawarkan perbandingan 7:1. Ini berarti pemerintah tidak lagi berpedoman bahwa satu trayek bemo berhak atas satu hak kredit mikrolet, melainkan empat trayek resmi bemo berhak atas pengajuan satu kredit bemo. Ketentuan ini sangat memberatkan dan sulit bisa diterima pemilik bemo resmi dengan pertimbangan pertama, kebanyakan mereka hanya memiliki satu bemo;

kedua, untuk mendapat satu hak pengajuan kredit berarti mereka harus terpaksa membeli tiga trayek resmi bemo lain yang harganya sudah satu juta rupiah lebih, sementara perkiraan uang muka pembelian mikrolet sekitar tiga sampai lima juta; ketiga, dengan perbandingan tersebut apabila mereka bergabung dengan pemilik trayek resmi lain untuk bekerjasama akan kesulitan dalam pembagian keuntungan, pemeliharaan kendaraan, dan terutama dalam pembagian kerja. Mengingat kondisi di atas paguyuban bemo di Malang mengajukan formula perbandingan baru yakni 2:1 dan peleburan 13 jalur trayek bemo yang saat ini ada kedalam dua trayek panjang dengan masing-masing jalur diperkirakan dilalui 125 kendaraan serta bersedia mencari investor sendiri. Pertimbangannya dengan perbandingan tersebut pemilik bemo bisa bergabung dengan rekan yang lain dan bisa memecahkan kesulitan pembagian kerja, bila selama ini mikrolet bisa 14 jam beroperasi per hari, maka dengan pembagian ini bisa dibuat perbandingan masing-masing 7 jam kerja mikrolet. Sedangkan jika alasan pemda kesulitan menentukan trayek baru mereka bersedia menjalani trayek sepanjang pinggiran Malang seperti trayek bemo yang mereka tempuh saat ini. Betapapun logis usulan tersebut pemerintah daerah sampai saat ini masih bersikukuh dengan pendapatnya, dibalik itu sebenarnya memang sulit bagi pemda segera memenuhi keinginan pemilik bemo, pertimbangan

utamanya adalah masih terlalu banyaknya komposisi tambahan jumlah kendaraan yang akan ada di Malang jika diimplementasikan. Meski alasan resminya adalah *Para pemilik bemo sebenarnya sudah diuntungkan dalam proses peremajaan angkutannya. Dalam peremajaan tahap pertama, mereka juga bisa mengoperasikan bemo nya. Tapi ya itu tadi kemudian dipindah tangankan. Sedangkan pemilik yang baru itulah yang sekarang ini menanggung resiko peremajaan lagi* (Soesanto, Walikota Malang: Jawa Pos ). Hal yang sebenarnya hanya berlaku bagi kendaraan bemo ilegal, karena fakta lain menunjukkan Pemerintah sendiri saat ini kesulitan untuk memecah jalur AMG yang bermasalah (239 kendaraan) dengan ditambahnya sekitar 246 kendaraan akan lebih menyulitkan pemda apabila nantinya trayek tersebut berhimpitan dengan mikrolet yang sudah ada, karena tidak mungkin untuk tidak saling berhimpitan. Sedangkan jika diterapkan perbandingan pola 4:1 , pemerintah hanya akan menambah sekitar 115 kendaraan mikrolet baru, hal yang bisa meminimalkan konflik yang mungkin timbul.

Bagaimana mereka menyampaikan aspirasinya? Konsensus nampaknya memang sulit untuk dicapai namun harapan mereka paling tidak sudah menjadi pertimbangan yang kuat bagi pembuat kebijaksanaan. Seperti halnya dua konflik terdahulu konflik bemo sebenarnya cenderung bisa menimbulkan gejolak keamanan yang serius. Selama ini

konflik bemo memang tidak pernah sampai pada tindakan demonstrasi penggunaan cara musyawarah (dialog) masih dipergunakan. Sebagai warga PDI, aspirasi mereka salurkan kepada Ketua PDI Malang. *Kalau selama ini tidak ada aksi bemo turun ke jalan, itu karena mereka saya enggak untuk tidak sampai berunjuk rasa. Sebenarnya sudah lama mereka ingin unjuk rasa dengan jalan membawa bemonya ke Balai kota, tapi saya minta mereka menahan diri. Saya tidak ingin sejarah terulang lagi saat kusir dokar menentang penghapusan kendaraan tradisional. Waktu itu mereka membawa jagang beramai-ramai menentang penghapusan dokar* (Wiluyo Soetopo, Wakil Ketua DPRD Kodya Malang). Mekanisme kelembagaan (melalui DPRD) nampak masih mereka percayai sebagai cara yang tepat menyampaikan pendapat. Mekanisme ini menjadi satu-satunya pilihan disebabkan Kelompok ini memang tidak diakui baik itu oleh Organda, SPSI maupun Primkopangda sejalan dengan implemtasi kebijaksanaan transportasi kota yang memang hanya memberikan kesempatan beroperasi sampai batas bulan November 1993. Posisi mereka sebagai armada transportasi kota memang seperti posisi trayek yang mereka tempuh saat ini, posisi pinggiran (marjinal), sehingga alasan resmi apapun menyangkut rencana peremajaan tahap ke IV (?), dibalik itu mereka sebenarnya adalah "anak tiri" dalam sistem transportasi kota Malang. Keberadaannya diakui tapi diabaikan, bisa

saja bemo hilang, karena tidak sesuai dengan perkembangan jaman, tapi orang-orangnya tidak bisa dihilangkan.

## BAB VI

### ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN PEREMAJAAN TRANSPORTASI KOTA

Usaha untuk melakukan perubahan terhadap sistem angkutan kota di Kotamadya Malang tidak pernah berhenti, sejarah menunjukkan ada semacam obsesi yang terus menerus pada pemerintah untuk lebih memperbaiki sarana/ kendaraan angkutan kota, namun realitasnya kurang dilakukan secara terpadu dan menyeluruh terhadap sistem angkutan kota sebagai satu kesatuan. Oleh sebab itu dari penelitian ini terungkap begitu satu sisi kebijaksanaan menyangkut perubahan sarana angkutan kota diterapkan ternyata tidak didukung dengan prasarana lain yang ada. Kebijakan trayek yang terutama sangat erat kaitannya dengan penempatan moda angkutan ketika diimplementasikan telah menimbulkan konflik yang faktanya menunjukkan belum terselesaikan secara tuntas sampai saat ini.

Implementasi kebijaksanaan peremajaan ini pada dasarnya adalah suatu "proyek besar" dilihat dari sudut besarnya perputaran ekonomi yang akan terjadi. Penyediaan dana awal sampai dua puluh tujuh milyar rupiah untuk tingkat lokal Kotamadya merupakan indikasi besarnya kegiatan

dan kompleksitas penerapannya pada pelaksana tingkat atas (elite). Dilibatkannya kelompok kepentingan resmi yang seolah-olah mewakili kelompok sasaran (target groups) telah mengesankan adanya *keterbukaan* dalam proses implementasi kebijaksanaan. Birokrat pelaksana membentuk perilaku dengan mengadakan interaksi dengan lingkungannya dengan demikian birokrat bercirikan menerapkan model *organik atau non mekanistik* (Henry, 1975). Namun dalam realitas untuk mengefektifkan pelaksanaan yang ada, terdapat kecenderungan perilaku *ketertutupan* pihak birokrat pelaksana lokal. Indikator nya terasa teruma pada penetapan investor waktu pertama dilaksanakan yang terkesan kuat terjadi monopoli; penerapan trayek sepihak tanpa pemberitahuan kepada DPRD maupun konsultasi ketua masing-masing trayek yang kemungkinan dirugikan. Birokrat pelaksana cenderung lebih suka berinteraksi sendiri untuk mempertahankan hidupnya dan koalisi dengan kelompok yang dianggap menguntungkan (mekanistik), meskipun masih ada indikator keterbukaan menampung semua masukan yang timbul dari mereka menuntut perubahan kebijaksanaan. Secara materi menerima masukan namun secara substantif tetap berpegang pada pertimbangan menguntungkan kepentingan birokrat. Sehingga tidak mengherankan bila terjadi usaha untuk menempatkan kepentingan kelompok dan birokrasi dalam menda-



patkan sumber-sumber yang ada. Sementara dikalangan investor sebenarnya terjadi pula persaingan untuk mendapatkan sumber tersebut. Siapa yang memperoleh keuntungan pada tingkat ini dan bagaimana mereka mencapainya? Unsur birokrat yang dominan ditempatkan dalam struktur team pelaksana memiliki otoritas kekuasaan "tak terbatas" dalam implementasi. Proses implementasi bisa disebut *relatif tertutup*. Melalui kerjasama dengan elite kelompok kepentingan mereka mengkooptasi dan melakukan penetrasi terhadap bangun ekonomi kerakyatan (koperasi), menempatkan diri dalam kepengurusan, membuatnya seolah-olah mendapatkan legitimasi yang sah untuk mendapatkan pengakuan dari kelompok sasaran. Kerjasama elite birokrat dengan elite kelompok kepentingan (SPSI dan Organda) telah menempatkan posisi mereka semakin kuat meskipun elite kelompok diragukan perannya dalam penyelesaian permasalahan pada perangkat bawah. Dalam tataran ini (koperasi) mereka memang belum sampai pada kedudukan kepemilikan atas fasilitas dan sarana produksi namun sudah sampai pada penguasaan terbatas yang dominan (ketua umum dari eks wakil DPRD) sarana tersebut. Namun pada segi moda angkutan ada fakta elite birokrasi ikut memiliki sarana produksi yang ada. Pada perangkat kerjasama, dengan otoritas tak terbatas yang dimiliki saat implementasi, kerjasama lebih berarti memberikan pula perlakuan khusus (privilege) pada

dua tahap peremajaan untuk melakukan monopoli atas penyediaan moda sarana produksi. Segi inilah yang kemudian mengundang reaksi kelompok (investor) lain ingin memperoleh sumber ekonomi yang ada, reaksi timbul karena memang mereka merasa berbeda moda sarana produksinya. Desakan dari kelompok sasaran (target groups) yang ingin memperoleh alternatif lain moda sarana produksi, telah memaksa elite menerimanya. Pada posisi ini nampak meskipun elite pelaksana peremajaan tetap dominan dalam menentukan dan menetapkan kebijaksanaan pilihan keberpihakan terhadap kelompok lain tetap menjadi pertimbangan utama dalam mengambil keputusan. Interaksi antar kekuatan-kekuatan kelompok ekonomi, sosial dan politik membuktikan adanya indikasi bahwa kekuatan itu tetap ada sebagai penyeimbang dominasi (yang nampaknya menetap dan sulit diubah) dari perilaku elite birokrasi dengan kepentingannya.

Bagaimana pada peringkat bawah?. Siapa yang diuntungkan pada peringkat ini?. Pada tingkat bawah (target groups) substansi utama implementasi kebijaksanaan peremajaan transportasi kota adalah ketika moda sistem transportasi kota berubah dari yang dianggap tradisional beralih kepada yang lebih modern maka dalam masyarakat sasaran (target groups) terjadi kesenjangan karena sebagian masyarakat memperoleh keuntungan sedang sebagian lagi karena tidak/kurang memiliki sumber ekonomi tidak

merasakan keuntungan. Ini disebabkan distribusi terhadap sumber-sumber menjadi tidak merata karena bagaimanapun juga akhirnya kekuatan pasar yang akan menentukan. Realitas ini terutama bisa dilihat dari adanya penjualan hak atas perolehan moda transportasi (trayek resmi) kepada pihak lain menjelang implementasi dilakukan, yang dilakukan atas dasar ketidak beranian mengambil resiko, namun berharap memperoleh kesempatan akan adanya kebijaksanaan baru maupun memperoleh keuntungan "capital gain" dari situasi maraknya hukum penawaran dan permintaan yang ada. Pada tataran ini efek yang ditimbulkan dari ketentuan kepemilikan trayek resmi sebagai prasyarat pengajuan kredit ternyata lebih menguntungkan bagi para pendatang baru (yang berarti bukan target groups asli), maupun mereka yang memiliki keberanian mengambil resiko atas opportunity cost yang mungkin timbul. Indikasi adanya sejumlah 575 kendaraan mikrolet yang kepemilikannya tidak menggunakan prosedur resmi telah mendukung fakta di atas. Disisi lain kebijaksanaan awal dalam klausulnya tidak pernah mencantumkan kelompok sasaran diluar moda angkutan bemo, realitas di lapangan karena situasi persaingan memperoleh sumber-sumber menjadi semakin tajam bagi moda angkutan lain, kebijaksanaan telah berubah arahnya untuk melayani kepentingan moda angkutan yang sebenarnya masih sangat laik jalan (damitsu). Bagi pelaksana implementasi

kebijaksanaan, melihat situasi lingkungan seperti ini harus mencari pembenaran atas setiap keputusan yang dikeluarkannya. Pembenaran memang bisa dicari (memplathitamkan) dan menguntungkan nontargetgroups (yang akhirnya menjadi target groups), namun efek yang ditimbulkannya adalah kemampuan kota dalam menampung jumlah angkutan kota sebenarnya sudah tidak memadai lagi (timbulnya terminal bayangan) sementara prasarana jalan alternatif (ring road) tidak/belum ada. Efek selanjutnya adalah kebijaksanaan baru apapun yang dibuat dan diimplementasikan oleh pelaksana birokrasi selalu menimbulkan konflik pada peringkat bawah (antar target groups maupun target groups dengan pemerintah), sedangkan yang menjadi korban adalah kelompok yang tidak memperoleh kesempatan karena tidak memiliki sumber (pemilik bemo saat ini sebagai kalangan terbawah) yang akan selalu dikalahkan bila konflik terjadi. Ada kecenderungan yang kuat pada elite birokrasi untuk tetap menjaga terjaminnya kepentingan pemberi kredit, yang tentunya ditentukan/tergantung pada kelompok sasaran, sehingga pembelaan atas konflik yang timbul menguntungkan moda angkutan baru. Siapa yang diuntungkan dari adanya kebijaksanaan politik yang berdimensi ekonomi ini sedikit banyak ditentukan oleh siapa atau koalisi yang membuat dan melaksanakan kebijaksanaan tersebut. Karena keputusan

politik apapun bila menguntungkan lapisan terbawah (bemo) masyarakat berarti pengenaan beban yang lebih besar dan pengurangan keuntungan bagi lapisan di atasnya (mikrolet) atau yang lebih atas (investor), sementara team pelaksana telah menempatkan skala prioritasnya (alasan pragmatis) terhadap moda transportasi yang baru. Sedangkan lapisan atas (investor) telah memberikan aksesnya atas kerjasama dengan birokrasi (Team Peremajaan).

Teori elite berpandangan bahwa kebijaksanaan publik tidak mencerminkan tuntutan "rakyat" tetapi kepentingan dan nilai-nilai para elite. Maka perubahan dalam implementasi kebijaksanaan publik akan bersifat inkremental (sedikit demi sedikit), karena perubahan yang cepat akan mengancam posisi elite. Realitas memang menunjukkan dari dimensi waktu, implementasi kebijaksanaan publik ini selama rentang waktu empat tahun berlangsung secara inkremental mulai dari tahap I sampai III pelaksanaan peremajaan. Namun selama waktu itu sedikit banyak ada pencerminan tuntutan dari bawah yang mengindikasikan adanya pertimbangan elit untuk akhirnya merubah (isi) tujuan awalnya, sebagai contoh dimasukkannya damitsu sebagai sasaran peremajaan yang baru. Respon yang timbul dari target groups tidak pernah apatis dan pasif bahkan cenderung sangat rasional dalam memperjuangkan kepentingannya, mereka juga mampu memberikan alternatif ra-

sional yang justru tidak ditunjukkan oleh kelompok elite meskipun ada alasan dibalik rencana keputusan yang tidak rasional. Diskripsi ini terlihat pada perjuangan yang dilakukan oleh pemilik bemo resmi yang menginginkan pola pergantian peremajaan bemo 2:1 dengan alternatif trayeknya, diperbandingkan dengan rencana kelompok lokal yang menawarkan 4:1, meskipun hal ini menjadi rasional dilihat dari kepentingan elite penguasa. Massa yang apatis dalam implementasi kebijaksanaan publik nampaknya tidak berlaku lagi, lebih-lebih bila menghadapi kepentingan yang menyangkut mempertahankan dan atau memperoleh sumber-sumber yang menentukan hajat hidupnya. Bahkan pada beberapa kasus ada kecenderungan cepat bereaksi (responsif) meskipun kebijaksanaan masih dalam taraf perencanaan (Konflik AMG) dan masih memberikan alternatif-alternatif pemecahan rasional (permintaan peremajaan tahap IV). Kesimpulannya adalah konflik yang terjadi bukan sekedar usaha untuk mendapatkan dan mempertahankan sumber-sumber lagi, melainkan ancaman terhadap sumber pun sudah menjadi alasan bagi mereka untuk bertindak karena sensitifnya sumber-sumber tersebut bagi mereka. Realitas penemuan penelitian menunjukkan pula bahwa kemampuan dalam usaha melakukan perubahan saat terjadinya konflik hanya sampai pada taraf inisiatif belum sampai kepada taraf memang benar-benar mampu melakukan perubahan kebijaksanaan yang menjadi sumber kon-

flik itu sendiri bila situasi ini dikaitkan dengan pelaksanaan kebijaksanaan yang diimplementasikan pasca peremajaan. Begitu juga kewenangan lembaga yudikatif (DPRD) belum mampu memainkan peran berarti dalam perubahan kebijaksanaan yang ada dan bahkan cenderung diabaikan oleh (lihat konflik GML) birokrat pelaksana (BPTD/team peremajaan) meski mereka cukup berfungsi sebagai jalur komunikasi, menarik dukungan (peremajaan bemo) tapi kurang bisa mendorong tercapainya konsensus. Pada tahap adopsi kebijaksanaan ini meskipun tuntutan kelompok sasaran dilakukan melalui parlemen agar tuntutannya memperoleh legitimasi masih belum berhasil. Pemerintah belum bisa dipaksa melalui proses tawar menawar untuk menerima jalan keluar sebagaimana yang disinyalir Bullock, Anderson dan Brady (1983:5). Target group masih terkesan hanya digunakan sebagai alat untuk menggalang suara menjelang pemilihan umum di tahun 1992, dengan janji memperjuangkan kepentingan mereka (bemo resmi yang tersisa). Konsensus bagaimanapun juga tercapai apabila pemerintah menginginkannya, namun konsensus (dalam pengertian melakukan atau tidak melakukan keputusan pemerintah) faktanya masih keputusan yang tidak mengandung konsekuensi secara hukum dan bersifat verbal belaka sebagai upaya menenangkan masyarakat sasaran yang sedang konflik. Keputusan ini dinyatakan sekedar bukti semu atas perhatian dan komitmen pemerintah

terhadap suatu konflik permasalahan yang mendapatkan perhatian masyarakat, atau hanya untuk memberikan *harapan dan janji* sebagai alat untuk mendapat dukungan masyarakat. Hal ini terjadi dalam setiap konflik implementasi peremajaan yang timbul saat ini. Ditengah kelompok-kelompok kepentingan ditarik kedalam team pelaksana tapi tak berfungsi sebagai sarana penyalur aspirasi kelompok kepentingan yang sesungguhnya (Kelompok Jalur). Kelompok jalur trayek justru lebih mendapat pengakuan mewakili kepentingan anggotanya dalam penyampaian aspirasi. Penemuan ini juga mengungkapkan fakta bahwa dibandingkan pemilik kendaraan, pengemudi yang banyak berusaha mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah setelah pengaturan beberapa trayek diterapkan, tekanan atas sumber-sumber penghasilan yang dirasakan di lapangan umumnya dijadikan alasan menginginkan perubahan maupun bertahan. Toleransi kepada kelompok ini hanya terjadi apabila memang menguntungkan bagi keberhasilan kebijaksanaan yang ada dan tidak menimbulkan gangguan stabilitas keamanan masyarakat secara keseluruhan (toleransi terhadap tarif angkutan). Namun penemuan juga menunjukkan bahwa posisi mereka tetap dibawah tekanan pemilik (setoran harian) dan situasi pekerjaan yang penuh persaingan.

Penelitian ini juga menemukan telah terjadi dualisme dalam kebijaksanaan transportasi terhadap moda angkutan yang sebenarnya menjadi sasaran peremajaan (bemo).



Keberadaannya bagaimanapun juga disatu sisi oleh pelaksana kebijaksanaan masih dibutuhkan namun di lain sisi ingin di singkirkan dari kota Malang. Diperbolehkannya bemo resmi dan tidak resmi beroperasi pada trayek resmi yang diakui oleh pemerintah menunjukkan indikasi adanya pengakuan terhadap keberadaan mereka. Kebijakan beroperasinya bemo ini menguntungkan bagi pemilik bemo pada awal peremajaan dan pemilik bemo yang masih diberi kesempatan saat ini. Namun kondisi di atas menimbulkan kontradiksi disebabkan kota yang sebenarnya sudah tidak mampu menampung menjadi terbebani sementara aktor-aktor dua moda angkutan berbeda saling memperebutkan dan mempertahankan sumber-sumber (trayek) yang terbatas prasarananya karena harus berimpitan. Dilema yang sangat sulit dicarikan jalan komprominya, meskipun formula kebijaksanaan telah ditawarkan (4:1), realitas bahwa mereka juga seharusnya memiliki hak yang sama dengan tahap peremajaan sebelum (1:1) tidak pernah terpenuhi, meskipun mereka sudah mengalah (2:1). Posisi dalam interaksi antar kekuatan ini nampaknya tetap menempatkan mereka pada posisi marginal, sebagaimana trayek-trayek pinggiran yang selama ini mereka jalani.

Bagaimanapun implementasi kebijaksanaan peremajaan adanya, kebijaksanaan ini telah mampu memberikan kemudahan memperoleh angkutan bagi warga kota. Tujuan ke pusat kota

dari daerah pinggiran maupun antar daerah pinggiran memang rutanya telah terlayani oleh jumlah kendaraan yang memadai. Antrian panjang untuk menunggu angkutan jarang ditemukan, namun pengguna jasa dari golongan orang yang tidak mempunyai akses terhadap mobil pribadi ini masih merasakan kapasitas angkut yang "dijejalkan" pada jam-jam sibuk dan tarip penumpang (mikrolet) yang bukan tarip resmi. Adanya ekonomi biaya tinggi di jalanan dan target pencapaian setoran harian yang harus diperoleh pengemudi serta pemenuhan angsuran kredit kendaraan menyebabkan transportasi kota telah mampu memberikan kemudahan, namun belum mampu memberikan kenyamanan dan keamanan bagi kaum urban.

## BAB VII

### IMPLIKASI DAN KESIMPULAN KEBIJAKSANAAN TRANSPORTASI KOTA

Implementasi peremajaan transportasi kota di Malang nampak tidak pernah tuntas, kebijaksanaan di atas kebijaksanaan yang diambil sejak awal untuk memperbolehkan beroperasinya bemo dengan alasan utama memperlancar pengembalian angsuran kredit telah menjadi kesulitan baru bagi perumus maupun pelaksana kebijaksanaan mengaturnya kembali. Padahal tujuan utama implementasi ini (yang sebenarnya sejak tahun 1977) adalah menghilangkan/menyingkirkan bemo dari Malang, dengan memberikan kemungkinan pendapatan yang lebih meningkat di kalangan aktor-aktor pelakunya melalui peremajaan moda angkutan. Dari segi upaya penghapusan bemo implementasi telah mengalami kegagalan. Sedang dari proses perubahan bemo ke mikrolet implementasi telah mengalami ketidaksuksesan dilihat dari indikasi prosedur kepemilikan yang tidak ditaati oleh pelaksana, sehingga menimbulkan sisa bemo dan masih adanya aksi perlawanan yang menimbulkan konflik di kalangan pemilik maupun terutama pengemudi.

Manakala kebijaksanaan Implementasi transportasi kota ditetapkan dan dilaksanakan, ia tidak hanya memiliki dampak terhadap pola sistem transportasi kota, dan layanan

publik secara keseluruhan tetapi juga pada respon politis para pelakunya. Implementasi ini juga telah menunjukkan adanya sifat otonom yang kuat dari pemerintah lokal dalam mengatur wilayahnya.

Tesis Pertama, proses implementasi kebijakan cenderung dilakukan secara relatif tertutup. Ini berkaitan dengan perilaku birokrat pelaksana yang kurang melibatkan DPRD, dan kelompok sasaran, serta investor tahap ke III. DPRD diabaikan keterlibatannya dalam penentuan perubahan trayek, begitu juga kelompok sasaran (persatuan pemilik maupun pengemudi). Sementara investor diluar peremajaan tahap I dan II baru dilibatkan pada tahap peremajaan ke III, itupun setelah adanya desakan dan tuntutan untuk berbagi sumber. Meskipun mekanisme proses implementasi kebijaksanaan memang telah memberikan kesempatan menampung aspirasi kepentingan para target groups (terbuka), namun substansi kemungkinan perubahan masih sulit diterapkan.

Tesis Kedua yang dihasilkan penelitian ini adalah implementasi kebijaksanaan transportasi kota yang produknya berupa kepemilikan kendaraan sistem kredit dan distribusi trayek *dipengaruhi* oleh interaksi kepentingan antar pelaku/aktor kebijaksanaan, yang menguntungkan secara ekonomis birokrat pelaksana, pemilik modal/diluar bemo resmi, investor tahap I. Sementara Kelompok lain yang

terlibat di dalamnya lebih bersifat sebagai alat legitimasi, dirugikan karena keterdesakan mendapatkan sumber ekonomi, maupun korban maksimalnya jumlah angkutan kota yang terlanjur banyak. Peluang yang seolah timbul dari peremajaan dalam realitas sering akhirnya menumbulkan kerugian baik bagi investor (tahap III) maupun kelompok sasaran (pemilik bemo resmi).

Hubungan saling menguntungkan maupun mengakibatkan kerugian bagi pihak lain diantara faktor-faktor tersebut tidaklah sederhana. Bisa dikatakan hubungan antar faktor-faktor itu bersifat timbal balik. Karena itu cukup memadai bila disimpulkan betapa masing-masing faktor itu berkaitan satu sama lain dan ikut menentukan bentuk dan arah kebijaksanaan.

Berangkat dari penentuan kepemilikan kendaraan sistem kredit. Upaya pemerintah lokal untuk memenuhinya menjadikan hal ini merupakan pilihan terbaik bagi kelompok sasaran. Karena dengan demikian diharapkan akan mengurangi beban kesulitan mewujudkan cara yang paling tepat menggantikan bemo. Bagi investor kepentingan ekonomi terutama berkaitan dengan upaya bagaimana supaya merk yang diageni bisa masuk sebagai pilihan kendaraan, kedekatan dengan hubungan persaudaraan dengan pemilik Gudang Garam, menyebabkan merekalah yang mampu memenuhi kebutuhan moda angkutan tahap I dan II.

Begitu juga berangkat dari penetapan/pembenahan trayek telah menimbulkan konsekuensi yang harus dipertimbangkan oleh pelaku kebijaksanaan.

Kondisi di atas terjadi memang tak lepas dari interaksi yang terjadi antara pelaku-pelaku implementasi kebijaksanaan, baik pada tingkat atas (birokrat, investor, elite kelompok kepentingan) maupun pada tingkat bawah (target groups - pemilik kendaraan dan pengemudi). Kekuasaan dengan disertai kewenangan untuk bertindak yang bertemu dengan berbagai kepentingan, serta kontrol yang kurang kuat telah menyebabkan penyesuaian maupun perubahan atas arah kebijaksanaan yang sebelumnya telah disepakati dan disahkan. Dominasi birokrat pelaksana dengan otoritas yang dimiliki bagaimanapun juga tetap sangat menentukan dalam mendidamisir / keseimbangan diantara berbagai kepentingan untuk mencapai integrasi selama timbulnya konflik. Namun birokrat pelaksana pun memiliki kepentingan-kepentingan di tengah-tengah kepentingan pihak lain. Dengan dalih memperlancar pelaksanaan angsuran kredit kendaraan, birokrat pelaksana bekerjasama dengan elite kelompok kepentingan membentuk dan memasuki bangun ekonomi kerakyatan (koperasi) untuk membangun citra positif dan legitimasinya. Investor berkepentingan menjaga kelancaran angsuran kredit dari pemilik kendaraan bersamaan dengan pemberian akses hak penarikan angsuran kredit kepada

Primkopangda, yang sebenarnya perpanjangan tangan investor supaya tidak berhubungan langsung dengan pemilik kendaraan. Elite kelompok kepentingan (SPSI dan Organda) meskipun tidak pernah diakui sebagai wakil dari pengemudi maupun pemilik, namun keberadaannya penting bagi birokrat pelaksana dalam mensahkan setiap keputusan yang diambil. Kelompok pemilik kendaraan berkepentingan terjaminnya kelancaran angsuran kredit, meskipun tuntutan perubahan yang mempengaruhi kepentingan mereka justru berasal dari kelompok pengemudi. Kelompok pengemudi berkepentingan mencapai kelebihan setoran harian yang mencerminkan besarnya penghasilan, sehingga mereka sangat sensitif dan reaktif atas setiap perubahan kebijaksanaan. Kelompok pemilik bemo resmi berkepentingan memperjuangkan hak atas peremajaan selanjutnya meskipun tawaran elite birokrat mereka rasakan tidak rasional. Pemilik bemo tidak resmi hanya bisa berharap masih bisa bertahan di tengah tekanan dari berbagai kepentingan pro dan kontra yang ada. Masyarakat bawah pengguna jasa transportasi berkepentingan atas keamanan, kenyamanan dan ketersediaan pelayanan sistem transportasi kota, meskipun baru yang terakhir yang terpenuhi.

Tesis ketiga, Implementasi kebijaksanaan transportasi kota yang produknya kepemilikan kendaraan sistem kredit dan distribusi trayek *mempengaruhi* mekanisme struktur

pasar/ekonomi sistem angkutan kota. Indikator utamanya terutama dirasakan para pemilik bemo baik resmi maupun tidak resmi/ilegal yang semakin terdesak mendapatkan sumber-sumber ekonomi akibat peminggiran jalur trayek, maupun kepemilikan yang tidak sebanding dalam mekanisme pasar yang sehat, meskipun mereka masing-masing memiliki segmen pasar tersendiri. Jumlah, kapasitas serta penempatan prioritas trayek yang lebih menguntungkan mikrolet menempatkan mereka semakin mendesak keberadaan bemo beserta sumber-sumber ekonominya.

Konsekuensi ini timbul akibat kebijaksanaan atas kebijaksanaan pemerintah lokal yang masih memungkinkan atau memberi kesempatan beroperasinya bemo ilegal dan kurang berhasilnya implementasi kebijaksanaan memenuhi keinginan sisa pemilik bemo resmi mendapatkan kredit kendaraan (kegagalan implementasi). Beroperasinya dua moda angkutan kota yang berbeda telah menimbulkan dampak ekonomi di atas.

Tesis keempat implementasi kebijaksanaan telah menimbulkan beban pada kelompok sasaran. Beban ini aktualitasnya berupa konflik transportasi kota *berhubungan dengan* kebijaksanaan trayek dan alokasi kepemilikan kendaraan.

Pada perangkat implementasi, kebijaksanaan trayek telah menimbulkan konflik antar pengemudi bemo dan mikrolet, mikrolet dengan mikrolet. Dari sisi yuridis kebijaksanaan yang dikeluarkan pada awal peremajaan dengan adanya ke-



lebih jumlah kendaraan yang dibebankan pada trayek AMG menimbulkan efek berantai ketika diterapkan yang menimbulkan pertentangan dari kelompok jalur lain. Konflik lebih mengarah pada usaha mempertahankan sumber-sumber (trayek/ekonomi) maupun usaha mendapatkan sumber-sumber tersebut.

Alokasi pemilikan kendaraan yang tidak bisa menjangkau pemilik bemo resmi telah menimbulkan tuntutan dari pemilik bemo untuk diremajakan, meskipun peremajaan telah mencapai empat tahap. Formulasi yang tidak bisa dicapai dan disepakati bersama antara pemilik dan pemerintah lokal telah menimbulkan konflik yang sampai saat ini belum terpecahkan.

Implementasi kebijaksanaan transportasi kota merupakan cerminan kebijaksanaan pemerintah lokal yang otonom yang sepenuhnya menjadi wewenang pemerintah daerah tanpa adanya pengaruh dari pemerintah di atasnya. Kondisi ini membuat implementasi banyak dipengaruhi oleh aktor-aktor lokal yang terlibat secara langsung dalam proses implementasinya. Sehingga yang terlihat adalah siapa mendapatkan apa dan kepada siapa pemerintah lokal memberikan pelayanannya.

Implikasi Teoritis yang timbul dari kajian kebijaksanaan ini adalah mempertegas kembali pengimplementasi program

dikendalikan pemerintah (Smith;1973.205), meskipun organisasi pelaksana menempatkan wakil kelompok sasaran dalam mekanisme dan struktur. Berbeda dengan kebijaksanaan Beras pada tingkat lokal/regional yang dipengaruhi oleh pemerintah pusat (Santoso,1986:7), kebijaksanaan transportasi kota sepenuhnya dibawah otoritas pemerintah lokal. interaksi pun terjadi diantara pelaku-pelaku lokal. Kelompok-kelompok target group bukanlah kelompok pasif melainkan aktif dan responsif dalam menanggapi setiap kebijaksanaan yang mereka terima tidak sebagaimana yang dikesankan dari teori elite yang ada.

Penelitian ini juga mendukung penelitian Heri Wahyudi tahun 1992 yang menyatakan kurang berperannya organda mempengaruhi kebijaksanaan transportasi. Penelitian ini juga menambahkan identifikasi lemahnya peran SPSI sebagai kelompok kepentingan mempengaruhi implementasi (terutama dalam taraf terjadi konflik). Keduanya bahkan digunakan sebagai alat legitimasi implementasi kebijaksanaan. Penelitian Dick tahun 1978 yang membuktikan usaha angkutan bisa maju tanpa bantuan atau subsidi pemerintah, berdasarkan penelitian ini justru telah bergeser kearah ketergantungan usaha angkutan kota pada koalisi pemerintah dan Swasta dengan adanya sistem kredit (sumber). Bahkan dalam kebijaksanaan pun kehidupan mereka sepenuhnya tergantung dari pemerintah. Persaingan bukan lagi sekedar

persaingan pasar melainkan persaingan mendapat sumber (kebijaksanaan yang menguntungkan) yang menentukan persaingan pasar. Ketergantungan yang terjadi merupakan ketergantungan ekonomi dan politis. Sektor angkutan kota merupakan sektor yang tetap penting sebagai sumber pekerjaan bagi lapisan masyarakat bawah sebagaimana hasil penelitian Departemen PU, dari penelitian ini juga terungkap dunia angkutan kota tetap dunianya *wong cilik* yang mengkondisikan mereka dalam posisi marginal.

Implikasi kebijaksanaan ini bagi pemerintah adalah masih diperlukannya pemikiran suatu strategi kebijaksanaan yang mampu mengintegrasikan kepentingan kelompok sasaran (*target groups*), kepentingan kelompok investor yang aspiratif tanpa usaha untuk memanfaatkan bagi kepentingan sendiri. Adanya kesan dominasi elite pelaksana (birokrat) yang mengambil keuntungan atas rente (*fee*) ekonomi yang timbul dari implementasi pembayaran angsuran kredit menunjukkan belum adanya pemihakan kepada rakyat, meski seolah badan ekonominya aspirasi rakyat. Kebijakan birokrasi masih menunjukkan sikap personal bukan impersonal. Indikasi ini terutama pada masuknya kelompok pelaksana yang seharusnya melaksanakan kebijaksanaan secara efisien rasional justru masuk sebagai perpanjangan tangan kelompok investor (saling menguntungkan). Sikap yurisdiktif legalistik mene-

kankan bahwa budaya yang dianut itu budaya yang selalu dibatasi oleh ketentuan hukum dan bukannya ketentuan politik. Aparat pelaku birokrasi dalam menjalankan tugasnya terpisah dari pemilikan atas fasilitas dan sarana produksi. Oleh karena itu jabatan pelaksana birokrasi bukan merupakan ladang pencarian dan sumber kekayaan yang dapat memperkaya diri. (Thoha, 1992:71 dan bandingkan dengan Crough, 1979; Jackson, 1979 dan King, 1977). Implementasi kebijaksanaan transportasi kota nampaknya masih dituntut perubahan dan pembaharuan menuju paradigma yang benar-benar memihak kepada *target groups*.

Kebijaksanaan ini akan lebih efektif apabila disertai oleh kontrol yang kuat dari kalangan legeslatif dan adanya alih jabatan ketua/anggota pelaksana pada setiap tahap dengan harapan tidak menimbulkan friksi kepentingan. Meskipun intervensi kebijaksanaan oleh pemerintah melalui kerjasama dengan swasta memang sudah tepat, namun meminimalkan kemungkinan kolusi akan lebih antisipatif lagi bila ada kontrol yang kuat.

(catatan: figur ketua team pelaksana sebagai satu-satunya orang yang menentukan hitam/putihnya sistem transportasi sangat terasa dikalangan informan).

Sayangnya bukan hanya dalam tahap pembuatan kebijaksanaan peranan pemerintah di negara baru dominan, karena DPR lemah atau diperlemah (Grindle, 1980:16). Kondisi

dalam tahap penerapan masih lemah, kecemasan biasanya muncul pada tahap ini. Sehingga *empowering* diperlukan dalam dua tahap tersebut.

Mengingat keberadaan bemo masih sangat menentukan transportasi kota Malang, kebijaksanaan terhadap penghapusan bemo harus dilakukan rasional dan bisa diterima melalui kompromi maupun konsesi. Pengalaman dari pelaksanaan peremajaan sebelumnya terutama menyangkut ketaatan penerapan prosedur kepemilikan hendaknya diperhitungkan efek positif maupun negatifnya.

Setelah diskripsi berbagai kepentingan dan peran mereka dan implikasi kebijaksanaan berikut kami kemukakan beberapa kesimpulan :

Pertama, Implementasi sistem transportasi kota di Kotamadya Malang dilihat dari perspektif sejarah selalu mengalami usaha *Regenerasi* dari *demo-Bemo-Damitsu-Mikrolet* dengan ciri termasuk kendaraan kecil, produksi Jepang dan berakar dari merk Daihatsu. Dalam proses implementasi kebijaksanaan cenderung bersifat tertutup.

Kedua, Meskipun bemo dianggap sangat mengganggu, sampai saat ini tetap menimbulkan pro dan kontra, tekanan dari kebijaksanaan yang ada dengan alasan apapun sulit menghapuskan/menyingkirkan eksistensinya karena sudah terlanjur memberikan penghidupan kepada keluarga aktor-aktornya. sehingga mereka berusaha untuk bertahan. Selain

kebijaksanaan awal yang ternyata tidak mampu mencakup seluruh kendaraan dan kepentingan yang ada.

Ketiga. Selama tahap implementasi, kebijaksanaan politik menyangkut tarip dan trayek, merupakan dua komponen yang sangat menentukan perilaku responsif para target groups karena didalamnya mengandung dimensi ekonomi sebagai sumber yang menentukan kepentingan atas hak dan kewajiban mereka.

Keempat. Awal mula kebijaksanaan menetapkan AMG sebagai jalur yang paling banyak menampung kendaraan telah menempatkannya sebagai jalur sumber konflik. Konflik apapun yang terjadi dalam kaitan mikrolet selalu bersumber pada usaha pengaturan/pengambilan kebijaksanaan atas jalur trayek ini. Usaha pencapaian integrasi (konsensus) ada dua wujud yakni verbal (janji) untuk menciptakan ketenangan dengan harapan berlalunya waktu akan memupuskan konflik dan alasan legalitas yang memprioritaskan mikrolet daripada bemo.

Kelima. Interaksi antara pelaksana-pelaksana kebijaksanaan bersifat kompleks, *benang merahnya* adalah dominasi birokrat pelaksana yang bisa dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan pribadi maupun kelompok sehingga tidak bisa bersikap netral, tegas dan terbuka, rasional terhadap issue-issue yang timbul dan memerlukan penanganan segera. Untuk kesimpulan yang terakhir ini pula saran penelitian

ini ditujukan kepada pemerintah lokal meskipun mungkin masih belum transparan.

-HeR96-

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 1990. *Pengantar Analisis Kebijakan-  
naan Negara*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Abdul Wahab, Solichin. 1991. *Analisis Kebijakan dari  
Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*,  
Bumi Aksara. Jakarta.
- Bullock III, Charles S, James E. Anderson, David W. Brady;  
1983. *Public Policy in the Eighties*. California,  
Brooks/Cole Publishing Co.
- Crough. Horold. 1979. *Patrimonialism and Military Rule in  
Indonesia*, Ithaca, Cornell University Press, New  
York.
- Dick. H.W. Angkutan Umum Kota dan Partisipasi Pribumi  
dalam *Prisma* 4, April 1981.
- Faisal, Sanapiah. 1990. *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar  
dan Aplikasi*, YA3. Malang.
- Grindle, M., (ed); 1980. *Politics and Policy Implementa-  
tion in the Third World*. Princeton University  
Press. Princeton.
- Henry. Nicholas; 1975. *Public administration and Public  
Affairs*. Englewood Cliffs, New York, Prentice-Hall
- Islamy, M. Irfan; 1991. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijak-  
sanaan Negara*, Bumi Aksara. Jakarta.
- Jabotabek Metropolitan Development Plan Team, Departemen  
PU RI; Juni 1981. *Transport Strategy for  
Jabotabek*. Technical Report No. T/22, Jakarta.
- Jackson, Karl D.; 1980. *Bureaucratic Polity: A Theoretical  
Framework for the Analysis of Power and Communica-  
tions in Indonesia*, University California Press.
- Keller. Suzanne; 1984. *Penguasa dan Kelompok Elit: Peranan  
Elit Penentu dalam Masyarakat Modern*, Rajawali  
Pers. Jakarta.
- Marbun, B.N; 1990. *Kota Indonesia Masa Depan*, Erlangga.  
Jakarta.
- Moleong, Lexy J.; 1993. *Metodologi Penelitian Kualitatif*,  
PT Remaja Rosdakarya. Bandung.



- Muhajir, Noeng; 1992. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta.
- Nakamura, Robert T. dan Frank Smallwood; 1988. *The Politics of Policy Implementation*, ST Martin Press, New York.
- Ramto, Bun Yamin; 1992. Pola Kebijaksanaan dalam Sistem Pengelolaan Kota, dalam *Prisma* 5, Mei 1992.
- Ripley, Randall; 1985. *Policy Analysis in Political Science*, Nelson-Hall Publishers, Chicago.
- Santoso, Amir; 1994. Analisis Kebijaksanaan Publik: Suatu Pengantar dalam *Jurnal Ilmu Politik* nomor 3.
- Santoso, Amir; 1994. Analisis Kebijaksanaan Publik: Masalah dan Pendekatan dalam *Jurnal Ilmu Politik* nomor 4.
- Smith, B. Thomas; 1973. The Policy Implementation Process, *Policy Sciences*, vol.4 nomor 2.
- Surbakti, Ramlan; 1992. *Memahami Ilmu Politik*, PT Gramedia Widya Sarana Indonesia, Jakarta.
- Thoha, Miftah; 2 Agustus 1995. Oh, Birokrasi Kita dalam *Republika*.
- Thoha, Miftah; 1992. *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, MW Mandala, Yogyakarta.
- Wahono, Agus; 1981. *Kebijaksanaan Pengangkutan Umum di Surabaya*. Skripsi FISIP UNAIR.
- Wahyudi, Hari; 1992. *Keterlibatan Politik Organda dalam Pengelolaan Transportasi Umum*. Skripsi FISIP UNAIR.
- \_\_\_\_\_, 30 Maret 1995. Keinginan Sopir Bemo Belum Bisa Dipenuhi dalam *Jawa Pos*.

### PEDOMAN WAWANCARA/OBSERVASI

1. Siapa saja pihak yang kepentingannya dipengaruhi, bagaimana pengaruhnya dan seberapa besar pengaruhnya serta bagaimana pengaruh kebijaksanaan tersebut?
2. Jenis manfaat apa yang diperoleh dengan kebijaksanaan bagi setiap aktor:
3. Perubahan bagaimana yang diharapkan masing-masing pihak?
4. Bagaimana (letak) pengambilan keputusan dilakukan dalam kaitan dengan implementasi, siapa yang dilibatkan; seberapa jauh keterlibatan mereka?
5. Siapa pelaksana program implementasi dan bagaimana tingkat partisipasi mereka dalam pelaksanaan program?
6. Bagaimana ketersediaan sumber-sumber yang ada (baik sarana maupun prasarana - kendaraan, orang, maupun dana) yang ada?
7. Siapa saja yang secara formal diberi wewenang melaksanakan program dan siapa yang secara informal lebih berkuasa dan mengapa keduanya terjadi, bagaimana kepentingan mereka dalam hal ini serta strategi apa yang dilakukan dalam menghadapi permasalahan (konflik, lobi, maupun kasak-kusuk)?
8. Bagaimana ciri-ciri kelembagaan (aktor luar maupun dalam yang terlibat) serta bagaimana ciri-ciri para pelaksana kebijaksanaan publik?
9. Bagaimana konsistensi implementasi program maupun si-

kap dalam melaksanakan program serta respon (daya tanggap) terhadap pihak lain dalam kaitan interaksi antar kelompok-kelompok yang terlibat dalam implementasi?

10. Dampak (ekonomi, sosial, maupun politik) apa yang terjadi terhadap masyarakat, perseorangan, dan kelompok-kelompok (*target groups*)?
11. Bagaimana tingkat perubahan (politik, terutama ekonomi dan sosial) bagi *target groups* serta bagaimana respon mereka terhadap implementasi kebijaksanaan peremajaan transportasi umum di Kotamadya Malang?

## DAFTAR PERTANYAAN

## Bagi Badan Pembina Transportasi Daerah (BPTD)

1. Fungsi, tugas, dan tanggung jawab apa yang dijalankan BPTD sehubungan dengan peremajaan transportasi kota (PTK)?
2. Bagaimana cara dan tahapan implementasi PTD dijalankan?
3. Siapa, bagaimana (prosedur) dan pertimbangan apa untuk menentapkan/menunjuk kreditor kendaraan pengganti bemo? Kompensasi apa yang diterima kreditor dan BPTD atas penetapan tersebut?
4. Latar belakang apa kebijaksanaan PTK diterapkan? Apa manfaat PTK bagi BPTD (Pemerintah daerah)?
5. Bagaimana ketersediaan dan kesiapan sarana dan prasarana (sumber daya) yang ada di kotamadya Malang dalam mendukung PTK dan pada BPTD sendiri?
6. Bagaimana prosedur trayek diimplementasikan serta kondisi perkembangannya sampai saat ini?
7. Permasalahan apa yang muncul selama ini berkenaan dengan implementasi PTD? Latar belakang apa yang melandasi munculnya permasalahan (ketidak puasan) terhadap PTK? Bagaimana peran BPTD dalam mengkomunikasikan (mengatasi) permasalahan? Bagaimana prosedur yang seharusnya dalam penyelesaian konflik? Siapa yang seharusnya berperan, bagaimana (sejauh mana) keterlibatan pihak luar (apakah itu DPRD, Kreditor, Pemilik kendaraan, paguyuban sopir dan sebagainya) dalam penyelesaian masalah?

## Bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

1. Apakah prosedur yang dijalankan dalam PTD oleh Pemda selama ini sesuai dengan yang seharusnya? Bagaimana peran dewan mengawasi implementasi PTD?
2. Permasalahan apa yang seharusnya ditangani dalam PTD dan apakah dewan selalu dilibatkan mengatasinya?
3. Latar belakang apa "keluhan" yang selama ini ada menyangkut PTD terhadap dewan? Pihak-pihak mana yang biasanya mengadakan permasalahan? Tindakan apa yang selanjutnya dilakukan dewan terhadap usulan yang ada? Apakah prosedur yang dilakukan target groups sesuai dengan misi dewan? Bagaimana respon pengusul terhadap tindak lanjut dewan (komunikasi lebih lanjut)? Apakah keberadaan Bemo saat ini memang seharusnya "dihapuskan" dari kotamadya Malang? Adakah target tertentu dari dewan terhadap keberadaan

Bemo atau kendaraan yang harus diremajakan?  
Bagaimana proporsi yang seharusnya diimplementasikan  
antara jumlah bemo dan mikrolet?

#### Bagi Kreditor Kendaraan Bermotor

1. Bagaimana proses dan prosedur yang anda lalui sampai ditunjuk sebagai kreditor?
2. Apa yang menjadi tanggung jawab yang harus dilaksanakan selaku kreditor?
3. Bagaimana prosedur memperoleh kredit kendaraan bagi calon pengusaha angkutan umum?  
Berapa jumlah kendaraan yang tersalurkan?  
Bagaimana kelancaran pengembalian kreditnya?
4. Berapa calon yang menjadi "saingan" anda dalam mengajukan proposal?
5. Berapa pemilik kendaraan lama (bemo) yang meminta peremajaan bagi kendaraannya dan berapa pengusaha yang baru terjun ke bidang ini?

#### Bagi Koordinator Pemilik Kendaraan bermotor (bemo dan mikrolet)

1. Berapa jumlah anggota yang diremajakan kendaraannya dan pengusaha baru?
2. Bagaimana struktur dan keanggotaan serta kekohesifan anggota kelompok?
3. Bagaimana prosedur dan syarat-syarat pengajuan kredit kendaraan dalam peremajaan dan peran apa yang dijalankan oleh kelompok?
4. Permasalahan apa yang selama ini dihadapi selama permasalahan peremajaan transportasi dijalankan?  
Kemana permasalahan tersebut biasanya diajukan?  
Bagaimana respon dan tindak lanjut terhadap permasalahan yang ada?
5. Bagaimana sistem penggajian/setoran sopir yang ada selama ini ? Adakah aturan tunggal yang seragam yang diatur oleh Koordinator? Konflik apa yang biasanya timbul?

#### Bagi Paguyuban Lin/Jalur/jurusan (Sopir)

1. Permasalahan apa yang timbul selama di lapangan selama ini dikalangan sopir?
2. Latar belakang apakah paguyuban ini didirikan dan bagaimana sistem keanggotaannya? Kohesifitasannya?
3. Kemana permasalahan yang ada biasanya diajukan?  
Bagaimana respon terhadap permasalahan yang ada?
4. Manfaat apa saja yang diperoleh dengan peremajaan transportasi kota?

**Bagi Masyarakat Pengguna Jasa**

1. Apa saja keluhan mereka terhadap jasa angkutan umum di Kodya malang selama ini?
2. Apa saja manfaat yang dirasakan oleh pengguna jasa angkutan umum?
3. Bagaimana keperdulian mereka terhadap kondisi Peremajaan Transportasi Umum yang ada?

HeR96

**MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA**