

BAB 2

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

2.1 Tinjauan Pustaka

Dalam subbab ini penulis akan memaparkan tinjauan penulis atas beberapa penelitian dan kajian ilmiah terdahulu serta beberapa konsep yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini. Tinjauan pustaka pertama peneliti lakukan atas tesis yang ditulis oleh Sugihardjo, yang berjudul "Evaluasi Program *Busway* di DKI Jakarta". Penelitian tersebut berupaya menggambarkan (1) proses perumusan kebijakan program *busway*; (2) hubungan antara kebijakan pemerintah daerah, manajemen pengelolaan, kepuasan penumpang, dan kualitas layanan dalam implementasi *busway*; dan (3) replikasi *busway* di daerah lain di Indonesia.

Dalam penelitian tersebut, digunakan konsep kualitas layanan kendaraan umum, dalam hal ini *busway*, dengan parameter/indikator waktu tunggu, jarak berjalan kaki, kecepatan, faktor muat, perpindahan moda, waktu perjalanan, biaya, dan tingkat operasi. Indikator-indikator tersebut diambil dari sejumlah teori dan kebijakan hasil kajian lembaga internasional. Sementara itu, dalam hal replikasi program *busway*, Sugihardjo menggunakan konsep *benchmarking*.

Akan tetapi, penelitian yang menggunakan pendekatan kuantitatif ini kurang tajam dalam analisis hasil olah data kuantitatifnya. Peneliti hanya memaparkan hasil olah data dalam bentuk tabel dan memverbalisasinya, tanpa melengkapinya dengan hasil wawancara mendalam ataupun konsep yang digunakannya. Adapun hasil penelitian tersebut secara keseluruhan membuktikan hipotesis yang dibuat peneliti bekerja, dengan kebijakan berhubungan positif dengan kualitas pelayanan, manajemen berhubungan positif dengan kualitas pelayanan, kepuasan berhubungan positif dengan kualitas pelayanan, kebijakan berhubungan positif dengan kepuasan, manajemen berhubungan positif dengan kepuasan, dan kebijakan berhubungan positif dengan manajemen. Terkait dengan replikasi program *busway*, peneliti memberikan masukan agar dilakukan pemilihan teknik *benchmarking* yang tepat, karena kondisi yang dihadapi setiap kota berbeda-beda.

Penelitian kedua yang penulis rujuk berjudul "Evaluasi Kinerja Manajemen Sistem Jaringan Transportasi Umum di Wilayah DKI Jakarta: Studi pada Direktorat Lalu Lintas Polda Metro Jaya, Dinas LLAJ, dan Dinas PU", ditulis oleh Tabiin. Penelitian ini bertujuan menggambarkan (1) pengaruh kinerja kebijakan manajemen sistem jaringan transportasi umum terhadap kinerja manajemen sistem jaringan transportasi umum; (2) pengaruh sistem jaringan transportasi umum terhadap kinerja manajemen sistem jaringan transportasi umum; (3) kinerja kebijakan dan sistem jaringan transportasi umum terhadap kinerja manajemen sistem jaringan transportasi umum; dan (4) peran antareleman terhadap kinerja sistem jaringan transportasi umum di wilayah DKI Jakarta.

Penelitian ini menggunakan konsep utama dari Morlok, yang membagi komponen sistem transportasi ke dalam teknologi transportasi, jaringan transportasi, sistem transportasi, dan kendaraan dan peti kemas. Dalam hal ini, peneliti hanya menggunakan konsep jaringan transportasi dan sistem transportasi, yang kemudian dihubungkan dengan konsep kinerja dan konsep kebijakan.

Penelitian ketiga yang penulis rujuk ditulis oleh Roy Valiant Salomo, dengan judul "*Scenario Planning Reformasi Administrasi Pemerintah Subnasional di Indonesia: Sebuah Grand Strategy menuju Tahun 2025*". Disertasi tersebut berupaya menggambarkan (1) potret administrasi pemerintah subnasional Indonesia pada waktu penelitian; (2) skenario lingkungan administrasi pemerintah subnasional sampai dengan tahun 2025; dan (3) *grand strategy* reformasi administrasi pemerintah subnasional di Indonesia sampai dengan tahun 2025.

Disertasi tersebut, dalam upaya menjawab ketiga permasalahannya tadi, menggunakan dua pendekatan penelitian, kuantitatif dan kualitatif. Pendekatan kuantitatif digunakan peneliti dalam penelitian tahap pertama, yaitu untuk menggambarkan potret administrasi pemerintah subnasional Indonesia pada waktu penelitian. Sementara itu, pendekatan kualitatif digunakan dalam penelitian tahap kedua, yaitu untuk menjawab pertanyaan kedua dan ketiga.

Dalam melakukan penelitian, Salomo melandaskan langkahnya pada pentahapan perencanaan skenario yang dibuat oleh Ringland, yang diawali dari *strategic analysis*, *scenario creation*, *strategy finding*, dan diakhiri dengan *strategy formulation*. Adapun untuk tahap penggambaran *existing condition*,

Salomo menggunakan konsep 7 S' (*structure, system, staff, skill, shared value, strategy, style*).

Tinjauan keempat penulis lakukan atas tulisan Henry Fagin yang berjudul "*Urban Transportation Criteria*" yang dimuat dalam jurnal *Annals of the American Academy of Political and Social Science*.¹⁹ Dalam artikel ini, Fagin menuliskan peran transportasi dalam distribusi hasil produksi, pengubah tata guna dan harga lahan. Dalam menjaga kuantitas dan kualitas pelayanan transportasi kota, Fagin memberikan dua konsep yang berperan penting, yaitu *span of responsibility* dan *three decision frameworks*.

Selain itu, Fagin juga memberikan sejumlah prinsip yang perlu diperhatikan dalam mengelola transportasi kota: (1) partisipasi dari seluruh aparat yang bertanggung jawab atas setiap elemen transportasi kota; (2) pungutan pajak dan lain-lain terkait transportasi perlu digunakan untuk memperbaiki kondisi transportasi, bukan untuk kebutuhan lainnya; (3) inovasi dan eksperimen untuk menyesuaikan dengan kecenderungan dalam transportasi kota di nasional dan dunia; (4) perencanaan yang matang untuk mengantisipasi perubahan, terutama dalam tata ruang; (5) analisis perbandingan dampak untuk alternatif kebijakan metropolitan di masa yang akan datang; (6) keberlanjutan desentralisasi kewenangan dan tujuan kebijakan; (7) perumusan kebijakan jangka pendek, menengah, dan panjang, dengan penekanan pada kebijakan berjangka waktu lebih dekat; (8) penekanan kebijakan pada hubungan yang terlihat jelas dibandingkan dengan yang kompleks.

Keempat literatur yang penulis tinjau tersebut memiliki peran dalam penelitian ini, meskipun tentunya terdapat beberapa perbedaan. Literatur pertama memberikan gambaran bahwa terdapat keterkaitan antara kebijakan, manajemen, kepuasan pelanggan, dan kualitas pelayanan dalam konteks moda transportasi umum kota, yaitu *busway*. Keterkaitan ini nantinya dapat penulis gunakan sebagai kerangka dalam menganalisis transportasi DKI Jakarta, yang juga dikonstruksi oleh *busway*. Sementara itu, dengan literatur kedua, penelitian ini memiliki perbedaan. *Pertama*, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif sedangkan

¹⁹ Henry Fagin, "*Urban Transportation Criteria*", seperti dimuat dalam "*Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 352, 1964", diunduh dari www.jstor.org pada 25 Oktober 2007.

penelitian Tabiin menggunakan pendekatan kuantitatif. *Kedua*, penelitian Tabiin bertujuan menggambarkan masing-masing hubungan tiga pasang variabel, sementara penelitian ini berupaya menggambarkan secara kualitatif kondisi yang ada dalam transportasi kota Jakarta.

Penelitian Salomo menjadi rujukan bagi penulis, terutama sebagai metode dalam menyusun skenario yang mungkin terjadi dalam transportasi DKI Jakarta. Sedangkan artikel Fagin yang memuat prinsip-prinsip perencanaan transportasi kota dapat menjadi kerangka pembanding dalam pengumpulan data dan analisis penelitian ini.

2.2 Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini, kerangka berpikir penulis dibentuk oleh beberapa konsep, diantaranya transportasi kota, penelitian kebijakan, dan *scenario learning*. Berikut pemaparan penulis mengenai konsep-konsep tersebut.

2.2.1 Transportasi Kota

Transportasi atau perangkutan adalah perpindahan dari suatu tempat ke tempat lain dengan menggunakan alat pengangkutan, baik yang digerakkan oleh tenaga manusia, hewan (kuda, sapi, kerbau), atau mesin. Terkait istilah perpindahan, maka transportasi melibatkan antara tempat asal (*origin*), perjalanan (*trip*), dan tujuan (*destination*).²⁰

Transportasi berkembang seiring perjalanan sejarah manusia. Ini dimulai sejak sekitar 9.000 tahun lalu, ketika manusia mulai mengumpulkan hewan buruan untuk disimpan di rumah. Pada tahun 5000 SM, bangsa Mesopotamia menemukan roda, yang menandai dimulainya penggunaan alat bantu dalam transportasi. Perkembangan selanjutnya, jalan buatan pun dibangun. Dimulai dengan materi tumpukan batu di Ur pada 4000 SM, tumpukan batu bata di India pada 3000 SM, batuan bentukan di Kreta pada 2000 SM, hingga struktur beton yang kini dikenal.²¹

Transportasi memiliki sejumlah manfaat, meliputi manfaat sosial, ekonomi, politik, dan fisik.²² Hal ini terkait dengan kebutuhan akan transportasi

²⁰ Haryono Sukarto, "Transportasi Perkotaan dan Lingkungan", *Jurnal Teknik Sipil Vol.3 No.2, Juli 2006*

²¹ C. A. O'Flaherty, "Evolution of the Transport Task", dalam *Transport Planning and Traffic Engineering*, Ed. C. A. O'Flaherty, (London: Arnold, 1997), 3

²² Sukarto, *op.cit.*

yang sering dikatakan sebagai *derived demand* (kebutuhan turunan) dari kebutuhan sosial, ekonomi, politik, dan fisik tersebut. Artinya, kebutuhan akan transportasi akan bertambah seiring dengan meningkatnya kebutuhan-kebutuhan tersebut.²³

Terkait dengan hal tersebut, transportasi memegang posisi vital dalam pengelolaan kota. Hal ini disebabkan, dalam kota, penduduk memiliki kebutuhan dan mobilitas yang tinggi. Pengabaian pada pengelolaan transportasi akan mengakibatkan munculnya sejumlah masalah. Sejumlah permasalahan transportasi yang muncul, terutama di kota besar, antara lain:

- Meningkatnya kepemilikan kendaraan bermotor dan penggunaannya yang tidak efisien.
- Perparkiran.
- Kualitas dan jumlah kendaraan angkutan umum yang tidak memadai.
- Kurangnya peranan kereta api sebagai angkutan kota (masal).²⁴

Penulis melihat bahwa permasalahan tersebut melibatkan sejumlah subjek yang saling terkait, yaitu (1) pengguna jasa transportasi pada umumnya, (2) pelaku industri transportasi, (3) aparat pemerintah yang berwenang pada transportasi, hingga (4) pemerintah pada umumnya. Keterkaitan antara subjek-subjek tersebut didasarkan pada kepentingan yang dimiliki oleh masing-masing kelompok.

Fagin, terkait hal ini, memberikan sejumlah kriteria yang dapat digunakan untuk menilai optimasi pemenuhan kebutuhan oleh transportasi kota sesuai dengan kelompok masing-masing. Dalam kelompok masyarakat pengguna jasa transportasi pada umumnya (selanjutnya disebut pengguna), kriteria yang digunakan untuk menilai antara lain (1) kualitas pelayanan; (2) kejelasan pola transportasi; (3) kemudahan mengakses aktivitas satu dan lainnya; (4) biaya transportasi; (5) variasi pilihan untuk jenis rumah, lapangan pekerjaan, dan lokasi

²³ Nasution, *loc.cit.*

²⁴ Jachrizal Sumabrata, "Permasalahan Transportasi Kota: Bagaimana Mengatasinya? (Memperkenalkan Pengelolaan Kebutuhan Transportasi), *Jurnal Kajian Pengembangan Perkotaan Vol.1 No.1, April 2005*, 16-17

usaha; (6) tingkat pertumbuhan lingkungan atau perubahan harga dan tata guna lahan; (7) luasan wilayah yang homogen; dan (8) biaya hidup.²⁵

Sementara itu, untuk kelompok pelaku industri transportasi, kriteria yang digunakan antara lain: (1) Proporsi transportasi publik dan swasta; (2) kecenderungan peningkatan/penurunan perjalanan; (3) prospek tingkat penyerapan tenaga kerja dalam industri transportasi; (4) biaya pelayanan transportasi; (5) prospek pengenaan biaya dan penerimaan lain; dan (6) variasi moda transportasi. Bagi aparat pemerintah yang berwenang dalam pengurusan transportasi, kriteria yang dapat digunakan antara lain: (1) tingkat aksesibilitas; (2) efisiensi antara biaya dan pungutan; (3) "sebaran" proyek; (4) kontinuitas pemasukan dari pungutan; dan (5) sistem transportasi dengan variasi moda. Untuk melihat dari sisi pemerintah pun Fagin telah menetapkan kriteria fleksibilitas fasilitas transportasi dan penerimaan secara politis.²⁶

Dalam perencanaan transportasi, **Bruton** menyatakan

*The urban transport planning process is based on a range of assumptions and principles the most basic of which are that: (1) travel patterns are tangible, stable, and predictable; (2) movement demands are directly related to the distribution, and intensity of land uses, which are capable of being accurately determined for some future date.*²⁷

Lebih lanjut, Bruton mengembangkan asumsi-asumsi tersebut menjadi:

- Hubungan yang menentukan terjadi antara semua moda transportasi, sehingga peran salah satu moda di masa depan tidak dapat ditentukan tanpa mempertimbangkan moda lainnya.
- Sistem transportasi memengaruhi pembangunan sebuah wilayah dan juga melayaninya.
- Wilayah yang mengalami urbanisasi yang kontinu membutuhkan pemecahan masalah transportasi dengan pertimbangan kewilayahan yang lebih luas.

²⁵ Fagin, *op.cit.* 147-148

²⁶ *Ibid.* 148-149

²⁷ Michael J. Bruton, *Introduction to Transportation Planning*, (London: Hutchinson & Co, 1975), 16

- Studi mengenai transportasi adalah bagian integral dalam keseluruhan proses perencanaan kota.
- Proses perencanaan transportasi bersifat kontinu dan membutuhkan kesinambungan dalam masukan, validasi, dan perubahan kebijakan.²⁸

Hal yang serupa juga dikatakan oleh **Mitchell** yang mengembangkan empat prinsip dasar dalam perencanaan transportasi kota:

*First, an individual highway or transit line cannot be planned in isolation. The individual highway should be planned as part of the highway system, so that the effect of each project on the remainder of the system can be tested. Second, highway and transit systems must be planned together...The plan should provide for each mode of transportation...Third, the transportation planning must be metropolitan in scope. It cannot be done successfully within a single municipality in a large metropolitan area...Fourth, transportation planning cannot be separated from planning for the general development of a metropolitan area...*²⁹

Lebih lanjut, Mitchell juga membagi tiga kategori kebijakan transportasi yang menjadi bagian dalam proses perencanaan transportasi kota:

*First is the nature and quality of transportation service one is willing to buy...the second policy group relates to finance...The third category of policies is in the area of organization and administration...Content of the transportation planning should be broadened also to take account more fully of requirements for goods movement in the layout of a highway system...*³⁰

Perkembangan dalam manajemen transportasi kota juga turut melahirkan konsep *Transportation System Management* (TSM). Model ini digunakan untuk mengatur transportasi kota dalam skala besar. TSM menekankan pada aspek

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Robert B. Mitchell, "Transportation Problems and Their Solution", *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 106 No. 3, June 29, 1962, diunduh dari www.jstor.org pada 9 Oktober 2007

³⁰ *Ibid.*

manajerial daripada teknikal. Tujuan dari model manajemen ini adalah meningkatkan kapasitas sistem transportasi dan kualitas lalu lintas kota.³¹

Levy mengunduh dari U.S. Department of Transportation memberikan sejumlah indikator dalam TSM, seperti dapat dilihat dalam Tabel 2.1.

Tabel 2.1
Indikator-Indikator *Transportation System Management (TSM)*

<i>No</i>	<i>Indicators</i>	<i>Sub-incipators</i>
1	<i>Improved vehicular flow</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Improvements in signalized intersections</i> • <i>Freeway ramp metering</i> • <i>One-way streets</i> • <i>Removal of on-street parking</i> • <i>Reversible Lanes</i> • <i>Traffic Channelization</i> • <i>Off-Street Loading</i> • <i>Transit-stop relocation</i>
2	<i>Preferential treatment of high-capacity-occupancy vehicles</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Freeway bus and carpool lanes and access ramps</i> • <i>Bus and carpool lanes on city streets and urban arterial</i> • <i>Bus preemption of traffic signals</i> • <i>Toll policies</i>
3	<i>Reduced peak-period travel</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Work rescheduling</i> • <i>Congestion Pricing</i> • <i>Peak-period truck restrictions</i>
4	<i>Parking Management</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Parking regulations</i> • <i>Park-and-ride facilities</i>
5	<i>Promotion of nonauto or high-occupancy auto use</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ridesharing</i> • <i>Human-powered travel modes</i> • <i>Auto-restricted zones</i>
6	<i>Transit and paratransit service improvements</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Transit marketing</i> • <i>Security measures</i> • <i>Transit shelters</i> • <i>Transit terminals</i> • <i>Transit-fare policies and fare-collection techniques</i> • <i>Extention of transit with paratransit services</i> • <i>Integration of transportation services</i>
7	<i>Transit management efficiency measures</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Route evaluation</i> • <i>Vehicle communication and monitoring techniques</i> • <i>Maintenance policies</i> • <i>Evaluation of system performance</i>

Sumber: John M. Levy, *Contemporary Urban Planning*

³¹ Levy, John M., *Contemporary Urban Planning*, (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1991), 219.

Dalam literatur lainnya, TSM juga diistilahkan sebagai TDM (*Transportation Demand Management*), yaitu kebijakan payung untuk mengelola permintaan akan transportasi.³² Ide dasar dari TDM adalah untuk mengelola sisi permintaan dari transportasi, karena sisi penawaran akan selalu mengarah pada upaya untuk meningkatkan kapasitas transportasi seiring dengan peningkatan jumlah manusia.

TDM atau TSM seringkali tidak mudah untuk diimplementasikan. **Gifford** menginventarisasi beberapa masalah yang kerap muncul dalam implemmentasi TDM:

- a. Persoalan yurisdiksi; kebanyakan daerah metropolitan terdiri atas beberapa kota yang memiliki pemerintahan sendiri, dan beberapa fasilitas dalam satu kota bahkan dikelola oleh instansi-instansi yang berbeda.
- b. Persoalan organisasional; Organisasi yang bertanggung jawab mengoperasikan sistem transportasi dapat mengalami masalah dalam ketidakmampuan mereka dalam merencanakan dan mengoperasikan sistem yang semakin baik. Hal ini bisa disebabkan oleh kekurangan dana, kekurangan teknologi, dan ketidakmampuan sumber daya manusia.
- c. Persoalan perilaku; perilaku dari pengguna transportasi juga berperan penting dalam keberhasilan TDM. Seringkali pengguna kendaraan bermotor mengacuhkan aturan jumlah penumpang minimum, larangan parkir, atau membeli alat anti deteksi pada jalur *electronic road pricing* (ERP).³³

Electronic Road Pricing sendiri memiliki beberapa pertimbangan untuk diterapkan, karena dapat menimbulkan keberatan/masalah pada hal lain, diantaranya:

- Ketidakadilan bagi kelompok ekonomi menengah ke bawah; kelompok ini adalah mereka yang memiliki kendaraan pribadi untuk

³² Jonathan L. Gifford, "*Congestion and Its Discontents*", dalam *Access to Destinations*, ed. David M. Levinson dan Kevin J. Krizek, (Oxford:Elsevier, 2005), 46

³³ *Ibid.* 52-53. Mengenai hal ini dapat pula dilihat pada Wijnand Veeneman, *Mind The Gap: Bridging Theories and Practice for the Organization of Metropolitan Public Transport*. (Netherland: DUP Science, 2002)

beraktivitas sehari-hari karena tuntutan (kualitas kendaraan umum yang buruk, harus membawa peralatan yang banyak, tuntutan mobilitas dari kantor). Bagi mereka, menggunakan kendaraan pribadi bukan pilihan, tetapi kebutuhan, sehingga penerapan ERP akan berakibat signifikan pada kehidupan sehari-harinya. Oleh karenanya, penerapan ERP harus dibarengi dengan perbaikan kualitas kendaraan umum dan prasarana transportasi.

- Privasi masyarakat; Di banyak negara maju, penerapan ERP berarti pula pengawasan negara terhadap keberadaan warga negaranya di tempat dan waktu tertentu. Hal ini seringkali dianggap merupakan pelanggaran bagi privasi warga negara.
- Adanya kelompok masyarakat tertentu yang harus didahulukan; Kelompok ini diantaranya adalah dokter dan paramedis, pemadam kebakaran, dan polisi. Penerapan ERP harus memerhatikan kebutuhan akan kelompok-kelompok ini. Kelompok lainnya adalah pejabat negara. Akan tetapi, perlakuan khusus pada pejabat negara terkait ERP akan membuat kebijakan ini buruk di mata publik.
- Kecenderungan mencari jalan tikus; Adanya jalan-jalan kecil di sekitar jalur ERP akan membuat pengguna kendaraan menggunakan jalan-jalan tersebut, sekalipun jalan itu melewati permukiman warga. Hal ini akan berakibat munculnya titik kemacetan baru.³⁴

2.2.2 Penelitian Kebijakan

Analisis kebijakan adalah fakta yang muncul karena kebijakan yang ada tidak memuaskan.³⁵ **Dunn**, seperti dikutip oleh **Nugroho**, mendefinisikan analisis kebijakan sebagai aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan.³⁶

Sementara itu, **Weimer** dan **Vining** memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai analisis kebijakan:

³⁴ John Hibbs, *Transport Policy: The Myth of Integrated Road Planning*, (London: The Institute of Economic Affairs, 2000), 33-35

³⁵ Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Analisis Kebijakan*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2007), 1

³⁶ *Ibid.* 7

*Policy analysis is client-oriented advice relevant to public decisions and informed by social values...policy analysis is a means of synthesizing information including research results to produce a format for policy decisions (the laying out of alternative choices) and of determining needs for policy relevant information...policy analysis is an applied social science discipline which uses multiple methods of inquiry and argument to produce and transform policy-relevant information that may be utilized in political settings to resolve policy problems...*³⁷

Dalam pengertian yang diberikan oleh Dunn serta Weimer dan Vining tersebut, analisis kebijakan dilihat sebagai sebuah kegiatan yang bernilai praktis. Weimer dan Vining menegaskan hal tersebut dengan pernyataan bahwa analisis kebijakan bertujuan memberikan nasihat atau petunjuk (*advice*) dalam pembuatan kebijakan (*public decision*). Bahkan, Weimer dan Vining mempertegasnya dengan menyatakan bahwa analisis kebijakan merupakan ilmu pengetahuan terapan yang digunakan dalam kegiatan politis untuk memecahkan masalah (*applied social science...in political setting to resolve policy problems*).

Dalam definisi yang diberikan Weimer dan Vining tersebut, muncul pula istilah analis kebijakan sebagai pelaku analisis kebijakan. Subjek ini dikatakan sebagai sebuah profesi, sebagaimana disebutkan pula oleh **Patton dan Savicky**:

*Policy analyst are often required to give advice to policy maker in incredibly short periods of time, in contrast to university researcher and think tank consultant who are hired specifically to conduct intensive research on public policy issues*³⁸

Dari pemahaman-pemahaman tersebut, maka dapat dikatakan bahwa analisis kebijakan merupakan konsep yang berbeda dengan penelitian kebijakan, meskipun keduanya berusaha melihat masalah dalam kebijakan publik. Analisis kebijakan memerlukan keterampilan tinggi, termasuk diantaranya seni, kompromi, argumentasi, persuasi, hingga intuisi.³⁹

Majchrzak, seperti dikutip Nugroho, mengemukakan bahwa penelitian kebijakan adalah *the process of conducting research on, or analysis of, a*

³⁷ *Ibid.* 36-37

³⁸ *Ibid.* 59

³⁹ *Ibid.* 64

fundamental social problems.⁴⁰ Sehubungan dengan perbedaan ini, Hill juga melakukan pembedaan yang diklasifikasikannya sebagai analisis tentang kebijakan (*analysis of policy*) dan analisis untuk kebijakan (*analysis for policy*), yang perbedaannya dapat dilihat pada Tabel 2.2.⁴¹

Tabel 2.2
Perbedaan Antara *Analysis of Policy* dan *Analysis for Policy*

<i>Analysis of Policy</i>	<i>Analysis for Policy</i>
Penelitian tentang isi kebijakan	Analisis untuk merumuskan kebijakan
Penelitian tentang implementasi kebijakan	Analisis untuk memprediksi dampak kebijakan
Penelitian tentang kinerja kebijakan	Analisis untuk memperbaiki isi kebijakan
Penelitian tentang lingkungan kebijakan	Analisis untuk memperbaiki implementasi kebijakan
Penelitian tentang proses kebijakan	Analisis untuk memperbaiki proses kebijakan

Sumber: Riant Nugroho, 2007

Dalam pemahaman tersebut, dapat dikatakan pula bahwa penelitian kebijakan pada dasarnya dapat dilakukan baik sebelum, ketika, ataupun sesudah kebijakan diambil/dibuat sebagai penilaian/evaluasi implementasi kebijakan, namun tidak untuk tujuan utama rekomendasi kebijakan. Sementara itu, analisis kebijakan dilakukan sebelum kebijakan berikutnya diambil, karena hasil dari analisis kebijakan tersebut akan digunakan dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan tersebut.⁴²

Bagaimanapun, langkah-langkah yang dilakukan dalam melakukan analisis kebijakan dengan penelitian kebijakan tidak jauh berbeda. Proses analisis kebijakan menurut Weimer dan Vining terdiri dari dua tahap utama, yaitu analisis masalah dan analisis solusi, yang dijabarkan sebagai berikut.

- a. *Understanding policy problems*, yang mencakup kegiatan:
 - 1) *Receiving the problem: assessing symptoms*.

⁴⁰ *Ibid.* 201

⁴¹ *Ibid.* 203

⁴² *ibid.* 210

- 2) *Framing the problem: analyzing market and government failure.*
 - 3) *Modeling the problem: identifying policy variables.*
- b. *Choosing and explaining relevant goals and constraints.*
 - c. *Selecting a solution method.*
 - d. *Choosing evaluation criteria.*
 - e. *Specifying policy alternatives.*
 - f. *Evaluating: predicting impacts of alternatives and valuing them in terms of criteria.*
 - g. *Recommending actions.*⁴³

Dari langkah-langkah tersebut, tahap analisis masalah terletak pada langkah a hingga langkah c. Sementara itu, langkah d hingga langkah g merupakan tahap analisis solusi, yang merupakan pembeda analisis kebijakan dengan penelitian kebijakan.

2.2.3 Scenario Learning

Fahey dan **Randall** mendefinisikan *scenario learning* sebagai *a methodology that combines scenario development with the decision-making processes of strategic management*.⁴⁴ Van der Heijden mengatakan bahwa *scenario-based planning*⁴⁵ adalah sama dengan pembelajaran, sehingga istilah *scenario learning* dapat pula dipersamakan dengan *scenario-based planning*.

Scenario planning didefinisikan oleh **Schwartz** sebagai *making choices today with an understanding of how they might turn out*.⁴⁶ Sementara itu, **Porter** mendefinisikan *scenario* sebagai *an internally consistent view of what the future*

⁴³ *Ibid.* 47-48

⁴⁴ Liam Fahey dan Robert M. Randall, "What is Scenario Learning?", dalam *Learning from the Future: Competitive Foresights Scenario*, Ed. Liam Fahey dan Robert M. Randall, (Toronto: John Wiley & Sons, Inc. 1998), 4

⁴⁵ Atau selanjutnya disebut sebagai *scenario planning*. Penggunaan istilah *scenario planning* terkadang menjadi perdebatan, karena dalam konteks perencanaan pada dasarnya tidak ada hal yang pasti selain perubahan, sehingga merencanakan masa depan dengan skenario yang telah dibuat sejak awal menjadi kurang pas bagi beberapa ahli, seperti dapat dilihat lebih lanjut pada Kees van der Heijden, *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*, 2nd Edition, (Chichester: John Wiley & Sons, Ltd. 2005), 15-17

⁴⁶ Peter Schwartz, *The Art of The Long View: Planning for the Future in an Uncertain World*, (New York: Currency, 1996), 4

*might turn out to be – not a forecast, but one possible future outcome.*⁴⁷ Sementara itu, **Lindgren** dan **Bandhold** mengutip definisi **Shoemaker** mengenai *scenario planning*, yang dikatakannya sebagai *a disciplined method for imaging possible futures in which organizational decisions may be played out.*⁴⁸

Dari sejumlah definisi tersebut, diketahui secara jelas bahwa skenario yang dimaksud dalam *scenario planning* ataupun *scenario learning* merupakan kemungkinan kejadian yang dapat terjadi di masa depan. Lindgren dan Bandhold lebih lanjut menyatakan bahwa skenario bukan didapat dari hasil peramalan atau penerawangan, tetapi merupakan gambaran nyata mengenai kemungkinan di masa depan (*vivid descriptions of plausible futures*).⁴⁹

Lebih lanjut mengenai hal tersebut, **Maani** dan **Cavana** mengutip **Becker** yang menyatakan dua kemungkinan dari keberadaan sebuah skenario:

*A scenario can present future conditions in two different ways. It can describe a snapshot in time, that is, conditions at some particular instant in the future. Alternatively, a scenario can describe the evolution of events from now to some point of time in the future. In other words, it can present a “future history”...Indeed, preparing scenarios as a future history requires that a possible evolution of events and trends be described as an integral part of the scenario.*⁵⁰

Becker juga mengidentifikasi tiga perbedaan tujuan dalam menggunakan perencanaan skenario, yaitu:

- *to estimate if various policies and actions can assist or prevent the conditions of a scenario from coming about;*
- *to assess how well alternate policies and strategies would perform under the conditions depicted, i.e. to estimate risks in choosing certain courses of action; and*

⁴⁷ Gill Ringland, *Scenarios in Business*, (Chichester: John Wiley & Sons, Ltd. 2002a), 2; mengenai hal ini dikatakan pula oleh Peter Senge dalam *The Fifth Discipline: The Art and Practice of The Learning Organization*, (New York: Currency and Doubleday, 1990)

⁴⁸ Mats Lindgren dan Hans Bandhold, *Scenario Planning: The Link Between Future and Strategy*, (Hampshire: Palmgrave MacMillan, 2003), 21

⁴⁹ *Ibid.* 22

⁵⁰ Kambiz E. Maani dan Robert Y. Cavana, *Systems Thinking and Modelling: Understanding Complexity and Change*, (Auckland: Pearson Education, 2000), 83

- *to provide a common background for various groups or individuals involved in planning within an organization.*⁵¹

Dalam menanggapi kapan pemikiran skenario sebaiknya dilakukan, Ringland mengatakan bahwa waktu terbaik menggunakan skenario adalah saat (1) level strategis organisasi baru saja ditetapkan; (2) hasil dari skenario memungkinkan untuk diintegrasikan dalam rencana strategis; (3) organisasi menghadapi tantangan seperti perubahan peran, demografis, dan tuntutan *stakeholders*.⁵²

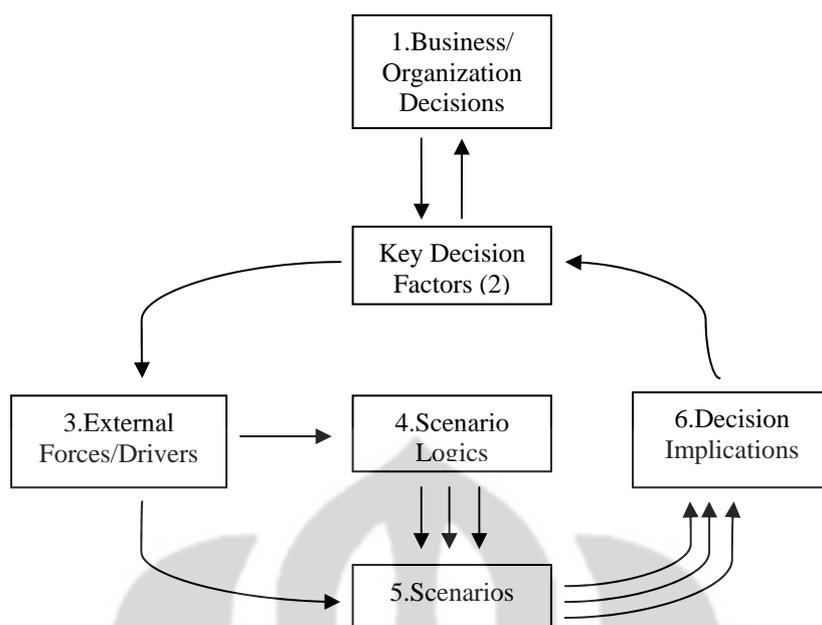
Merujuk pada pernyataan Ringland, maka penelitian ini, yang mengambil lokasi di DKI Jakarta, menjadi relevan untuk dilakukan dengan menggunakan *scenario learning*. Hal ini didukung dengan fakta bahwa DKI Jakarta baru melakukan pergantian Gubernur dan dalam waktu dekat akan melewati pergantian anggota DPRD. Selain itu, DKI Jakarta sebagai metropolitan terbesar di Indonesia juga senantiasa menghadapi tantangan demografis terkait urbanisasi dan tantangan pelayanan kota yang tinggi.

Ada beberapa pendapat ahli dalam merumuskan langkah-langkah dalam melakukan *scenario learning*. Akan tetapi, pada dasarnya perbedaan dari pendapat-pendapat tersebut lebih terletak pada penamaan semata. Salah satu yang telah penulis paparkan terdapat di bagian Tinjauan Pustaka, yaitu pentahapan yang dilakukan oleh Ringland. **Wilson**, misalnya, menggambarkan proses membuat skenario ke dalam enam tahap, seperti dapat dilihat pada Gambar 2.1.⁵³

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Gill Ringland, *Scenario in Public Policy*, (Chichester: John Wiley & Sons, Ltd. 2002b), 139-140

⁵³ Maani dan Cavana, *loc.cit.* 83 Wilson menamakan langkah 1 sebagai “Identifikasi dan analisis isu organisasi”, langkah 2 “Spesifikasi faktor-faktor kunci”, langkah 3 “Identifikasi dan analisis kekuatan lingkungan”, langkah 4 “Membangun logika skenario”, langkah 5 “Memilih dan mengelaborasi skenario”, dan langkah 6 “Interpretasi skenario dan dampaknya”



Gambar 2.1
Langkah-langkah dalam Pembuatan Skenario Versi Wilson

Sumber: Maani dan Cavana, 2000

Sementara itu, Schwartz, seperti diadaptasi Ringland, menyampaikan dua belas langkah dalam mengembangkan skenario, yang terbagi atas (1) identifikasi isu terkait; (2) mencari faktor kunci di lingkungan; (3) menentukan *driving forces*; (4) mengurutkan berdasarkan tingkat kepentingan dan ketidakpastian; (5) memilih logika skenario; (6) menceritakan masing-masing skenario; (7) dampak skenario pada strategi; (8) memilih indikator utama; (9) mengembalikan skenario kepada mereka yang mengusulkan; (10) mendiskusikan pilihan strategi; (11) menyetujui rencana kerja; (12) mempraktikkan skenario.⁵⁴

Selain itu, Lindgren dan Bandhold juga memberikan langkah-langkah yang dapat dilakukan dalam menyusun skenario, yang mereka namakan sebagai TAIDA (*Tracking, Analyzing, Imaging, Deciding, Acting*). Dalam *tracking* dilakukan penelusuran perubahan dan tanda-tanda keberadaan tantangan dan peluang, selain juga mengenali kekuatan dan kelemahan yang dimiliki. Tahap *analyzing* dilakukan dengan menganalisis konsekuensi yang dapat muncul akibat keberadaan tantangan dan peluang. Pada tahap ini pula logika skenario mulai dikembangkan. Tahap *imaging* merupakan tahap identifikasi kemungkinan dan membangun visi mengenai apa yang diharapkan (*visions of what is desired*).

⁵⁴ Ringland (2002b), *op.cit.* 146

Dalam tahap ini, diidentifikasi pula dampak yang terjadi jika setiap skenario muncul. Tahap *deciding* berhubungan dengan pengambilan keputusan mengenai skenario apa yang akan disasar dan dengan strategi seperti apa. Tahap terakhir, *acting*, merupakan tahap implementasi strategi yang telah mengintegrasikan skenario sekaligus tahap pembelajaran organisasi untuk terus menyesuaikan diri.⁵⁵

Dari beberapa langkah yang telah penulis paparkan, dapat dipahami bahwa proses *scenario learning* selalu dimulai dengan mengenali kondisi internal dan terutama lingkungan luar organisasi, kemudian mengidentifikasi faktor-faktor kunci yang dapat menjadi pendorong perubahan organisasi, untuk selanjutnya faktor-faktor tersebut digunakan dalam membangun logika skenario. Logika skenario yang terbangun memerlukan deskripsi naratif, terutama mengenai konsekuensi yang dihadapi masing-masing alur. Setelah memahami masing-masing alur dalam skenario, maka dilakukan pemilihan alur skenario terbaik dan penyusunan strategi guna mencapainya.

Selanjutnya, penulis juga berupaya menggambarkan secara singkat keterkaitan antara konsep-konsep yang telah penulis paparkan sebelumnya dengan konteksnya pada penelitian ini. Pembentukan kerangka berpikir akan berguna dalam membentuk rambu-rambu bagi penelitian ini.

Dalam anak subbab sebelumnya, penulis telah memaparkan proses analisis kebijakan menurut Weimer dan Vining. Merujuk pada pernyataan mereka, maka penelitian ini dilakukan dengan menggunakan langkah a hingga c, yang merupakan langkah-langkah analisis yang belum termasuk dalam *applied research*. Penggunaan langkah a hingga c tersebut akan penulis sesuaikan dengan metode atau alat yang penulis gunakan, yaitu *scenario modeling*.

Penelitian ini sendiri secara khusus dapat dikatakan sebagai penelitian kebijakan perkotaan (*urban research*), karena berupaya menganalisis persoalan di perkotaan, seperti dikatakan oleh **Andranovich** dan **Riposa**:

Urban research is conducted from two general positions. One is academically oriented (basic research), and focuses on theory building. The other is policy-oriented (applied research) and focuses on problem

⁵⁵ Lindgren dan Bandhold, *loc.cit.* 38-42

*solving...Both converged in wanting to better understand and improve our quality of life in urban areas...*⁵⁶

Merujuk pernyataan tersebut, maka penelitian ini, dalam kerangka penelitian perkotaan, termasuk dalam penelitian dasar. Hal ini karena fokus penelitian ini bukanlah pada pembentukan kebijakan.

Sementara itu, terkait dengan alat (*tools*) yang penulis gunakan dalam penelitian ini, yaitu pembelajaran skenario, penulis untuk penelitian ini akan menggunakan langkah TAIDA yang digunakan oleh Lindgren dan Bandhold, karena langkah-langkah tersebut pada dasarnya merupakan benang merah dari sejumlah langkah penyusunan skenario yang telah ada sebelumnya. Akan tetapi, merujuk pada penjelasan sebelumnya mengenai penelitian kebijakan, maka penelitian ini hanya akan dilakukan hingga tahap T-A-I (*Tracking, Analyzing, Imaging*), atau dalam istilah Maani dan Cavana disebutkan sebagai *scenario modeling*.⁵⁷

Penyusunan skenario sendiri pada dasarnya adalah untuk mengetahui faktor-faktor eksternal dari sistem yang paling memengaruhi sistem tersebut. Sistem yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah sistem transportasi darat DKI Jakarta. Adapun sistem yang memengaruhinya adalah sistem-sistem yang memiliki keterkaitan dengan sistem transportasi darat DKI Jakarta. Sebagaimana dikatakan oleh Nasution, transportasi memiliki keterkaitan dengan sosial, ekonomi, dan politik. Dengan kata lain, sistem transportasi pun mendapat pengaruh dari sistem sosial, ekonomi, dan politik. Penulis tidak menutup kemungkinan adanya sistem lain dalam lingkungan sistem transportasi yang dapat berperan sebagai *driving force* untuk membentuk skenario sistem transportasi darat DKI Jakarta.

2.3 Metode Penelitian

2.3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah cara manusia dalam usaha mengerti sebuah fenomena sosial. Pendekatan penelitian memberikan asumsi mengenai dunia

⁵⁶ Gregory D. Andranovich dan Gerry Riposa, *Doing Urban Research*, (California: SAGE Publications. Inc., 1993), 5

⁵⁷ Maani dan Cavana, *loc.cit.* 89

sosial, bagaimana ilmu pengetahuan dikelola, dan apa yang sesungguhnya merupakan masalah, solusi, dan kriteria pembuktian.⁵⁸

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Neuman mendefinisikan pendekatan kualitatif atau interpretif sebagai

*the systematic analysis of socially meaningful action through the direct detailed observation of people in natural settings in order to arrive at understandings and interpretations of how people create and maintain their social worlds.*⁵⁹

Menurut Neuman, pendekatan kualitatif adalah analisis sistematis tentang fenomena sosial melalui pengamatan mendetail atas masyarakat dalam kondisi alaminya dengan tujuan memahami dan menginterpretasi bagaimana masyarakat menciptakan dan menjaga lingkungan sosial mereka. Hal senada turut disampaikan oleh Usman dan Akbar yang mendefinisikan penelitian (dengan pendekatan) kualitatif sebagai usaha memahami dan menafsirkan makna suatu peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu menurut perspektif penelitian sendiri.⁶⁰

Dalam pendekatan kualitatif berlaku orientasi konstruksionis (*constructionist orientation*), yaitu asumsi bahwa interaksi dan keyakinan masyarakatlah yang menciptakan realita.⁶¹ Orientasi ini pula yang mendorong pendekatan kualitatif juga dipersamakan dengan konstruktivisme. Orientasi konstruksionis juga membuat pendekatan kualitatif menjadi lebih kontekstual.

Keterkaitan dengan konteks ini pula yang menyebabkan penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif. Hal ini berangkat dari asumsi permasalahan transportasi di setiap kota memiliki karakteristiknya masing-masing, dan terjadi sebagai akibat dari interaksi sosial penduduk di setiap kota.

2.3.2 Jenis/Tipe Penelitian

Berdasarkan manfaat/aplikasinya, penelitian ini termasuk dalam penelitian murni (*pure research/basic research*), karena penelitian dilakukan untuk

⁵⁸ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches*, (California: SAGE Publication, 1994), 1

⁵⁹ W. Laurence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 6th Edition, (New York: Pearson Education, 2006), 88

⁶⁰ Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, *Metode Penelitian Sosial*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), 81

⁶¹ *op.cit.* 89

memenuhi kebutuhan peneliti sendiri dan dilakukan dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan.⁶² Seperti juga dikatakan Bailey:

*Pure research involves developing and testing theories and hypotheses that are intellectually challenging to the researcher but may not have practical application at the present time or in the future. Thus such works often involves the testing of hypotheses containing very abstract and specialized concepts.*⁶³

Berdasarkan tujuannya, penelitian ini termasuk dalam penelitian deskriptif, karena penelitian ini berusaha menggambarkan secara sistematis situasi dan masalah kemacetan dalam transportasi di DKI Jakarta. Sementara itu, berdasarkan dimensi waktunya, penelitian ini termasuk dalam *case study* (studi kasus), terutama bertipe *single-site case study*.⁶⁴ Studi kasus dilakukan atas masalah kemacetan, dengan lokasi studi di Provinsi DKI Jakarta (minus Kabupaten Kepulauan Seribu).

Menurut teknik pengumpulan datanya, penelitian ini termasuk dalam penelitian lapangan, dengan peneliti terjun langsung ke sumber data primer, diantaranya Dinas Perhubungan DKI Jakarta, Dewan Transportasi Kota Jakarta, dan beberapa terminal bus dalam kota dan stasiun kereta api di Provinsi DKI Jakarta.

2.3.3 Metode dan Strategi Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan sejumlah metode dalam pengumpulan datanya. Penulis berupaya mengombinasikan sejumlah teknik untuk memperoleh data yang relevan untuk melakukan *scenario modeling*. Teknik yang akan penulis gunakan dalam penelitian ini adalah analisis dokumen dan data statistik untuk mendapatkan data sekunder, dan penyebaran kuesioner Delphi (*Delphi surveys*), dan wawancara mendalam untuk perolehan data primer.

Dokumen dan data statistik penulis gunakan sebagai teknik dalam proses *tracking*, yaitu penggambaran kondisi objektif kemacetan di DKI Jakarta, seperti

⁶² Bambang Prasetyo dan Lina Miftahul Jannah, *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005), 38

⁶³ Ranjit Kumar, *Research Methodology: A Step-By-Step Guide for Beginners*, (London: SAGE Publication, 1999), 8

⁶⁴ Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006), 6-7

juga dikatakan oleh Lindgren dan Bandhold: *media scanning is a simple and popular method either for continuous monitoring or for an occasional overview or inspiration as a part of a scenario planning process.*⁶⁵ Selain itu, penelusuran data sekunder juga akan berguna sebagai pendukung dalam langkah-langkah selanjutnya.

Delphi surveys akan penulis gunakan sebagai teknik dalam merumuskan faktor-faktor lingkungan utama (*driving forces*) pembentuk skenario, yang merupakan bagian dari langkah *analyzing* dan *imaging*. Survey Delphi dilakukan kepada 7 orang yang merupakan gabungan dari pengguna transportasi umum (terdiri atas pengguna angkutan umum, pengguna sepeda motor, dan pengguna mobil pribadi), pejabat Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta, anggota Dewan Transportasi Kota Jakarta, dan akademisi yang mendalami bidang terkait.⁶⁶ Survey Delphi ini penulis gunakan untuk menjaga orisinalitas respon dari responden. Sementara itu, wawancara mendalam juga akan penulis lakukan kepada pejabat di Dinas Perhubungan DKI Jakarta dan akademisi yang memahami persoalan kemacetan di DKI Jakarta. Wawancara mendalam dapat penulis gunakan baik dalam tahap *analyzing* maupun *imaging*.

2.3.4 Hipotesis Kerja

Dalam penelitian kualitatif, hipotesis kerja dimaksudkan sebagai panduan dalam proses analisis data dan dapat terus-menerus disesuaikan dengan data lapangan yang didapat.⁶⁷ Hipotesis kerja dalam penelitian ini adalah persoalan kemacetan di DKI Jakarta pada 2030 akan dapat diatasi dengan pembangunan Pola Transportasi Makro yang terintegrasi dengan kebijakan pembatasan pemakaian kendaraan pribadi.

2.3.5 Narasumber/Informan

Narasumber dalam penelitian ini terbagi dalam dua kelompok: responden dan informan. Responden adalah mereka yang akan menerima kuesioner untuk

⁶⁵ Lindgren dan Bandhold, *loc.cit.* 130

⁶⁶ Jumlah maksimum 30 orang merujuk pada jumlah yang direkomendasikan oleh T. Harrell Allen. Dikatakannya bahwa jumlah ideal melakukan survey Delphi adalah 10 hingga 30 responden, tergantung pada heterogenitas kelompok responden. Jumlah responden hingga lebih dari 30 orang, menurutnya, akan mulai membentuk homogenitas respon. Lebih lanjut dapat dilihat dalam T. Harrell Allen, *New Methods in Social Science Research: Policy Sciences and Future Research*, (New York: Praeger Publisher, 1978), 121-123

⁶⁷ Irawan, *loc.cit.* 70

survey Delphi, dengan jumlah 7 orang, dan terdiri dari kelompok pengguna jasa transportasi umum, kelompok pengguna kendaraan bermotor, karyawan/pejabat di lingkungan Dinas Perhubungan, anggota Dewan Transportasi Kota DKI Jakarta, dan akademisi terkait. Sementara itu, informan adalah narasumber yang memberikan keterangan lewat wawancara mendalam, yaitu:

- Ahli transportasi dari Universitas Indonesia;
- Sosiolog perkotaan dari Universitas Indonesia;
- Pejabat Dinas Perhubungan DKI Jakarta;
- Pengamat transportasi dari *Institute for Transportation Development Policy*; dan
- Ahli ekonomi politik dan kebijakan dari Universitas Indonesia.

2.3.6 Proses Penelitian

Secara umum, **Denzin** dan **Lincoln** mendeskripsikan proses penelitian kualitatif ke dalam tujuh tahap, yaitu *acknowledge social self* (peneliti memosisikan diri dalam masalah), *adopt perspective* (mengadopsi pandangan/konsep tertentu mengenai masalah), *design study* (membuat rancangan penelitian), *collect data* (mengumpulkan data), *analyze data* (analisis data) dan *interpret data* (interpretasi data) yang dapat dilakukan bergantian dan berulang-ulang, dan *inform others* (melaporkan hasil penelitian).⁶⁸ Dalam penelitian ini, menyesuaikan dengan metode model skenario yang digunakan, penulis secara spesifik memiliki teknik berbeda dalam tahap *collect data*, *analyze data*, dan *interpret data*.

Tahap *collect data* sendiri terbagi dalam tiga bagian sesuai kerangka waktunya: *tracking*, *analyzing*, dan *imaging*. Dalam langkah *tracking*, pengumpulan data dilakukan dengan penelusuran data statistik dan dokumen terkait (data sekunder). Pada langkah ini, penulis berupaya mengumpulkan informasi mengenai kondisi objektif transportasi DKI Jakarta hingga saat penelitian. Data-data yang akan dikumpulkan pada langkah ini akan dikelompokkan ke dalam komponen sistem transportasi seperti dikemukakan oleh Morlok, yaitu jaringan transportasi dan kendaraan. Langkah ini sekaligus merupakan penilaian atas implementasi kebijakan transportasi DKI Jakarta terkait

⁶⁸ Neuman, *loc.cit.* 15

dengan kemacetan. Penilaian atas implementasi kebijakan ini juga akan dilakukan lewat penyebaran kuesioner Delphi.

Sementara itu, langkah *analyzing* dan *imaging* akan menggunakan survey Delphi dan wawancara mendalam sebagai instrumen utama, dengan didukung data sekunder. Dalam langkah *analyzing*, data yang akan dikumpulkan berupa pendapat para responden mengenai variabel eksternal terpenting yang akan menjadi faktor penggerak utama (*driving forces*) sistem transportasi DKI Jakarta. Responden akan menerima gambaran terlebih dahulu mengenai kondisi objektif transportasi DKI Jakarta dari data yang telah penulis dapatkan pada langkah sebelumnya. Pada langkah *imaging*, data yang akan penulis kumpulkan adalah berupa kemungkinan-kemungkinan skenario yang akan tercipta bagi transportasi DKI Jakarta hingga tahun 2030. Data ini akan penulis dapatkan dari wawancara mendalam.

Sementara itu, tahap *analyze data* dan *interpret data* akan peneliti lakukan di setiap langkah (*tracking*, *analyzing*, dan *imaging*), dengan intensitas lebih tinggi pada langkah kedua dan ketiga. Tahap *interpret data* sekaligus akan mendorong penulis untuk mengambil kesimpulan dari penelitian ini.

Sebagaimana halnya penelitian kualitatif, penelitian ini tidak memiliki batasan yang ketat akan reliabilitas. Hal ini disebabkan data yang diperoleh merupakan hasil interaksi dari setiap penelitian dan instrumen yang digunakan beragam tergantung dari kondisi yang terdapat di lapangan.⁶⁹

Menurut Lincoln dan Guba, sedikitnya ada empat standar atau kriteria utama guna menjamin keabsahan hasil penelitian kualitatif, yaitu standar kredibilitas, standar transferabilitas, standar dependabilitas, dan standar konfirmabilitas.⁷⁰

2.3.7 Penentuan Lokasi Penelitian

Lokasi (*site*) penelitian adalah di Provinsi DKI Jakarta, dengan fokus utama pada jalan-jalan arteri dan fasilitas transportasi. Alasan penentuan lokasi adalah Jakarta merupakan pusat dari metropolitan Jabodetabek yang merupakan

⁶⁹ Neuman, *loc.cit*, 196

⁷⁰ Sanggar Kanto, "Sampling, Validitas, dan Reliabilitas dalam Penelitian Kualitatif", dalam Burhan Bungin (Ed.), *Analisis Data Penelitian Kualitatif: Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2003), 59-62.

metropolitan terbesar di Indonesia. DKI Jakarta juga memiliki arus komuter yang mencapai sekitar 4 juta jiwa setiap harinya. DKI Jakarta juga merupakan pusat pemerintahan dan politik nasional, sehingga memiliki kedatangan pengunjung yang tinggi terkait urusan-urusan tersebut.

2.3.8 Batasan Penelitian

Terkait dengan keterbatasan rasional (*bounded rationality*), seperti dikatakan oleh Chester I. Barnard, dan kemampuan peneliti dalam mengelola permasalahan (*manageable problems*), maka penelitian ini perlu mendapat pembatasan (*limit*). Dalam penelitian ini, batasan penulis ditetapkan pada tiga hal: proses, masalah, dan lokasi.

Dalam hal proses, penulis membatasi penelitian hanya sampai tahap *imaging* dari keseluruhan tahap *TAIDA* yang dinyatakan oleh Lindgren dan Bandhold. Pembatasan ini dilakukan atas dasar asumsi penelitian ini sebagai penelitian murni, sedangkan dalam literatur yang didapat, langkah *deciding* dan *acting* merupakan bentuk terapan dari *scenario learning*, karena kedua langkah ini merupakan integrasi dari *scenario modeling* ke dalam strategi organisasi. Dalam kedua tahap ini, diperlukan pengambilan keputusan dari pejabat yang berwenang. Strategi yang penulis paparkan pada Bab 4 adalah bagian dari konsekuensi untuk menggambarkan skenario yang dapat terjadi apabila tidak dilakukan perbaikan dan sebaliknya.

Dalam hal masalah, penelitian ini akan dibatasi pada masalah kemacetan saja. Masalah dalam transportasi kota sendiri pada dasarnya cukup banyak, karena selain kemacetan, masalah juga terkait polusi, aksesibilitas dan kualitas kendaraan umum dan infrastruktur terkait, hingga isolasi suatu daerah dan penumpukan aktivitas di daerah lainnya. Pembahasan sendiri juga akan meminimumkan aspek teknis dan finansial melainkan lebih kepada aspek manajerial dari transportasi kota, sesuai dengan latar belakang pendidikan penulis. Sementara itu, dalam hal teknis, penelitian ini akan dibatasi pada Provinsi DKI Jakarta minus Kabupaten Administratif Kepulauan Seribu. Hal ini dilakukan karena terdapat perbedaan karakter antara daerah tersebut dengan kota administratif lainnya di DKI Jakarta, terutama dalam hal transportasi perkotaan.

2.3.9 Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini tidak luput dari keterbatasan yang penulis hadapi di lapangan, sekalipun sebelumnya penulis telah menetapkan pembatasan. Sejumlah keterbatasan yang dimiliki oleh penelitian ini antara lain:

- Penulis tidak dapat menemukan hasil proyeksi yang mendukung penelitian ini hingga tahun 2030, seperti jumlah penduduk dan kecenderungan perekonomian dari lembaga yang berwenang. Dalam penelitian ini, penulis akhirnya memutuskan untuk menggunakan proyeksi yang ada, yang umumnya dilakukan hingga tahun 2025, dengan mempertimbangkan kecenderungan yang terjadi pada proyeksi tersebut hingga 2030.
- Penelitian ini lebih banyak mendapatkan data dari narasumber yang merupakan pakar non-praktisi, sementara yang merupakan praktisi hanya diperoleh dari Dinas Perhubungan. Adapun pada awalnya penulis bermaksud memperoleh data dari DPRD DKI Jakarta, akan tetapi terkendala waktu, yaitu ketika penelitian ini berlangsung, para anggota dewan yang terkait (Komisi B) sedang melakukan pembahasan APBD-Perubahan 2008. Akan tetapi, para pakar yang penulis pilih sebagai narasumber telah memiliki pengalaman yang cukup untuk dapat memberikan data yang memadai bagi penelitian ini.