



UNIVERSITAS INDONESIA

NEGARA, PASAR, DAN MASYARAKAT
Sebuah Studi Sosio-Ekonomi dan Budaya Pembangunan
BRT-Transjakarta

DISERTASI

Siti Aminah
NPM. 0606038282

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN SOSIOLOGI
DEPOK
Januari 2011



UNIVERSITAS INDONESIA

NEGARA, PASAR, DAN MASYARAKAT
Sebuah Studi Sosio-Ekonomi dan Budaya Pembangunan
BRT-Transjakarta

DISERTASI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar doktor

Siti Aminah
NPM. 0606038282

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN SOSIOLOGI
DEPOK
Januari 2011

Negara, pasar..., Siti Aminah, FISIP UI, 2011.

KATA PENGANTAR

Meski telah banyak ide-ide intelektual yang diangkat untuk mengkaji fenomena interelasi negara, pasar, dan masyarakat, tetapi belum dijumpai suatu studi yang utuh dan mendalam dari interelasi yang bersifat kontestasi dan kolaborasi dengan pintu masuk pembangunan BRT-Transjakarta. Suatu usaha yang terkesan ambisus saat studi ini hendak menjelaskan interelasi ketiga aktor yang bersifat kontestasi dan kolaborasi dengan menggunakan pendekatan ekonomi politik.

Perjalanan panjang telah dilalui saya demi untuk menyelesaikan disertasi sebagai salah satu persyaratan yang harus dipenuhi dalam pendidikan Doktor. Saya berterima kasih kepada Allah s.w.t yang telah melimpahkan karuniaNya dan rahmatNya karena telah memberikan kesehatan dan kesempatan belajar, sehingga disertasi ini dapat diselesaikan.

Terima kasih kepada Prof. Dr. der. Soz Gumilar Rusliwa Somantri selaku promotor, di tengah kesibukan sebagai Rektor, masih ada waktu bagi saya untuk melakukan konsultasi disertasi dan membimbing memberikan pencerahan sosiologi. Ucapan terima kasih tak terhingga saya sampaikan kepada Dr. Suyono Dikun selaku ko-promotor atas kesediannya membimbing saya memberi masukan, dan tanpa henti selalu menunjukkan dan mengingatkan pentingnya pendekatan sosial dan sosiologi untuk memahami fenomena transportasi. Disertasi ini tidak akan memberi manfaat kepada saya, tanpa peran besar Tim Penguji disertasi ini. Atas semua koreksi, masukan, diskusi dari Tim Penguji dalam membantu disertasi ini menjadi lebih baik, saya sangat berterima kasih kepada Prof. Dr.B.S.Kusbiantoro,M.Sc, Prof. Paulus Wirutomo, Ph.D, Dr.Linda Damajanti, MT, Dr. Iwan Gardono Sudjtmiko, Lugina Setyawati, MA, Ph.D serta mba Lydia Triana M.Si selaku sekretaris Program Pascasarjana Sosiologi.

Kepada Dr. der. Soz. Rochman Achwan, Francisia SSE Seda, Ph.D, Hanneman Samuel, Ph.D, yang telah mengajar saya, diucapkan banyak terima kasih. Tak kalah pentingnya kepada mba Devie Rakhmawati, M.Hum, dan semua narasumber penelitian ini, Departemen Perhubungan, Dinas Perhubungan DKI Jakarta, BLU-Transjakarta, ITDP-Indonesia, Tim ahli-MRT, DPRD Provinsi DKI Jakarta, DTKJ, MTI, Organda, Konsorsium BRT-Transjakarta dan awak angkutan yang diwawancarai, serta semua informan dan pihak yang membantu proses penelitian hingga disertasi ini selesai, saya mengucapkan banyak terima kasih.

Tak terlupakan adalah teman-teman seangkatan 2006, bersama-sama mereka saya merasakan dan menikmati kesulitan yang sangat dasyat dalam menyelesaikan pendidikan Doktor di Bidang Sosiologi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia. Ucapan terima kasih tak lupa kepada Pak Santoso, mba Vidi, mba Rini, Mas Agus dan yang lainnya membantu saya selama belajar di pascasarjana sosiologi. Tentunya, disertasi ini banyak memiliki kelemahan dalam berbagai aspeknya. Sehingga terbuka bagi siapapun untuk memberi saran dan masukannya hingga disertasi ini menjadi jauh lebih baik. Khusus kepada Ibunda, kakak-kakak, adik-adik, serta semua keponakan diucapkan banyak terima kasih atas doa dan dukungannya. Sekali lagi kepada semua teman dan nama yang tak bisa disebut di sini, saya mengucapkan terima kasih.

Depok, 3 Januari 2011

ABSTRAK

N a m a : Siti Aminah
NPM : 0606038282
Departemen : Sosiologi
J u d u l : NEGARA, PASAR, DAN MASYARAKAT: Sebuah
Studi Sosio-Ekonomi dan Budaya Pembangunan
BRT-Transjakarta

Studi ini mempelajari interelasi negara, pasar, dan masyarakat melalui kajian pembangunan BRT-Transjakarta. Penulis tidak bermaksud menguji teori/konsep interelasi negara, pasar, dan masyarakat yang dibangun oleh para teoretisi, tetapi digunakan untuk membantu dalam memahami dinamika interelasi yang berkembang menuju kontestasi dan kolaborasi menggunakan metode penelitian kualitatif.

Hasil studi ini menunjukkan bahwa interelasi negara, pasar, dan masyarakat mengalami pergeseran dari gaya dominasi (*state authority*) ke gaya pasar (*competition*). Bergesernya interelasi itu tampak dalam pembangunan BRT-Transjakarta. Negara dikondisikan oleh logika kuasa bisnis yang dilatari oleh kepentingan pemerintah untuk mengontrol operator dalam rangka mewujudkan transportasi berkelanjutan. Ekonomi pasar tidak dapat berjalan tanpa negara yang bertindak sebagai regulator dan penentu kebijakan politik.

Kolaborasi negara dan pasar merupakan preskripsi kebijakan dan jalan keluar yang baik untuk menciptakan transportasi berkelanjutan. Namun, tanpa keterlibatan masyarakat, kolaborasi negara dan pasar/swasta tidak dapat menjadi preskripsi yang dapat diandalkan. Keterlibatan masyarakat sangat diperlukan melalui desakannya kepada negara untuk memberikan jaminan pelayanan minimum yang dapat menjadi dasar bagi masyarakat untuk turut mengontrol peran negara secara tepat.

Kesimpulan studi ini adalah BRT-Transjakarta sebagai proyek hegemoni kekuatan pemerintah yang didukung oleh birokrasi untuk mensubordinasi kekuatan operator dan masyarakat. Logika pengelolaan dan pengembangan BRT-Transjakarta merupakan cermin dari menguatnya dominasi negara dalam interelasi dengan pasar dan masyarakat. Hal ini dapat dibuktikan dari regulasi yang dibuat oleh pemerintah untuk memberi kemudahan bagi dirinya sendiri untuk merealisasi kepentingan ekonomi politik dan budaya. Operator menjadi tersubordinasi karena tidak menjadi pemain bebas, tapi dikendalikan oleh regulasi yang dibuat oleh pemerintah sebagai representasi dari negara. Semuanya itu menjadi fenomena demi terciptanya transportasi yang berkelanjutan, yang oleh masyarakat dipahami sebagai transportasi yang aman, nyaman, selamat, dan terjangkau. Intervensi negara dalam bentuk pemberian subsidi yang besar, telah menjadikan BRT-Transjakarta sebagai komoditas kolektif yang terus berkembang menjadi sumberdaya ekonomi, politik, dan budaya yang diperebutkan oleh para aktornya.

Kata kunci: negara, pasar, masyarakat, kontestasi, kolaborasi, hegemoni, transportasi berkelanjutan

ABSTRACT

Name : Siti Aminah
Student Number : 0606038282)
Departement : Sosiologi
Title : STATE, MARKET, AND SOCIETY: A Socioeconomic and Cultural Study of BRT-Transjakarta Development

The study analyzes the interrelation among state, market and society in the development of BRT-Transjakarta. The writer did not intend to examine the theory/concept of interrelation among state, market and society established by theorists. Rather he employed the theories to help understanding the dynamics of the interrelation which leads to contestation and collaboration using qualitative research methodology.

The results of the study show that the interrelation among state, market, and society experienced a shift from domination style (*state authority*) to market style (*competition*). This is shown by the development of BRT Transjakarta. The state was conditioned by the logic of business power where the local government has the interests in controlling the operator in order to have a sustainable transportation. The market economy cannot function without the existence of the state as the regulator and the political policy maker.

The collaboration or alliance between the state and the private sector is the prescribed policy and a good way out to create a sustainable transportation. However, without the involvement of the society, the alliance between the state and the market/private sector will not be a dependable prescription. The involvement of the society is shown through its demand to the state to provide the minimum guaranteed service which can be the basis for the society to control the role of the state properly.

The study concluded that BRT-Transjakarta as a project that shows the hegemony of government power supported by the bureaucracy to subordinate the power of the operator and the society. The logic of the management and the development of BRT-Transjakarta is a reflection of the strengthened domination of the state in its interrelation with the private sector and the civil society. This is reflected by various regulations set by the government to facilitate its economic, political and cultural interests. Operators are subordinated and cannot be free agents because they are controlled by the regulations set by the government as the representative of the state. It is all committed to create a sustainable transportation, which the society perceives as a safe, comfortable, and affordable transportation. The state's intervention in the form of huge subsidies has made BRT-Transjakarta as a collective commodity which continues to grow to become economic, political and cultural resource that is being contested by its actors.

Keywords: state, market, society, contestation, collaboration, hegemony, sustainable transportation

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN PEMBIMBING	iii
RINGKASAN	iv
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	x
KATA PENGANTAR	xi
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Pengantar	1
1.2. Latarbelakang Permasalahan	2
1.2.1. Kondisi Transportasi di Kota Metropolitan Jakarta	2
1.2.2. Negara, Pasar, dan Masyarakat dalam Tata Kelola Pembangunan Transportasi	4
1.2.3. Ekonomi Politik Pembangunan Sistem BRT-Transjakarta	9
1.2.4. Budaya Dalam Pembangunan BRT-Transjakarta	11
1.3. Perumusan Masalah	12
1.4. Tujuan Penelitian	14
1.5. Signifikansi Akademis dan Praktis	15
2. EKONOMI POLITIK DAN BUDAYA DALAM PEMBANGUNAN SISTEM TRANSPORTASI KOTA: Sebuah Kerangka Pemikiran.....	17
2.1. Pengantar	17
2.2. Pendekatan Ekonomi Politik: Negara, Pasar, dan Masyarakat	18
2.3. Relasi Negara, Pasar, dan Masyarakat dalam Pembangunan	21
2.4. <i>Bureaucratic Polity</i> : Konsentrasi Kekuasaan Ekonomi Politik Pemerintah	33
2.5. Interelasi Negara, Pasar, dan Masyarakat: Kontsetasi dan Kolaborasi	35
2.6. Kajian-Kajian Implementasi BRT	43
2.7. Proses Transformasi Teknologi BRT di Beberapa Negara: Catatan Kritis....	47
2.8. Kerangka Pemikiran	54
2.9. Ideas Penelitian	56
2.10. Kerangka Operasional Penelitian	57
3. METODOLOGI PENELITIAN	58
3.1. Pengantar	58
3.2. Pendekatan Kajian	59
3.3. Alasan Pemilihan BRT-Transjakarta sebagai Kasus Analisis	58
3.4. Jenis Data yang Dikumpulkan	60
3.5. Tahapan Proses Pengumpulan Data	61
3.6. Penentuan Informan	62
3.7. Pelaksanaan Penelitian	63
3.8. Lokasi Penelitian	66

3.9. Metode Analisis Data	68
3.10. Keterbatasan Penelitian	69
3.11. Deskripsi Informan	69
4. PEMBANGUNAN SISTEM BRT-TRANSJAKARTA.....	77
4.1. Pengantar	77
4.2. Gambaran Umum Kondisi Transportasi Metropolitan Jakarta	78
4.2.1. Kecenderungan Motorisasi dan Otomobilitas.....	80
4.2.2. Anonimitas Jalan	84
4.2.3. Kekuasaan dan Budaya Ada di Jalan	86
4.2.4. Kekuasaan Operator dan Masyarakat	89
4.3. Regulasi Transportasi	95
4.4. Pembangunan Sistem BRT-Transjakarta: Gambaran Umum	102
4.5. Ekonomi Politik Pembangunan BRT-Transjakarta	108
4.5.1. Kesenjangan Aksesibilitas	108
4.5.2. Kebijakan Populis yang Elitis	112
4.5.3. Kelangkaan Sumberdaya Modal	113
4.5.4. Transformasi Teknologi BRT yang Tidak Lengkap	118
4.6 Struktur Kelembagaan BRT-Transjakarta yang Berubah-ubah	122
4.7 Keterbatasan Pilihan Masyarakat	125
5. KONTESTASI KEPENTINGAN DALAM BRT	128
5.1. Pengantar	128
5.2. Interelasi dan Kontestasi: Tinjauan Umum	129
5.2.1. Pembangunan Jalur dan Halte	132
5.2.2. Penggusuran Angkutan Reguler	143
5.2.3. Pembentukan Operator	146
5.2.4. Selisih Harga Kilometer Tempuh: Menuju Tarif Tunggal	154
5.2.5. Jalur Tidak Steril	160
5.2.6. Keterbatasan Armada Angkutan	162
5.2.7. Keterbatasan Stasiun SPBBG dan Politik Harga BBG.....	163
5.2.8. Politik Harga dan Subsidi Konsumen.....	168
5.3. Pasar di Tangan Negara	174
5.4. Berkurangnya Kebebasan Masyarakat dan Operator	183
6. KOLABORASI KEPENTINGAN DAN RASIONALITAS BRT	192
6.1. Pengantar	192
6.2. Rasionalitas Pemerintah dalam Mengelola Kepentingan Masyarakat	193
6.2.1. Rasionalisasi Biaya Operasional	194
6.2.2. Rasionalisasi Jalur BRT	197
6.2.2. Rasionalitas Konsumen BRT-Transjakarta	199
6.3. SPM sebagai Bentuk Keberpihakan kepada Masyarakat	204
6.3.1. Rasionalisasi Tarif	205
6.3.2. Harga Pelayanan dan Fenomena Komodifikasi	211
6.4. Dari Kontestasi sampai Kolaborasi	214
6.4.1. Kolaborasi Pemerintah dan Masyarakat	216
6.4.2. Upaya Optimalisasi Pelayanan	219
6.4.3. Operator ditentukan oleh Pemerintah dan Konsumen	225

7. REKONFIGURASI INTERRELASI DARI KONTESTASI HINGGA KOLABORASI	237
7.1. Pengantar	237
7.2. Format Baru Interelasi	237
7.3. BRT-Transjakarta: Domain Publik yang Menggiurkan	245
7.4. Perlawanan atas Pelayanan yang Buruk	247
7.5. Penguatan atau Penelantaran Konsumen	253
7.6. Implikasi Teoretis dan Praktis	256
8. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	276
8.1. Pengantar	276
8.2. Kesimpulan	277
8.3. Rekomendasi	285
DAFTAR PERISTILAHAN	290
DAFTAR PUSTAKA	299
LAMPIRAN-LAMPIRAN	



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1. Peraturan Dalam Mengembangkan Bisnis BRT	43
Tabel 2.2. Komponen dalam Sisten Transportasi Berkelanjutan	47
Tabel 2.3. Kota-kota yang Menerapkan BRT	49
Tabel 2.4. Perkembangan Lanjut Pembangunan BRT di Kota-kota Dunia	51
Tabel 3.1. Deskripsi Informan	71
Tabel 3.2. Pengumpulan Data Kualitatif	72
Tabel 4.1. Jumlah Produksi Mobil dari tahun 2004 – 2008.....	99
Tabel 4.2. Produksi Mobil Berdasar Merek Mobil	101
Tabel 4.3. Penyediaan Angkutan Umum berdasar Struktur Pasar.....	106
Tabel 4.4. Komposisi Perjalanan Orang Jabodetabek menurut Pola Angkutan...	109
Tabel 4.5. Kecelakaan Berdasar Keterlibatan Pengguna Jalan Lain	111
Tabel 4.6. Karakteristik Angkutan Massal	113
Tabel 4.7. Bus-bus Reguler yang Berhimpitan dengan Koridor I	121
Tabel 4.8. Pertambahan Jumlah Kendaraan Bermotor di DKI Jakarta	126
Tabel 4.9. Pertambahan Jumlah Kendaraan Bermotor di Jabodetabek	127
Tabel 5.1. Pendapatan Tiket BLU Transjakarta 2004 – 2009.....	147
Tabel 5.2. Perbedaan Biaya Operasional BRT-Transjakarta	150
Tabel 5.3. Merek Bus BRT-Transjakarta	150
Tabel 5.4. Operator BRT-Transjakarta dan Koridor	152
Tabel 5.5. Realisasi Anggaran s/d November 2009	156
Tabel 5.6. Gangguan SPBBG terhadap Operasional Bus Transjakarta	164
Tabel 5.7. Skenario Kenaikan Tarif Penumpang BRT-Transjakarta	169
Tabel 5.8. Kinerja Transjakarta tahun 2008	172
Tabel 6.1. Kecelakaan Berdasarkan Lokasi Kejadian Selama Tahun.....	197
Tabel 6.2. Muatan Isu BRT-Transjakarta di Media Massa Cetak dan <i>Online</i> ...	219
Tabel 6.3. Penumpang BRT-Transjakarta tahun 2009	221
Tabel 6.4. Penumpang BRT-Transjakarta tahun 2008	221
Tabel 6.5. Pencapaian Realisasi Armada Operasi	233

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1. Pertumbuhan Urbanisasi di Negara Maju dan Berkembang	4
Gambar 1.2. Tingkat Motorisasi di Kota-kota Besar Dunia	7
Gambar 1.3. Ilustrasi Utilisasi Jumlah Kendaraan terhadap Luas Jalan	11
Gambar 2.1. Aktor-aktor dalam Inisiasi dan Implementasi BRT-Transjakarta.....	54
Gambar 2.2. Formasi Interelasi Negara, Pasar, dan Masyarakat dalam Pembangunan Sistem Transportasi	55
Gambar 2.3. Formasi Interelasi Pemerintah, Operator, dan Masyarakat dalam BRT-Transjakarta	56
Gambar 2.4. Formasi Kontestasi dan Kolaborasi Pemerintah, Operator, dan Masyarakat dalam Pembangunan BRT-Transjakarta	58
Gambar 3.1. Sumberdata/informasi Penelitian	77
Gambar 4.1. Kepemilikan Kendaraan Bermotor	80
Gambar 4.2. Beragam Moda Angkutan di kota Jakarta.....	83
Gambar 4.3. Implementasi Kebijakan Pola Transportasi Makro	105
Gambar 4.4. Peta Pelayanan BRT-Transjakarta	115
Gambar 4.5. Peta Operasional BRT-Transjakarta	118
Gambar 4.6. Struktur Transjakara dalam status sebagai Badan Pengelola	124
Gambar 5.1. Pembangunan Koridor BRT-Transjakarta	133
Gambar 5.2. Realitas Kontestasi Antarpengguna Ruang Jalan sejak ada BRT	139
Gambar 5.3. Kontestasi Pengguna Jalan di Jalur BRT-Transjakarta	161
Gambar 5.4. Kepadatan di Ruang halte BRT-Transjakarta	163
Gambar 5.5. BRT-Transjakarta saat mengantri mengisi BBG	166
Gambar 5.6. Skema Rencana Bisnis BRT-Transjakarta	171
Gambar 5.7. Pengelolaan dan Kelembagaan BRT-Transjakarta	174
Gambar 5.8. Salah Satu Wajah Kesemrawutan di Kota Jakarta	177
Gambar 5.9. Berbagai Moda dan Pemanfaat Jalan di Kota Jakarta	180
Gambar 5.10. Keadaan di dalam Angkutan Umum-Metromini	182
Gambar 5.11. BRT-Transjakarta di antara Pembenci dan yang Terbakar	185
Gambar 5.12. Pemandangan lalu lintas Jakarta dan Kepadatan di <i>Skywalk</i>	189
Gambar 5.13. Kontestasi Motor, Mobil, BRT serta angkutan Umum	190
Gambar 6.1. Kondisi Penumpang di dalam Halte, BRT, dan Jalur BRT Yang Digunakan oleh Kendaraan Pribadi	193
Gambar 6.2. Tulisan di Punggung Bus tentang Bahaya Menggunakan Jalur BRT	198
Gambar 6.3. Berbagai Moda Bersama-sama Menggunakan Jalur BRT	201
Gambar 8.1. Formasi Kuasa Pemerintah, Operator dan Masyarakat dalam Pembangunan BRT-Transjakarta	290

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Pengantar

Persoalan transportasi perkotaan semakin kompleks akibat migrasi penduduk desa ke kota, intermigrasi antarkota, dan angkutan umum yang mengalami tekanan sehingga berakibat pada peningkatan laju motorisasi yang cukup tinggi. Motorisasi yang terjadi akhir-akhir ini mencerminkan bentuk rasionalitas warga negara dalam menyikapi ketidakmampuan negara dan pasar untuk menyediakan angkutan umum yang nyaman, aman dan terjangkau.

Berkembangnya kebutuhan transportasi masyarakat tidak dapat sepenuhnya dikendalikan oleh negara. Begitu pula, pengembangan sistem transportasi tidak selalu dapat menjamin hak warga negara untuk memperoleh layanan/aksesibilitas pada transportasi. Apabila negara sebagai institusi yang memiliki otoritas dan kapasitas merumuskan sistem transportasi, tidak tertutup kemungkinan kebijakan transportasi itu dimuati oleh kepentingan kelompok-kelompok tertentu yang bukan kepentingan negara (Santoso, 2005).

Kebijakan untuk kepentingan masyarakat luas/publik yang tidak dipahami dan dimaknai dengan baik oleh pemerintah dapat menimbulkan berbagai persoalan di kemudian hari. Masyarakat dapat melakukan perlawanan/protes atas kebijakan yang tidak mengakomodasi kepentingannya. Untuk membangun sistem transportasi baru, rasionalitas masyarakat dan pemerintah sama-sama dipersyaratkan. Hal itu penting mengingat masyarakat adalah pihak yang dikenai kebijakan itu dan pemerintah sebagai pihak yang memiliki kekuasaan dan kapasitas mengelola kepentingan masyarakat luas.

Bagian ini menceritakan tentang latarbelakang pentingnya melakukan kajian sosio ekonomi dan kultural dari pembangunan tatanan baru transportasi di Jakarta. Kemudian dirumuskan pernyataan umum dan permasalahan studi. Dalam bagian ini juga dikemukakan argumentasi akademis dan praktis yang melatari pentingnya

menjelaskan interelasi negara, pasar dan masyarakat dalam pembangunan BRT-Transjakarta.

1.2.Latarbelakang Permasalahan

1.2.1. Kondisi Transportasi di Kota Metropolitan Jakarta

Pemerintah kota besar di dunia berupaya membangun *Bus Rapid Transit* (BRT) sebagai bagian dari kapasitasnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Ada kebutuhan yang sangat mendeak dari pembangunan BRT di kota-kota besar utama di dunia, termasuk pemerintah DKI Jakarta yaitu angkutan umum yang semakin diragukan fungsinya. Kendaraan pribadi yang memenangi pertarungan (kontestasi) pembagian moda. Muara dari proses pembangunan BRT-Transjakarta adalah memecahkan persoalan transportasi: kemacetan lalu lintas dan kesemrawutan para pengguna jalan, dan juga melayani kebutuhan masyarakat.

Angkutan massal cepat dengan prioritas bus adalah jawaban bagi penyusutan angkutan umum. Fenomena itu dihadapi beberapa negara, baik maju maupun berkembang. Bila pendapatan bertambah, di negara-negara berkembang itu kendaraan pribadi semakin banyak digunakan, sedangkan rit transportasi umum menurun hampir keseluruhan (GTZ, 2002).¹ Keberhasilan pembangunan sistem BRT TransMilenio-Bogota dijadikan pembelajaran bagi kota-kota besar di negara lain yang menghadapi kusutnya masalah transportasi.²

Rumitnya persoalan transportasi tak terlepas dari faktor jumlah penduduk yang terus bertambah, arus komuter tinggi, dan daya beli masyarakat yang tinggi pula pada kendaraan bermotor. Faktor-faktor sosio ekonomi ini memberi andil pada munculnya kemacetan, dan juga kesemrawutan kota Jakarta. Kedua hal tersebut

¹ Kota Meksiko, Moskow, Santiago, Sao Paolo, Seoul, Shanghai dan Warsawa sebagaimana Laporan Mobility 2001 dari World Business Council for Sustainable Development menunjukkan sistem angkutan umum di kota-kota besar di dunia hilang antara 0,3% - 1,2% setiap tahunnya. Lihat Modul 3 b Angkutan Bus Cepat, GTZ 2002.

² Peningkatan itu terjadi selama satu tahun perama operasi sistem tersebut dari Januari 2001 hingga Desember 2001. Sistem BRT di Curitiba, Brasil juga mengalami peningkatan yang serupa saat pertama diluncurkan, dan mampu meningkatkan rit 2,36% setahu dalam dua dekade. Kehadiran teknologi yang dirangkum dalam BRT secara histories terbukti telah memberi solusi bagi dilemma pemerintah Amerika Latin dalam mengatasi masalah tarnsportasinya.

menjadi indikasi dari fenomena kontestasi dalam transportasi yang merepresentasikan kehadiran pemerintah, operator, dan masyarakat.

Fenomena motorisasi menambah persoalan transportasi Jakarta semakin kompleks. Data Dinas Perhubungan memperlihatkan komposisi jenis kendaraan pribadi antara roda dua dan empat yang tidak proporsional. Kendaraan roda 4 : roda 2 adalah 43 : 57 dengan laju pertumbuhan roda 4 : roda 2 adalah 4,4% : 13,7%. Lebih dari 70.000 kendaraan dari Bodetabek setiap hari masuk ke wilayah DKI Jakarta. Pertumbuhan jumlah kendaraan di Jakarta adalah 1.127 setiap hari atau setara 236 mobil dan 891 motor setiap hari. Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi) jumlah kendaraan ada 8,7 juta, penambahan 2.027 kendaraan/hari, ada 320 mobil dan 1.707 motor setiap hari (Dishub Prov.DKI Jakarta, 2007). Dari data itu dapat diketahui bahwa pemerintah dihadapkan pada dua pilihan: membiarkan kepadatan terus berlangsung tanpa pemecahan yang berarti atau pemerintah membangun transportasi umum massal cepat.

Meningkatnya perjalanan dengan motorisasi merupakan dampak belum terintegrasinya antarmoda dan belum tersedianya pelayanan transportasi yang menjamin keselamatan dan kenyamanan bagi penggunaannya. Dinas perhubungan DKI Jakarta mencatat, perjalanan orang per hari tahun 2008 mencapai 20,7 juta, terdapat 56,9 persen merupakan perjalanan dengan kendaraan bermotor (mobil, bus, taksi dan sepeda motor), perjalanan dengan kereta api 2,8 persen dan 40,4 persen perjalanan dengan kendaraan non-motor (bersepeda, berjalan kaki, dll). Data Dinas Perhubungan DKI Jakarta menunjukkan, kebutuhan perjalanan per hari dengan angkutan umum dari BODETABEKPUJUR ke Jakarta dan sebaliknya makin meningkat. Pada tahun 2010 diperkirakan menjadi 9,9 juta perjalanan per hari, dan pada tahun 2020 meningkat menjadi 13 juta perjalanan setiap hari. Sementara itu, rasio jumlah kendaraan pribadi dibandingkan kendaraan umum adalah 98 persen berbanding 2 persen. Pertumbuhan kendaraan bermotor rata-rata dalam 5 tahun terakhir adalah 9-11 persen per tahun.

Jumlah kendaraan benar-benar tidak sebanding dengan luas jalan yang ada. Dinas Pekerjaan Umum DKI Jakarta dan Kepolisian Daerah Metro Jaya juga mencatat panjang jalan di Jakarta sekitar 7.650 kilometer dengan luas 40,1 kilometer persegi. Panjang jalan hanya sebesar 6,28 persen dari luas wilayahnya. Sedangkan,

jumlah kendaraan bermotor hingga Juni 2009 sudah mencapai 9.993.867 unit. Dinas perhubungan DKI Jakarta mencatat pertumbuhan kendaraan mencapai 10,79 persen per tahun.



Gambar 1.1. Pertumbuhan Urbanisasi di beberapa Negara Maju dan Berkembang (Morichi, 2005)

1.2.2. Negara, Pasar, dan Masyarakat Dalam Tata Kelola Pembangunan Transportasi

Perubahan ekonomi politik yang ada menunjukkan dua titik yang berbeda, di satu sisi peran minimal negara dan di sisi lain peran optimal pasar atau pengusaha angkutan umum yang menjadi *provider* layanan. Pada saat negara tidak mampu menyediakan kebutuhan dasar masyarakat di bidang transportasi maka pelayanan itu didasarkan pada kemampuan membayar masyarakat sepenuhnya. Karenanya, dalam pembangunan transportasi aspek keadilan dan penghormatan terhadap hak-hak warga negara tidak dapat diabaikan.

Pemerintah DKI Jakarta tidak yang berupaya mengisi titik lemah penyediaan kebutuhan transportasi masyarakat dengan membangun BRT-Transjakarta. Tatanan baru sistem transportasi perkotaan ini dalam perspektif ekonomi politik adalah untuk mensubstitusi sistem transpor yang ada sebelumnya, diatur oleh kualitas layanan modern dan efisien. Karena itu, dalam membangun sistem transportasi, pemerintah

mulai melibatkan swasta dan juga masyarakat dengan memperhatikan keadilan bagi masyarakat.

Kebijakan pembangunan BRT-Transjakarta digagas oleh Gubernur Sutiyoso pada awal tahun 2000 dan diwujudkan pada 15 Januari 2004.³ Pembangunan itu tidak luput dari berbagai masalah. Permasalahan itu terkait dengan persoalan pembangunan koridor, halte, pengadaan bus, operasional bus, pengisian bahan bakar gas, pengaturan trayek angkutan reguler non BRT-Transjakarta, sterilisasi jalur yang semuanya mencerminkan bentuk-bentuk perlawanan dari aktor-aktor yang tidak mendukung berlanjutnya pembangunan BRT itu.

Hal yang menarik dalam pembangunan BRT-Transjakarta adalah hubungan antara negara yang direpresentasi oleh pemerintah provinsi DKI Jakarta, masyarakat direpresentasi oleh pengguna BRT-Transjakarta dan nonpenngguna, dan pasar yang direpresentasi oleh pelaku usaha angkutan (operator). Hubungan antara tiga aktor itu tidak selalu bersifat asimetris, tetapi juga negosiatif karena aktor-aktor itu berkelindan, dan tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Membangun transportasi umum dalam eksistensinya sebagai barang publik itu menjadi tanggungjawab negara.

Sistem transportasi merupakan keterkaitan erat dengan sistem ekonomi, sosial, politik dan budaya. Untuk menjelaskan pembangunan BRT di Jakarta digunakan pendekatan ekonomi politik yang memfokuskan pada pendekatan terpusat pada negara. Negara berperan dalam mendistribusikan sumberdaya ekonomi secara merata kepada seluruh rakyat. Dengan pendekatan berpusat pada negara menggeser analisis yang berpusat pada keseimbangan antara pasar dan masyarakat. Negara condong untuk menjalankan agendanya untuk kepentingan umum (Martinussen, 1999).

Menjelaskan kekuasaan dan relasi antaraktor dalam negara, khususnya dalam pembangunan transportasi menjadi menarik. Negara bukan suatu arena netral, dan pasif. Tetapi negara juga dapat bertindak sebagai subyek yang aktif, sehingga

³ Pembangunan BRT-Transjakarta sudah mencapai 8 koridor dari 15 koridor yang direncanakan. Operasional Koridor IX dan X direncanakan Desember 2010. Pembangunan koridor terus dilanjutkan hingga mencapai 15 koridor. Pemerintah DKI Jakarta menghadapi kendala dana, sehingga Gubernur Fauzi Bowo mengundang investor untuk berperan serta membangun koridor yang tersisa/belum dioperasikan.

mempengaruhi produk kebijakan yang dihasilkan. Kekuasaan yang dimiliki negara dapat dipahami sebagai kekuatan represif dan prohibitif, sering digunakan oleh pejabat dan institusi negara untuk menundukkan yang lain kepada kehendak rezim yang memerintah. Kecenderungan demikian itu, diterangkan oleh Herbert Feith (1952), Kahin (1962) dan Crouch (1978) bahwa struktur negara sebagai hal yang menentukan operasi kekuasaan dan struktur itu ditempatkan dalam narasi historis yang luas, yaitu kemajuan, pembangunan, praktik birokrasi neopatrimonialisme dan negara-bangsa.

Studi ini tidak mempertanyakan bineritas atau pertentangan negara-masyarakat. Tetapi memfokuskan dan memberikan penjelasan yang argumentatif tentang peran pemerintah, pasar dan masyarakat dalam membangun kepentingan publik, khususnya angkutan massal cepat/BRT-Transjakarta. Kajian ini juga untuk mengisi beberapa kekurangan analisis yang telah dilakukan oleh para pembelajar ekonomi politik Indonesia, khususnya dalam penyediaan kebutuhan atas komoditas kolektif yang bernama angkutan massal cepat yang terjangkau masyarakat.

Menurut Liddle (1992) dan Emmerson (1983), negara sebagian menyerap dan merespon tuntutan masyarakat, tetapi menurut Robison (1981,1985) dan King (1982) tidak demikian dalam analisisnya tentang negara dalam mengoperasikan kekuasaannya, karena mereka menekankan pada faktor-faktor struktural. Yang ingin ditekankan dalam kajian ini adalah argumentasi tentang interelasi negara, pasar dan masyarakat bukan relasi biner, yang selalu bertentangan, dan masing-masing berusaha melemahkan pengaruh pihak lain. Tetapi merupakan relasi yang kompleks, dialektis di mana interelasi itu bisa menuju kutub kontestasi, dan juga kolaborasi.

BRT-Transjakarta sebagai komoditas kolektif semestinya dipahami bukan sekedar sebagai persoalan kecepatan mengantarkan konsumennya (persoalan mobilitas), tetapi harus dilihat sebagai suatu akses untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat. Hal ini sejalan dengan pemikiran Urry (2002), transportasi publik selayaknya dibangun untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat. Transportasi publik yang baik dengan sendirinya merubah kehidupan masyarakat menjadi lebih baik dari sebelumnya. Sebagaimana dinyatakan oleh Lefebvre (1991) bahwa ruang jalan yang ada di perkotaan dalam abad ini merupakan ruang publik atau ruang sosial. Ruang

tersebut merupakan tempat melakukan berbagai kegiatan, dan juga sebagai tempat menjalankan kekuasaan serta untuk menciptakan sebuah citra.

Althusser sebagaimana dikutip oleh Water (2000) berpendapat bahwa negara memiliki otoritas untuk mengatur kehidupan warga negaranya. Pengaturan itu beroperasi dalam ideologi yang bertujuan mempertahankan sistem kapitalis yang berjalan. Hal ini terlihat dalam Gambar 1.2. berikut.



Gambar 1.2. Tingkat Motorisasi di Kota-kota Besar Dunia (Kenworthy dan Laube)⁴

Dalam pembangunan transportasi berkelanjutan, pemerintah memiliki domain untuk mengetahui kebenaran dari domain tertentu, dan untuk menetapkan kebenaran itu sedemikian rupa, sehingga domain itu mudah dievaluasi, dikalkulasi, diintervensi. Dalam konteks ini, pemerintah memahami persoalan kepadatan di ruang jalan di kota-kota besar merupakan domain yang penting untuk diintervensi, diatur sebagai bagian dari kapasitasnya mengatur perilaku individu, baik langsung maupun tidak langsung. Tetapi untuk mengatur kehidupan individu dan masyarakat

⁴ Kenworthy dan Laube, 2001, paper yang dipresentasikan pada tiga tahun International Union (Association) of Public Transport (UITP) di Brussels. Lihat lebih lanjut data yang dipaparkan oleh Paul Barter, Jeff Kenworthy dan Felix Laube '*Lessons from Asia on Sustainable Urban Transportation*', ketiga penulis itu menunjukkan perbedaan yang sangat mencolok penggunaan kendaraan bermotor oleh masyarakat di kota-kota millennium Asia. Pengelompokan kota-kota Asia dibuat berdasar *Gross Regional Product* (GRP) tahun 1995 antara *high income, middle income cities* dan antara kota *middle income* dan *low income*, dan dipilih antara US \$ 16,000 dan US \$ 3,000. Kota Jakarta, Manila, Mumbai, Shanghai termasuk dalam kategori kota Asia dengan pendapatan rendah (low income Asia/LIA. Diambil dari bab 15 buku Nicholas Low dan Brendan Gleeson (ed.), (2001), *Making Urban Transport Sustainable*, Palgrave McMillan, New York.

umumnya, Pemerintah Kota Jakarta menghadapi persoalan. Kekkuasaan yang dijalankan oleh Pemerintah DKI Jakarta bukan persoalan menerapkan belenggu kepada warga negara dengan tujuan membuat mereka mengemban bentuk kebebasan yang terkontrol. Masyarakat dengan kebebasannya bukan menjadi subyek kekuasaan belaka, melainkan juga berperan menjalankan operasi kekuasaan.

Pemandangan rutin kota metropolitan Jakarta yang sudah berkembang menjadi megalopolitan adalah kemacetan dan ketidakteraturan--manifestasi dari otoritas hadirnya negara/pemerintah yang kurang mengakomodasi kebutuhan masyarakat.⁵ Kekuasaan negara melampaui dari sekadar kapasitas untuk bertindak yang dimiliki oleh institusi negara. Karenanya, realitas sosial kepadatan kendaraan di ruang jalan itu bukan hanya sebagai realitas fisik kemacetan, dan kesemrawutan, tetapi juga mencerminkan adanya gerakan perlawanan masyarakat terhadap buruknya kondisi dan pelayanan transportasi yang ada.

Masyarakat, pemerintah dan operator berperan besar terhadap timbulnya realitas kemacetan dan kesemrawutan lalu lintas itu. Di waktu pagi dan sore hari, ruas-ruas jalan raya dipadati oleh kendaraan pribadi, yang jumlahnya jauh lebih banyak dibanding kendaraan umum, seperti bus-bus kota AC maupun non-AC, angkutan reguler, seperti Metromini, Kopaja, Kopami, dan mikrolet serta angkutan non-reguler seperti taksi, bajaj, kancil dan paratransit (ojek).

Sementara itu, studi yang dilakukan oleh Bappenas 2002 menunjukkan tingginya interaksi perjalanan antarwilayah Jakarta dan sekitarnya dalam tahun 1985-2002, di mana jaringan Bodetabek memberi sumbangan besar kepada meningkatnya jumlah perjalanan di Jakarta. Hal ini bisa dilihat dari data statistik, yang memperlihatkan para komuter/penglaju dan pergerakan warga Jakarta cenderung menuju kepada suatu titik, yang menjadi pusat kegiatan ekonomi bisnis (kawasan *central business district/CBD*). Ini berarti, dalam posisinya sebagai kota metropolitan dan pusat pertumbuhan ekonomi nasional, Jakarta memiliki daya tarik

⁵ Istilah megalopolis diperkenalkan oleh Lewis Mumford. Megalopolis diramalkannya akan berkembang menjadi necropolis—kota besar dan sentralistis. Di Indonesia, dengan perkembangan kota-kota baru di sekitar wilayah Jakarta (Bodetabekpunjur) memberi kontribusi pada munculnya kemacetan lalu-lintas, karena kota-kota baru di pinggiran area Jakarta tak lebih dari permukiman atau perumahan baru.

bagi semua warga masyarakat untuk datang, menetap atau mencari penghidupan yang lebih baik.

1.2.3. Ekonomi Politik Pembangunan Sistem BRT-Transjakarta

Pemerintah adalah salah satu wujud institusi yang mempunyai kewajiban menciptakan yang tidak diciptakan oleh mekanisme *supply-demand*/menanggung akibat dari *supply-demand*. Menurut Adam Smith (sebagaimana dikutip oleh Priyono 2006), pemerintah mempunyai tiga tugas utama: pertama adalah melindungi masyarakat dari kekerasan dan serbuan negara lain. Kedua, melindungi sejauh mungkin setiap warga masyarakat dari ketidakadilan dan pemaksaan/pemerasan yang dilakukan oleh warga lain, dan ketiga adalah menyelenggarakan secermat mungkin tata-keadilan. Ketiga, mengadakan dan mempertahankan prasarana publik dan berbagai lembaga politik yang ada bukan hanya untuk kepentingan orang-orang atau kelompok tertentu (Priyono 2006).

Kondisi empiris Jakarta sebagai metropolitan tidak terlepas dari integrasinya dengan kota-kota lain di sekitarnya, dan juga kota global. Sehingga, negara tidak dapat melepaskan tanggungjawabnya untuk menyediakan layanan angkutan bagi semua warganya. Selain itu, pemerintah juga tidak dibenarkan untuk menyerahkan pembangunan BRT-Transjakarta kepada swasta sepenuhnya. Peran dan tanggungjawab pemerintah terwujud dalam kewenangan dalam bidang regulasi (kebijakan-kebijakan) dan juga fungsi alokasi (pendistribusian atas sumberdaya kepada masyarakat).

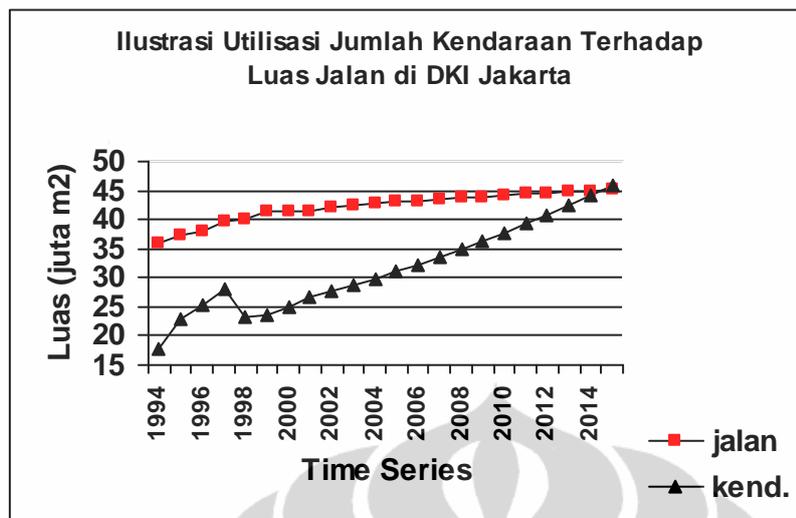
Dalam pendekatan ekonomi politik, interelasi antara negara, masyarakat dan pasar bisa dibedakan tetapi tidak bisa dipisahkan. Interelasi tersebut menjadi fokus analisis. Pada saat tertentu, interelasi itu menjadi sebuah kontestasi, dan pada saat yang lain, interelasi itu menjadi kolaborasi. Kajian tentang pembangunan BRT-Transjakarta sangat berkaitan dengan keberadaan tiga aktor tersebut. Analisis terhadap negara diperlukan untuk memahami bagaimana negara membangun sarana transportasi yang berpihak pada angkutan umum. Sebagai komoditas kolektif, sarana transportasi umum tidak dapat dikelola oleh swasta atau diserahkan pada pasar. Pemerintah perlu melakukan campur tangan melalui otoritasnya membuat regulasi. Jika tidak demikian, sarana transportasi dikuasai oleh swasta dan tidak memiliki

aspek keadilan. Akibatnya, kesenjangan dalam aksesibilitas pada sarana transportasi semakin besar. Masyarakat miskin menjadi terbatas kemampuannya untuk mengakses menggunakan angkutan umum.

Menganalisis kekuasaan dan kapasitas pemerintah (yang dijalankan oleh birokrasi) dan aktor-aktor yang terlibat dalam pembangunan BRT-Transjakarta diharapkan bisa menjelaskan permasalahan yang diteliti. Pengusaha angkutan/operator angkutan umum dan operator BRT-Transjakarta juga memiliki peran kuat untuk terlibat dalam pembangunan BRT-Transjakarta, ketika mereka menyandarkan argumentasinya yang didasarkan pada realitas dari jalur-jalur yang dilewati oleh BRT-Transjakarta berhimpitan dengan angkutan regular non-BRT-Transjakarta yang beroperasi.

Pendekatan ekonomi politik menekankan pada aspek tertentu dari kondisi struktural tempat kekuatan-kekuatan ekonomi dan politik berkontestasi. Pendekatan ekonomi politik berusaha menunjukkan bagaimana cara-cara yang berbeda digunakan oleh kekuatan-kekuatan ekonomi dan politik untuk mencapai tujuannya. Cara-cara dalam mencapai tujuan dalam mengatur produksi memiliki konsekuensi-konsekuensi yang terlacak dalam berbagai wacana dan representasinya di luar akses publik.

Dengan demikian, pendekatan ekonomi politik sebagai pendekatan analitis yang mampu menjelaskan peran dari tiga aktor tersebut khususnya dalam penyelenggaraan kebijakan transportasi. Ada dua penjelasan dari perspektif ini, pertama adalah pendekatan yang mendukung penyelenggaraan kebijakan dengan peran pemerintah yang minimal. Kedua, pendekatan yang mendukung penyelenggaraan kebijakan dengan peran pasar yang optimal tetapi dengan campur tangan pemerintah.



Gambar 1.3. Ilustrasi Utilisasi Jumlah Kendaraan terhadap Luas Jalan di DKI Jakarta (Dishub Prov.DKI Jakarta 2008)

1.2.4. Budaya Dalam Pembangunan BRT-Transjakarta

Membangun sistem transportasi massal cepat sebagaimana diurai di bagian terdahulu memuat relasi kuasa yang kompleks dari beragam kepentingan aktor-aktor didalamnya. Persoalannya bukan memahami interelasi negara, pasar dan masyarakat saja, tetapi ada yang lebih penting dari interelasi itu, ialah fenomena kontestasi dan kolaborasi kepentingan yang mengakibatkan aktor-aktor itu tidak terpisahkan satu sama lain, ketiganya berkelindan. Tidak dapat memahami relasi negara dan pasar tanpa memahami atau menganalisis entitas lainnya yaitu masyarakat.

Memahami interelasi interaksi dan kepentingan antaraktor dalam negara melalui perspektif sosiologis itu sangat menarik. Dengan perspektif sosiologis, mau tak mau menuntut peneliti untuk menengok kembali konteks perkembangan dan formasi sosial terbentuknya negara. Dilihat dari perpektif ini, negara ini adalah produk dari berbagai faktor kompleks dalam rangkaian sejarah yang meliputi: bentuk-bentuk organisasi politik sebelum masa kolonial dan birokratisasi masa kolonial, tumpang tindihnya periode sejarah yang berbeda dan pengaruh konjunktur politik terhadap bentuk nyata kekuasaan politik, terhadap bentuk-bentuk reproduksi material maupun simbolis dan juga perubahan-perubahan yang terjadi.

Karakter negara ini khas dan juga kontradiktif. Negara pada saat ini telah berintegrasi ke dalam sistem ekonomi pasar global dan telah mengadopsi unsur-

unsur kekuasaan birokrasi rasional melalui pengaruh kolonialisme. Namun, dalam menjalankan kekuasaan rasional itu, bentuk-bentuk masyarakat tradisional dalam berbagai pengaruh maupun penampakkannya tidak hilang atau hancur bahkan kuat. Tak jarang, unsur-unsur kenegaraan masih dipengaruhi oleh loyalitas-loyalitas kekeluargaan dan etnis. Negara bukanlah merupakan titik keberangkatan awal untuk membangun identitas kolektif, melainkan ditempatkan di bawah logika ikatan-ikatan sosial sebagaimana dinyatakan oleh Kunitz (1990). Singkatnya, *habitus* sosial aparat dan warganegara belum sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan rasionalitas formal sebuah institusi yang bernama negara.

Penyelenggara negara adalah pemerintah (birokrasi dan politisi). Politisi dan birokrasi merupakan bagian dari kelompok pencari kepentingan pribadi. Birokrasi dalam pemikiran Bauman (1989) bukan sekadar alat netral yang dapat digunakan untuk tujuan apapun. Birokrasi lebih menyerupai dadu yang berisi, memiliki kekuasaan politik yang dapat digunakan untuk tujuan-tujuan manusiawi, meski ditempuh dengan cara-cara yang tidak manusiawi/tidak rasional. Kekuasaan saat dioperasionalisasi dapat menimbulkan berbagai bentuk konflik, selain itu birokrasi sebagai institusi rasional modern dalam menjalankan kekuasaannya juga tidak selalu untuk kepentingan masyarakat luas dan tidak selalu rasional pula.

1.3. Perumusan Masalah

Negara merupakan arena berlangsungnya relasi kuasa antar kekuatan: pemerintah, masyarakat dan pasar, sebagaimana diutarakan Foucault (1972) bahwa dalam struktur selalu ada relasi kuasa, antara pihak yang menguasai dan dikuasai. Kuasa itu terdapat dalam struktur itu sendiri. Peraturan, undang-undang, cara berpikir, dan cara memandang dunia merupakan hal yang memiliki kuasa terhadap manusia. Mills (1959) menekankan bahwa masyarakat juga sebagai arena perjuangan dan persaingan kepentingan-kepentingan.

Sehubungan dengan hal tersebut, pengembangan BRT-Transjakarta perlu diungkap dimensi ekonomi politik dan kulturalnya. Dalam pengembangan sistem itu selalu melibatkan tarik menarik kepentingan aktor-aktor terkait. Ada kelompok yang secara struktural memperoleh keuntungan, dan ada kelompok yang tidak

memperoleh keuntungan. Kelompok yang tidak memperoleh keuntungan ini sebagai kelompok yang dirugikan.

Pengembangan sistem BRT-Transjakarta adalah suatu proses politik, melibatkan kegiatan dan tarik menarik kepentingan dari kelompok yang diuntungkan dan dirugikan. Dalam konteks demikian itu, nuansa tarik menarik kepentingan (kontestasi dan kolaborasi) itu maka studi ini mempersoalkan pengelolaan kepentingan berbagai pihak terkait, yaitu pemerintah, operator yang ada dan masyarakat pengguna serta lembaga swadaya masyarakat. Pengembangan BRT-Transjakarta sangat kental dengan nuansa kepentingan masyarakat. Untuk itu kerangka pengelolaan kepentingan masyarakat yang ada dalam sistem BRT Transjakarta hendak dieksplorasi dengan menggunakan pendekatan ekonomi politik dan kultural.

Interelasi antaraktor dalam pembangunan BRT-Transjakarta mengarah pada satu titik temu, di mana titik temu itu dapat menggambarkan suatu relasi yang kontestatif⁶ dan kolaboratif. Apa yang menyebabkan terjadinya kontestasi kepentingan antaraktor, dan isu-isu apa yang dikontestasikan tersebut. Begitu sebaliknya, untuk menjelaskan kecenderungan relasi yang kolaboratif dilihat, diidentifikasi dan dianalisis faktor-faktor apa yang menyebabkannya?

BRT-Transjakarta memiliki dua aspek yang dapat diteliti untuk kepentingan akademis dan praktis. Dalam dimensi praktis, BRT telah menjadi kebijakan populer yang memberi manfaat praktis kepada masyarakat. Tentang hal ini sudah dilakukan kajian di berbagai kota besar dunia bahwa BRT sebagai teknologi yang terbukti merubah wajah kota, pola transportasi masyarakat untuk menggunakan angkutan umum, berkurangnya polusi udara dan kota menjadi lebih beradab dan manusiawi.

Dari dimensi akademis, kajian tentang pembangunan BRT-Transjakarta sebagai suatu usaha untuk memahami fenomena dari interaksi tiga entitas yaitu negara, pasar dan masyarakat dalam kaitannya dengan perkembangan teknologi

⁶ Pengertian kontestasi: pertarungan kepentingan dalam membangun BRT. Cakupan kontestasi: pembangunan jalan, penataan jalur, penentuan koridor, penentuan tarif, rencana bisnis.

transportasi yang pesat dan kebutuhan masyarakat pada sarana transportasi. Memahami entitas negara dengan dinamika tidak cukup tanpa menyertakan pemahaman tentang dua entitas lainnya yaitu masyarakat dan pasar. Ada kekhasan dalam mempelajari dinamika hubungan antara tiga entitas sebagai pelaku pembangunan sistem transportasi berkelanjutan.

Fenomena mencuatnya budaya ketergantungan masyarakat pada kendaraan bermotor (mobil dan sepeda motor) juga sebagai salah satu dampak negatif dari buruknya kualitas pelayanan transportasi umum yang ada di kota Jakarta. Tidak ada pilihan bagi masyarakat, sehingga masyarakat membuat keputusan yang bersifat individual dengan menggunakan kendaraan pribadi sebagai pilihan sarana transportasinya.

Berdasar latarbelakang permasalahan, pertanyaan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana interelasi antara pemerintah DKI Jakarta, operator, dan masyarakat dalam pembangunan BRT-Transjakarta?
2. Faktor-faktor sosio-ekonomi apa yang menyebabkan interelasi antara pemerintah, operator dan masyarakat itu berada dalam tataran kontestasi dan kolaborasi?

1.4. Tujuan Studi

Studi ini dilakukan dalam upaya memperkaya khasanah dalam kajian sosiologi transportasi. Studi ini berusaha memberikan penjelasan terhadap pembangunan tatanan baru transportasi di Jakarta. Negara merupakan arena berlangsungnya relasi kuasa antar kekuatan: pemerintah, pasar, dan masyarakat. Interelasi ketiga aktor tersebut dilihat dalam tataran kontestasi dan kolaborasinya dalam penyelenggaraan kebijakan transportasi.

BRT-Transjakarta adalah suatu proses politik yang melibatkan kegiatan tarik menarik kepentingan dari kelompok yang diuntungkan maupun dirugikan. Dalam konteks demikian itu, nuansa tarik menarik kepentingan (kontestasi dan kolaborasi) antaraktor tidak dapat dihindari. Dengan demikian, pembangunan BRT-Transjakarta sebagai suatu domain fungsi pengorganisasian kepentingan negara, pasar, dan masyarakat. BRT merupakan satu kesatuan, sebagaimana diungkapkan dalam judul

studi ini yang dihasilkan oleh pencarian terhadap tatanan dan koherensi. Untuk itu, kerangka pengelolaan kepentingan masyarakat yang ada dalam sistem BRT-Transjakarta dieksplorasi dengan menggunakan pendekatan ekonomi politik dan kultural.

Tujuan khusus dari studi ini sebagai berikut:

1. Menganalisis interelasi antara tiga aktor dalam tataran kontestasi dan kolaborasi. Mengidentifikasi dan menerangkan faktor-faktor dan isu yang menyebabkan interelasi ketiga aktor itu bersifat kontestasi dan kolaborasi dalam pembangunan BRT-Transjakarta.
2. Mengkonstruksi penjelasan teoretis dan empiris tentang proses terjadinya kontestasi dan kolaborasi antara pemerintah, operator dan masyarakat dalam pengembangan BRT-Transjakarta.
3. Menjelaskan implikasi teoretis dan praktis/kebijakan dari kontestasi dan kolaborasi antara pemerintah, operator dan masyarakat dalam BRT-Transjakarta terhadap pengembangan BRT-Transjakarta ke depan.

1.5. Signifikansi Akademis dan Praktis Penelitian

Secara umum, studi ini memberi kontribusi untuk mengisi keterbatasan penjelasan tentang fenomena interelasi antara negara, pasar dan masyarakat dalam pembangunan sistem transportasi. Interelasi itu bersifat kontestasi dan kolaborasi. Pada umumnya, penjelasan tentang relasi negara, pasar dan masyarakat didominasi oleh literatur yang menggunakan perspektif Barat. Kecenderungan umumnya menunjukkan bahwa secara eksplisit dan implisit penjelasan itu berimplikasi pada relasi yang menempatkan ketiga aktor itu bertentangan. Dalam pembagian secara kultural relasi negara, pasar, dan masyarakat sebagai konsensus atau konfrontasi tidak selamanya berguna untuk menjelaskan kondisi yang ada di Indonesia.

Interelasi negara, pasar dan masyarakat sangat penting dianalisis dalam konteks yang lebih kompleks. Interelasi bersifat kontestasi dalam pembangunan BRT-Transjakarta dikondisikan oleh logika kuasa bisnis yang dilatari adanya kepentingan pemerintah untuk mengontrol operator dalam rangka mewujudkan transportasi berkelanjutan. Sementara itu, kolaborasi atau aliansi antara negara dan

swasta merupakan preskripsi kebijakan dan jalan keluar yang baik untuk menciptakan transportasi berkelanjutan. Namun tanpa keterlibatan masyarakat, aliansi/kolaborasi negara dan pasar/swasta tidak dapat menjadi preskripsi yang dapat dianadalkan. Keterlibatan masyarakat itu tercermin melalui desakannya kepada Negara untuk memebrikana jaminan pelayanan minimum yang dapat menjadi dasar bagi masyarakat untuk tirut megontrol peran negara secara tepat.

Secara teoretis, negara yang direpresentasikan oleh pemerintah baik di tingkat lokal mauoun nasional tidak dapat dipelajari hanya dalam konteks kebutuhan modal semata. Kebijakan-kebijakan negara tidak selalu merefleksikan kepentingan modal, tetapi negara menjalankan hasil *bargaining managerial* antara agen yang mewakili jenis organisasi atau kepentingan yang berbeda. Kekuasaan politik tidak hanya merefleksikan atau derivasi kuasa ekonomi, tetapi dapat pula menjadi dan digunakan secara langsung untuk mengontrol dan mempengaruhi kepentingan ekonomi. Hal penting lain yang mendasari perlunya dilakukan studi ini adalah memahami tentang kekuasaan, yang sebenarnya dapat dianalisis sebagai sebuah fungsi hubungan antara individu: agen khusus yang pada akhirnya mengontrol dan mengalokasikan sumberdaya.

Signifikansi praktis studi ini adalah mempelajari kasus pembangunan BRT-Transjakarta sebagai suatu model untuk mempelajari interelasi negara, pasar dan masyarakat secara keseluruhan. Pembangunan BRT-Transjakarta, memiliki keunikan tidak saja interelasi yang terjadi didalamnya mengandung persamaan kepentingan, tetapi juga karena terdapat kesatuan dalam semua perbedaannya. Kedalaman pengetahuan dan perspektif yang digunakan dalam kajian ini memandang interelasi ketiga aktor dalam pembangunan BRT itu secara keseluruhan telah menambah pemahaman kita tentang bagian-bagiannya.

Pada akhirnya, studi ini menjadi sangat penting dan relevan dilakukan dalam kerangka untuk mengkritisi relevansi teori/konsep yang digunakan. Hasil kajian ini diharapkan dapat menghasilkan rumusan berupa rekomendasi praktis yang bermanfaat bagi pemerintah, operator dan masyarakat sebagai aktor-aktor yang eksistensinya saling menentukan dalam mewujudkan tatanan transportasi berkelanjutan, yang lebih dikenal dengan transportasi yang nyaman, aman, dan terjangkau.

BAB 2

EKONOMI POLITIK DAN BUDAYA DALAM PEMBANGUNAN SISTEM TRANSPORTASI KOTA: Sebuah Kerangka Pemikiran

2.1. Pengantar

Kajian-kajian tentang kelindan negara, pasar, dan masyarakat di negara berkembang umumnya dilakukan dengan menggunakan perspektif Marxist/Neo-Marxist. Teori Marxian tentang negara senantiasa diwarnai dua macam perdebatan, yang diwakili oleh tradisi pendekatan strukturalis dan instrumentalis. Pendekatan instrumentalis memandang negara sebagai alat dari kepentingan kelas dominan. Sementara itu, dalam pemahaman strukturalis, negara memiliki kekuasaan yang relatif otonom. Dalam konsepsi demikian itu, relasi negara dan pasar dapat bersifat kontestasi dan kolaborasi. Demikian pula, relasi itu tidak hanya terjadi antara negara dan pasar, tetapi juga negara dan masyarakat, serta masyarakat dan pasar.

Yang menarik adalah bagaimana teori-teori Marxian/Neo-Marxian dan Weberian/Neo-Weberian yang ada menjelaskan kekuasaan negara untuk membuat kebijakan regulasi yang menguntungkan semua pihak yang ada. Bentuk gesekan kepentingan seperti apa yang terjadi, dan bagaimana negara menegosiasikan perbedaan-perbedaan kepentingan dari kelompok-kelompok sosial yang adanya jamak ini.

Bagian ini merupakan kerangka pemikiran yang disusun untuk menjelaskan secara teoretik pendekatan yang digunakan, melihat relevansinya dan kemudian menarik implikasi dari pemikiran itu untuk mengetahui kecukupan teori/konsep dalam menjelaskan interelasi negara, pasar, dan masyarakat dalam pembangunan transportasi yang menjadi kebutuhan rakyat, khususnya terkait dengan aplikasi dari suatu tatatan baru transportasi yang bernama BRT.

2.2.Pendekatan Ekonomi Politik: Negara, Pasar dan Masyarakat

2.2.1. Otonomi Relatif Negara, Pasar dan Masyarakat: Suatu Konsepsi Dasar

Negara adalah pemerintah, birokrasi dan instrumen pemerintah lainnya. Negara merupakan aktor yang penting dalam kegiatan ekonomi, masyarakat dan politik suatu bangsa. Teoretisi Marxis James (2002) membangun teori negara strukturalis semi otonom dengan menambahkan sifat lebih moderat negara untuk menjelaskan otonomi negara. Kontribusi James ini berbeda dengan konsepsi negara dalam pandangan teoretisi negara neo-klasik, yang mempersepsikan negara sebagai lembaga politik yang bersifat lebih otonom. Dengan teori ini, James berusaha menjawab persoalan tentang cara negara menghadapi tekanan/konflik dari berbagai kelas yang ada dalam masyarakat. Teori ini menjelaskan bahwa proses pembangunan yang dilakukan/disponsori oleh pemerintah, terutama di negara Dunia Ketiga sebagai upaya menggalang sumberdaya untuk menengahi konflik yang terjadi antara kelas/kelompok masyarakat yang ada, terutama antara kapital asing, domestik dan kelompok miskin yang ada di masyarakat.

Dalam pandangan Marxian, negara merupakan bagian dari superstruktur. Negara sebagai alat dari politik bekerjanya sistem kapitalisme yang memiliki sifat responsif terhadap perkembangan kekuatan ekonomi. Negara, posisinya sebagai alat dominasi dan juga penekan kelas terhadap kelas lainnya, yang berada di luar negara. Rumusan konseptual negara dari kelompok Marxian ini dapat menjelaskan suatu keadaan bahwa kondisi-kondisi obyektif yang ada dalam kehidupan masyarakat menentukan agenda negara dan alasan keberadaannya. Dalam konsepsi ini pula, negara sebagai kekuatan yang memiliki otoritas mengatur kepentingan yang berada dalam ranah politik dan ekonomi untuk merealisasi kepentingannya sendiri karena Negara memiliki otonomi relatif.

Otonomi relatif ini dapat berubah menjadi otonomi absolut bilamana elite negara tidak memenuhi komitmen dari kelas dominan, dan kekuasaan politik dipaksakan untuk mengatur ekonomi. Dalam perkembangannya, sejak tahun 1970-an, para aktor negara di negara-negara berkembang khususnya cenderung banyak memikirkan kepentingan

pribadi, kelompok, dan *atau* partai politik di balik kebijakan ekonomi dan politik yang diputuskannya.

2.2.2. Konsepsi Pasar

Pasar dapat diartikan mekanisme tukar menukar yang dapat dilakukan dengan cara tunai, barter atau surat berharga. Menurut rumusan Carporaso dan Levine (1996), pasar biasanya diartikan lembaga-lembaga ekonomi kapitalisme modern. Pasar merupakan lingkungan tindakan manusia yang didominasi oleh kepentingan individu dan dikondisikan oleh kekuatan kompetisi. Kekuatan pasar memotivasi dan mengkondisikan perilaku manusia. Individu didorong oleh kepentingan pribadi untuk memproduksi dan mensuplai barang dan jasa yang langka atau mengupayakan tawar menawar produk atau pekerjaan bergaji tinggi. Mereka didorong oleh kekuatan kompetisi pasar untuk membuat produk lebih.

Selanjutnya, Carporaso dan Levine (1996) membuat suatu batasan khusus, di mana pasar, menurut pendekatan ekonomi-politik, bukan lembaga sosial yang paling penting. Banyak proses produksi yang ditentukan oleh lembaga-lembaga sosial lain, seperti keluarga dan birokrasi. Hal ini menegaskan suatu kenyataan bahwa pasar tidak dapat berperilaku sesuai asumsi persaingan pasar sempurna. Untuk itu, pemerintah perlu mengambil tindakan politik, pemerintah harus campur tangan memperbaiki, mengkoreksi ketidaksempurnaan pasar atau kegagalan pasar.

Dalam perspektif budaya, pasar adalah pusat terjadinya interaksi masyarakat dalam hal ekonomi, dan terjadinya interaksi itu tidak hanya berkuat pada persoalan ekonomi semata, melainkan merambah pada aspek-aspek kehidupan yang lainnya yaitu sosio kultural. Sementara itu, dalam koridor politik, pasar dipahami sebagai pusat kepentingan bisnis, tanpa melihat aspek-aspek budaya dan sosial masyarakatnya. Sehingga, pasar selalu dipahami berpihak bagi kepentingan kelas tertentu. Dalam sejarahnya dan hingga saat ini, ideologi kapitalis sebagai ideologi yang muncul untuk kepentingan pasar. Fungsi pasar adalah melayani kepentingan masyarakat melalui

kegiatan produksinya. Pasar menghasilkan produk yang dijual kepada konsumen dengan cara membelinya.

Terdapat dua ciri pasar, yaitu: mengandung eksternalitas negatif dan tidak mengkomodisi moral dan etika. Karena itu, sebagai landasan bekerjanya pasar, guna mencegah dampak negatif eksternalitas, diperlukan institusi selain pasar, yakni infrastruktur sosial sebagai prasyarat pasar. Pranata yang merupakan infrastruktur sosial itu adalah hak-hak dasar ekonomi, dan lembaga yang membuka akses terhadap sumber daya tanah untuk pertanian, industri dan pemukiman, pendidikan dasar bebas biaya, berbagai jenis pelayanan lain seperti kesehatan, perumahan dan juga transportasi.

2.2.3. Konsepsi Masyarakat

Masyarakat secara umum merupakan ruang kehidupan sosial di luar keluarga, negara dan pasar di mana individu-individu warga negara berorganisasi atau berkelompok untuk memperjuangkan kepentingan bersama. Masyarakat ini berwujud kedalam berbagai bentuk organisasi dan kelompok seperti lembaga swadaya masyarakat, kelompok-kelompok kepentingan, organisasi sosial kemasyarakatan, organisasi profesi, dan gerakan-gerakan sosial dan lainnya.

Daniel Bell (1973) menjelaskan bahwa masyarakat pasca industri bukan merupakan suatu pembentukan struktur masyarakat secara radikal, karena struktur tersebut lebih merupakan perubahan dalam karakter struktur. Bell menjelaskan:

“...Terdapat tiga komponen: di sektor ekonomi terjadi peralihan dari pembuatan barang ke jasa; sektor teknologi merupakan pemusatan industri berdasar teknologi dan dalam terma sosisologis ini berarti munculnya elite teknis baru dan penambahan prinsip stratifikasi yang maju...”

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam masyarakat pasca industri, politik semakin berperan, dan politik tidak hanya sebagai suatu sistem rasional, dalam pengertian yang sama dengan yang terdapat dalam ilmu dan teknologi. Dengan

munculnya jenis masyarakat baru ini sering terjadi masalah terkait distribusi kekayaan, kekuasaan, dan juga status.

2.3. Relasi Negara, Pasar dan Masyarakat dalam Pembangunan

Ada dua penjelasan dari perspektif analitis ekonomi politik: pertama adalah pendekatan yang mendukung penyelenggaraan kebijakan dengan menempatkan peran pemerintah yang minimal. Kedua, pendekatan yang mendukung penyelenggaraan kebijakan dengan campur tangan pemerintah untuk mengurangi dampak dan eksternalitas yang muncul dari implementasi kebijakan.

Dari perspektif ekonomi politik, negara adalah kumpulan dari berbagai pelaku ekonomi politik. Keberadaan negara sebagai institusi berasal dari inkorporasi struktur-struktur dan persepsi subyektif para pelakunya. Negara sebagai *sphere* yang mudah dibedakan dari *sphere* yang lain, yaitu masyarakat. Negara sebagai sebuah *sphere* atau arena tempat berlangsungnya tawar-menawar dari semua para pelaku politik, dan konsepsi negara harus ada dalam pikiran pelaku politik.

Dalam perspektif ekonomi politik selalu diandaikan negara berhadapan dengan pasar dan sebaliknya pasar berhadapan dengan negara. Perspektif ini menawarkan tiga model penjelasan. Pertama, negara dapat berperan dominan apabila pasar gagal dan menimbulkan dampak eksternalitas besar. Sehingga negara dibenarkan untuk melakukan intervensi untuk menyeimbangkan pasar. Model penjelasan kedua adalah negara tidak diperbolehkan untuk melakukan campur tangan untuk memproduksi barang, karena pasar memiliki mekanisme yang mengatur dirinya sendiri dengan otomatis, sehingga keseimbangan selalu terjadi. Model penjelasan ini menempatkan masyarakat dan negara tunduk pada hukum pasar.

Negara dalam relasinya dengan pasar dipahami oleh Karl Marx tidak jauh bedanya dengan pasar, yaitu sebagai instrumen kelas yang berkuasa untuk mengukuhkan dominasinya terhadap kelas yang tertindas (pekerja). Negara adalah organ bagi dominasi kelas, organ bagi penindasan kelas sosial atas kelas lainnya, yang memiliki tujuan untuk penciptaan keteraturan yang di dalamnya melegalisasi dan melanggengkan penindasan

melalui mekanisme pelunakan ketegangan-ketegangan antarkelas. Negara dan pasar, sama-sama alat legitimasi para pemilik modal.¹

Pendekatan ekonomi politik mengasumsikan relasi negara dan pasar saling terkait dan dialektik. Relasi itu berimplikasi pada masyarakat luas. Dengan meminjam pembedaan dari Nicos Poulantzas (1978) tentang kekuasaan negara, aparatur negara dan fungsi negara maka dapat dianalisis bagaimana kekuasaan negara dipraktikkan di masyarakat dan bagaimana kekuasaan negara itu menentukan interelasinya dengan pasar dan masyarakat?

Dalam konsepsi Weberian, negara mempunyai kemampuan untuk menentukan dan merumuskan agenda yang tidak ditentukan oleh kepentingan individu/privat. Kemampuan ini disebut otonomi negara. Pemerintah dapat dipahami sebagai pusat bagi agregasi politik legitimasi atas kepentingan kolektif, dan juga sebagai penyedia pelayanan publik (Baumol, 1965). Negara sebagai subyek aktif karena otonomi dan kemandiriannya dalam proses politik. Pandangan Baumol ini berbeda dengan penjelasan Evans (1989, 1995), yang secara rinci menyusun tipologi negara menjadi tiga jenis, yaitu: *predatory* (pemangsa), perantara dan *developmental state*.

Negara predator dicirikan dengan kecilnya kemampuan meningkatkan hasil pembangunan ekonomi dan sosial. Negara predator dikontrol oleh sekelompok kecil elite politik. Pada akhirnya, Evans menempatkan *developmental state* sebagai suatu negara yang dicirikan dengan peran birokrasi pembangunan yang berkembang baik mendekati tipe ideal birokrasi Weber. Didukung dengan jaringan internal yang kuat dan budaya administrasi yang homogen, negara itu berhasil membangun kapasitasnya dalam

¹ Interelasi tersebut dinamis, kompleks dan dalam berbagai hal tidak selalu dalam relasi dikotomis yaitu harmonis/konflik. Sebagai suatu pokok persoalan penting, kajian ini melihat bahwa masalah dikotomis dapat bertemu, yaitu negara, pasar dan masyarakat dapat bekerjasama dan bersengketa satu sama lain (Bratton 1989). Tilly (1975, 1981) memaparkan bahwa formasi negara di Barat seringkali merupakan hasil dari tawar menawar, kooptasi, legitimasi dan paksaan antara relasi kuasa negara dan masyarakat serta kekuatan masyarakat, di mana masyarakat sebagai pihak yang kalah. Artinya, relasi kuasa negara dan masyarakat tidak hanya *zero sum game*, tetapi bisa positif atau *negative sum game*.

menjalankan semua fungsi dari ekonomi hingga keamanan negara. Birokrasi di negara-negara berkembang tidak hanya tidak efektif, tetapi justru seringkali memperlemah negara sebagai acuan bagi para pelaku politiknya.

Pemikiran Evans mengantarkan pada suatu pemahaman bahwa negara mempunyai otonomi dalam berhadapan dengan kekuasaan elite politik dan kelompok kepentingan ekonomi yang ada di masyarakat. Tetapi tidak berarti negara mengisolasi diri dan mengabaikan kepentingan masyarakat. hal ini tercermin dari pemikiran Gunnar Myrdal (1968) yang berhasil membuat suatu generalisasi tentang karakter umum dari negara di Dunia Ketiga sebagai negara lemah/lembek.² Generalisasi itu menegaskan bahwa sebenarnya negara tidak mampu menjalankan fungsinya sebagai mesin pertumbuhan ekonomi dan pembangunan.

Berbeda dari Evans, kekuasaan negara yang memiliki otonomi relatif disebut oleh Alfred Stepan sebagai negara organis stasis. Menurut Stepan (1978), negara organis stasis memiliki ciri: (1) negara mempunyai tujuan utama, yaitu moral; (2) Tujuan moral merupakan *common good* yang diarahkan pada komunitas politik; (3) *Common good* adalah prinsip untuk mengontrol setiap kepentingan masyarakat; (4) negara memiliki sifat kuat dan campur tangan dalam proses politik; (5) dan negara merupakan unsur utama dalam komunitas politik. Sementara itu, Fred Block (dikutip oleh Shin 1989) merumuskan beberapa fungsi negara: (1) menciptakan kondisi yang memungkinkan berkembangnya modal (*business confidence*); (2) menciptakan alokasi kekayaan dengan memadai. Dengan peran ini, masyarakat kelas bawah tidak dimungkinkan untuk mereproduksi dirinya sendiri secara terus menerus sehingga dapat menimbulkan kekacauan yang mengancam atau merusak *business confidence*; dan (3) sebagai polisi yang mencegah gangguan dalam sistem.

² Generalisasi Myrdal ditarik dari studinya di Afrika dan Far Eastern. Negara itu terbukti gagal meningkatkan pertumbuhan dan transformasi ekonomi. Lihat Evans, Peter.(1989) "Predatory, Development and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World", dalam *Sociology Forum 4*, dan *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, (1995), Princeton, Princeton Univ. Press

Dengan kekuasaan otonomi relatif itu, menghantarkan negara untuk campurtangan dalam kegiatan ekonomi dan politik. Hal ini dikemukakan oleh Carnoy (1984), negara terlibat secara politik dalam penentuan kebijakan yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Struktur sosial lain, kelompok masyarakat di luar struktur negara, peranannya lemah. Oleh karena itu, negara memiliki peran penting dalam pembangunan sosial ekonomi, bahkan peranannya itu bebas dari kontrol masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung.

Otonomi relatif yang dijalankan oleh negara melalui aktor-aktor negara (aparatur negara: birokrasi dan militer/polisi) dan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh negara harus dapat menyelesaikan masalah eksternalitas yang muncul dari implementasi suatu kebijakan/keputusan politik. Dalam hal ini, campur tangan aparat negara bisa digunakan untuk memulihkan ketidaksempurnaan pasar atau inefisiensi pasar. Caranya adalah dengan menekan biaya-biaya dan menciptakan penerimaan untuk mendekati biaya dan penerimaan sosial. Pada umumnya, pemerintah membatasi kegiatan yang dapat menimbulkan eksternalitas negatif dengan memberikan subsidi. Begitu pula dalam menghadapi masalah kelangkaan penyediaan barang untuk kepentingan masyarakat luas (publik)³, pemerintah berperan untuk membuat kebijakan regulasi.⁴

³ Barang publik adalah barang yang sekali diproduksi tidak dapat dibatasi penggunaannya pada seseorang/sekelompok orang. Sehingga pemerintah diwajibkan untuk mengadakan barang publik tersebut. Karena tujuan dari perusahaan (swasta) adalah membuat keuntungan yang optimal, maka perusahaan akan menggunakan berbagai cara untuk memperoleh keuntungan. Kebijakan perusahaan untuk mengejar keuntungan menentukan harga/ouput yang berlaku di pasar

⁴ Segala sesuatu yang terjadi dalam kehidupan sehari-hari melibatkan hukum pasar, dan negara membuat regulasi berdasar hukum pasar. Ada keterjalinan dan interaksi antara faktor mekanisme pasar (sebagai komponen ekonomi) dengan faktor kebijakan pemerintah (sebagai komponen politik) serta dengan perubahan sosial (sebagai komponen sosial) juga instrumen-instrumen hukum yang mengaturnya. Pengertian ini dirumuskan oleh Alfred Marshall (1890) 1930, *Principles of Economics*, edisi 8, McMillan, London. Istilah pasar (*market*) digunakan oleh Marshall, ia sebuah konsep abstrak dan dianggap sebagai tokoh yang menemukan hukum permintaan-penawaran (*supply-demand*). Konsep ini digunakan untuk menjelaskan proses produksi yang sangat kompleks. Dengan hukum pasar ini, perusahaan dapat menentukan jumlah barang yang diproduksi dan harga., dan begitu pula dengan konsumen. Pasar adalah konsep abstrak, dan bukan manusia. Pasar ada sebelum sistem pasar.

Dalam pandangan Hamza Alavi (1972), otonomi negara itu tidak bersifat mutlak, melainkan relatif. Otonomi seperti itu hanya terdapat pada suatu negara kolonial. Menurut Alavi (1972):

”...Negara kolonial memang ditata untuk menguasai masyarakat. Aparat-aparat represi negara, dan tata hukum yang ada dibuat sedemikian rupa agar masyarakat dapat didominasi. Negara nasional yang datang kemudian mewarisi perangkat negara ini dan ada kecenderungan dalam elite nasional untuk menguasai negara dalam kerangka melanjutkan sistem pemerintahan yang memiliki karakter menguasai masyarakat (sipil)...”

Penjelasan Alavi tentang karakter negara kolonial itu umumnya terdapat di Dunia Ketiga (khususnya Asia Selatan). Konstruksi tentang negara yang dibuat oleh Alavi dilengkapi oleh kajian mendalam yang dilakukan Shin yang mengkaji negara di kawasan Asia Tenggara. Menurut Shin (1989), otonomi yang ada pada negara telah menyebabkan negara menjadi aktor dominan dalam sistem politik. Shin menambahkan tiga faktor dalam analisisnya tentang negara sebagai aktor dominan dalam masyarakat pascakolonial, yaitu: faktor historis, struktural dan perkembangan politik. Karakteristik masyarakat pascakolonial itu yang utama adalah mewarisi dan mempertahankan *overdeveloped superstructure*. Selain itu, negara yang direpresentasi oleh Pemerintah meletakkan fokus berlebihan pada pembangunan suprastruktur dari pemerintah kolonial yang bersifat ekspansionis, dan intervensionis.

Sebagaimana dijelaskan oleh Jameson (1998), perubahan-perubahan pada struktur ekonomi (basis) mencerminkan perubahan di level superstruktur/suprastruktur (kultural). Kebudayaan realis berhubungan dengan kapitalisme pasar, kebudayaan modernis berhubungan dengan kapitalisme monopoli, dan kebudayaan postmodern berkaitan dengan kapitalisme multinasional. Selanjutnya, Jameson menjelaskan hubungan antara ekonomi dan kebudayaan. Pandangannya tentang kebudayaan berada dalam kerangka batas-batas model basis-suprastruktur. Kapitalisme dalam sejarah perkembangannya telah melahirkan ekspansi kebudayaan, dan masuk kedalam semua

ranah kehidupan sosial. Hal ini terlihat dari nilai ekonomi dan kekuasaan negara sampai pada praktik dan struktur psikis menjadi kultural.

Implikasi dari hal itu adalah kelompok birokrasi mengedepankan pencapaian kepentingan-kepentingan ekonomi dan politiknya. Sementara, hak-hak rakyat untuk menikmati pembangunan terputus dari proses politik (kebijakan umum). Dalam segi struktural, negara berperan penting dalam pembangunan dan memiliki otonomi relatif. Dari aspek perkembangan politik, negara berperan penting untuk menciptakan hegemoni yang mantap untuk melanggengkan dominasinya terhadap kekuatan di luar negara.⁵

Negara yang kuat dan dominan menurut Almond dan Powell (1980) dicirikan oleh karakter negara yang mengupayakan kepentingan, kebutuhan, keinginan nilai-nilai dan harapan masyarakat untuk bisa dipenuhi, dan sekaligus dikecewakan. Karena itu, warga negara dapat memperjuangkan kepentingan yang tidak diakomodasi dalam keputusan-keputusan politik yang dibuat oleh pemerintah. Rakyat memiliki kesempatan untuk menyalurkan dan mengartikulasikan kepentingannya kepada badan-badan politik dan pemerintahan melalui kelompok-kelompok yang mereka bentuk bersama-sama orang lain yang memiliki kepentingan yang sama. Selanjutnya Almond dan Powell (1980) menegaskan bahwa artikulasi kepentingan masyarakat dalam suatu sistem politik tidak dapat diabaikan. Pengabaian kepentingan masyarakat dapat menimbulkan kekacauan dalam sistem politik dan mengganggu jalannya pemerintahan.

Artikulasi kepentingan merupakan sarana bagi kelompok kepentingan untuk berhubungan dengan pembuat kebijakan atau keputusan politik dalam rangka memperjuangkan kepentingannya. Melalui artikulasi kepentingan itu, pemerintah dapat memperoleh manfaat positifnya. Pemerintah dapat mengidentifikasi dan memasukannya

⁵ Konsep hegemoni yang digunakan oleh Gramsci mengandung pengertian suatu kebudsyaan atau ideologi yang berlaku di mana-mana dan secara internal bersifat konsisten dan sesuai dengan kepentingan elite (yang mewakili masyarakat). Istilah tersebut mengacu pada ideology kelas yang memerintah, dan yang ditekankan dalam konsep ini adalah bentuk ekspresi, ideologi sendiri, cara penerapan, dan mekanisme yang dipraktikkan—semuanya mengarah pada pemeliharaan dan pengembangan diri melalui kepatuhan.

kedalam agenda politik untuk diproses dalam sistem politik, sehingga sistem politik menjadi dinamis.

Dalam beberapa dekade terakhir dengan pesatnya perubahan ekonomi politik menunjuk pada minimalnya peranan negara, dan di sisi lain menuju pada optimalnya peranan pengusaha dan investor pada transportasi publik (*market*). Di saat badan publik negara tidak mampu menyediakan layanan dasar yang memadai, maka pelayanan kepada publik didasarkan pada kemampuan membayar, dan tidak didasarkan pada penghormatan atas hak-hak warga negara. Peranan investor (swasta atau pasar) atau perusahaan memberikan pelayanan kepada publik hanya jika memperoleh keuntungan, dan swasta (perusahaan) tidak bisa dituntut bertanggung jawab terhadap kebutuhan warga negara yang tidak memperoleh pelayanan publik (Martinussen, 1997; Clark, 1991; Caporaso dan Levine, 1996).⁶

Meski pada awalnya, pemerintah diharapkan peranannya untuk mengatasi kegagalan pasar. Namun, pada saat pemerintah (birokrat) mulai menjadi aktor yang mengurus dan mengatur pembangunan, mulai terlihat pemerintah gagal karena keterlibatan pemerintah dalam urusan pembangunan menyebabkan terjadinya berbagai tindakan pemborosan. Kegagalan ini disebabkan pemerintah melakukan praktik perburuan rente.

Penjelasan Karl Polanyi (1944/1991) tidak melihat hal itu sebagai kegagalan pemerintah, tetapi akibat dari kegagalan pasar mengatur dirinya sendiri. Melalui tesisnya yang mempersoalkan *self regulating market*, Polanyi mencari tahu tentang kekuatan sistem pasar yang dapat mengatur bahkan mengendalikan kehidupan

⁶Clarks secara khusus memberikan perhatian pentingnya peranan Negara dalam mengelola *public goods* sebagai barang yang dikonsumsi secara bersama (kolektif). *Public goods* seperti udara bersih, kontrol terhadap penyakit, pendidikan untuk warga negara, keselamatan di jalan raya dan lainnya, pemenuhannya secara luas tidak bisa dipuaskan oleh pasar. Di dalam pandangan ekonom klasik bahwa pendidikan, jalan raya, pembangunan dan *property rights* sebagai barang publik (*public goods*), sementara itu ilmuwan politik dipengaruhi oleh cara berpikir ekonom klasik memberikan kontribusi pada bahan bacaan tentang kepemimpinan, rejim dan kerangka kerja kelembagaan untuk melakukan tindakan ekonomi. Pentingnya *public goods* yang menjangkau beberapa level aktivitas pemerintahan, seperti pengaturan tentang lalu lintas atau transportasi di tingkat lokal.

masyarakat.⁷ Dalam analisis Polanyi, pandangan ini tidak ada dalam kenyataan masa kini. Pasar tidak mampu mengatur dirinya sendiri sepenuhnya dengan *invisible hand*nya itu. Argumetasi khas penganut aliran klasik itu yang bersikukuh dengan dalihnya bahwa sistem pasar adalah sebuah realita yang tercipta dengan sendirinya tanpa campur tangan pemerintah itu semakin jauh dari kenyataan.

Bertolak dari tesis Polanyi, pasar memiliki hubungan dengan negara, tetapi pasar bukan institusi bawahan dari negara. Campur tangan negara diperlukan apabila tidak ditemukan kondisi keseimbangan atau kesempurnaan pasar. Pasar yang sempurna ditentukan oleh permintaan dan penawaran itu sendiri. Dalam model pasar persaingan sempurna, jumlah pembeli dan penjual banyak. Masing-masing pelaku ekonomi, konsumen dan produsen/perusahaan tidak mempunyai daya untuk mempengaruhi harga yang terbentuk dalam pasar. Sementara itu, dalam pasar persaingan sempurna, jumlah penjual/produsen terbatas adanya.

Apabila pasar tidak berperilaku sesuai asumsi pasar persaingan sempurna, membuka peluang bagi pemerintah untuk melakukan tindakan politik. Pemerintah campur tangan untuk mengoreksi ketidaksempurnaan pasar itu. Sehingga, campur tangan pemerintah melalui keputusan politik untuk memperbaiki kegagalan pasar sebagai suatu keharusan.

Praktik perburuan rente yang terjadi di beberapa negara berkembang telah menyebabkan pembangunan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Dengan kenyataan seperti itu, ahli ekonomi mengusulkan pemerintah negara-negara berkembang itu untuk melakukan liberalisasi, swastanisasi dan desentralisasi pemerintahan.⁸ Regulasi yang

⁷ Karya Polanyi tentang ini dapat dibaca dalam *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1944. Dalam karyanya itu Polanyi menjelaskan tentang perubahan kehidupan lewat penghancuran kehidupan oleh pasar kapitalis. Dengan demikian sistem pasar ada sejak adanya sistem kapitalisme.

⁸ Ahli ekonomi lain menganjurkan pemerintah untuk menerapkan kebijakan ekonomi makro yang kondusif yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi dan menciptakan efisiensi dan kepekaan pasar. Usulan tersebut ternyata tidak diterima oleh analis kebijakan, akademisi, para perencana dan tentu saja penyelenggara kekuasaan negara.

dibuat oleh pemerintah seringkali atas desakan dari masyarakat/kelompok kepentingan tertentu dan pengusaha/pebisnis meminta pemerintah meregulasi industri tersebut dalam kerangka untuk memperoleh perlindungan dari risiko kompetisi yang dinamis (Stigler, 1971). Masyarakat sebagai konsumen dari produk industri/pengguna teknologi juga perlu dilindungi kepentingannya. Masyarakat juga dapat berperan sebagai kelompok penekan sekaligus sebagai *free rider*.

Peran politik negara diperlukan untuk mengantisipasi penggunaan kekuasaan yang terlalu besar di tangan perusahaan (pelaku bisnis), terutama dalam pasar monopoli, ataupun penggunaan kuasa oleh birokrasi (pemerintah) dalam menjalankan fungsi pemerintahan dalam arti luas dan sempit. Peran atau campur tangan pemerintah adalah menyelesaikan masalah yang tidak dapat diatasi oleh pasar.

Bob Jessop '*State Theory: Putting Capitalist States in Their Place*' (1990), menjelaskan bahwa:

“...Secara strategis negara adalah daerah selektif yang tidak pernah dapat netral diantara semua kekuatan sosial dan usaha politik. Tetapi suatu bias selalu tendensial dan padat dirusak atau diperkuat dengan strategi yang tepat. Karena dalam batas selektif yang strategis didirikan oleh struktur negara dan prosedur pengoperasian, hasil dari kekuasaan negara yang juga tergantung pada perubahan keseimbangan dari kekuatan yang berkaitan dengan aksi politik yang ada di dalam maupun di luar negara. Sehingga jawabannya adalah negara bisa menjadi kapitalism meminta kita untuk memeriksa kembali, baik bentuk maupun keseimbangan dari kekuatan dalam masyarakat...”

Dalam pandangan Stiglitz (2003), rendahnya produksi barang-barang publik itu mencakup inefisiensi dan *provider* bertindak rasional terhadap intervensi pemerintah. Karena pasar (*market*) dalam realitasnya tidak dapat menghasilkan barang-barang yang memiliki sifat publik, dan tidak berarti pemerintah bisa menghasilkan sepenuhnya. Jadi dalam pandangan Stiglitz, ada kewajiban bagi pemerintah untuk menyediakan barang-barang publik.

Beberapa negara telah memperkenalkan prinsip-prinsip pasar ke dalam pembuatan kebijakan pemerintah. Penyediaan barang-barang publik melibatkan timkerja. Terdapat beberapa aktor untuk dilibatkan kedalam tindakan kolektif. Negara memiliki kekuatan pemaksa untuk menekan individu-individu untuk melakukan apa yang menjadi kepentingannya dalam hal ini untuk membayar atas apa yang telah dinikmatinya. Fakta menunjukkan bahwa pemerintah secara inheren lebih sentralistik daripada pasar, karena pemerintah bisa melakukan koordinasi atas masalah-masalah yang berhubungan dengan pembuatan keputusan yang bersifat desentralistik (Clark, 1996).

Ada beberapa faktor yang menyebabkan pasar tidak dapat menjalankan fungsinya dengan sempurna. Teoretisi neoklasik memusatkan perhatian lebih besar pada pentingnya campur tangan pemerintah terkait faktor eksternalitas, barang publik dan pasar persaingan tidak sempurna. Menurut Caporaso dan Levine (1996), ketidaksempurnaan pasar tampak dari kesenjangan sosial, redistribusi sumberdaya, kesehatan, pendidikan dan juga transportasi. Dalam konteks ini, campur tangan pemerintah melalui keputusan/kebijakan politik adalah untuk memperbaiki pasar yang telah menjalankan fungsinya tidak sempurna. Dalam pandangan pemikir neoklasik, kegagalan pasar atau pasar persaingan yang tidak sempurna dikaitkan dengan persoalan eksternalitas.

Hak-hak rakyat ketika dikaitkan dengan konteks kewargaan maka rakyat memiliki peran sebagai aktor dalam negara. Rakyat tidak hanya menuruti dan mengikuti kuasa negara, melainkan negara juga memiliki kewajiban untuk tunduk dan patuh pada kemauan dan kehendak rakyat. Dalam pemahaman ini, rakyat tidak lagi menjadi obyek kekuasaan pasif, tetapi subyek kekuasaan.

Ada kecenderungan pembangunan yang berjalan di negara-negara berkembang, sebagai negara pascakolonial, bahwa pembangunan ditentukan juga oleh kultur. Kultur tersebut terlihat dalam ciri-ciri *overdevelop state*. Dalam pemikiran Anderson (1983), negara yang memiliki karakteristik untuk campur tangan dalam kehidupan masyarakat, dan hegemonik merupakan ciri negara Indonesia masa lalu.⁹ Negara yang memiliki ciri

⁹ Dapat dilihat dalam tulisan Ben Anderson, "Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective", *Journal of Asian Studies*, vol. XLII, No.3, 1983. Tulisan

demikian cenderung memikirkan kepentingan para pejabat, sementara itu kepentingan masyarakat umum diabaikan, bahkan dipandang tidak memiliki hak di negeri ini. Aparat negara mendapat perlakuan istimewa, sedangkan rakyat tidak.

Analisis terhadap sistem kultural juga dilakukan oleh Hwan Shin (1989). Menurutnya, *state*, *market* dan *civil society* punya kepentingan sendiri, dan tidak otonom. Kerangka analisis atas campurtangan negara dalam pembangunan telah dilakukan oleh Hamza Alavi saat mengkaji campur tangan negara yang disebabkan oleh otonomi relatifnya. Sebagaimana analisis Alavi bahwa *state*, *market* dan *society* tidak berdiri sendiri, ada kepentingannya diantara tiga aktor tersebut yang bersifat relatif otonom sehingga ketiganya tidak selalu dalam situasi kontestasi melainkan kolaborasi.

Indonesia sebagai negara berkembang tak berbeda jauh dengan struktur politik negara-negara berkembang lainnya. Kehadiran negara direpresentasi oleh birokrasi pemerintahan masih dipengaruhi oleh budaya tradisional. Meski sudah menerapkan konsep birokrasi modern melalui *beambtenstaat*, akan tetapi masih jauh dari birokrasi yang rasional. Kondisi birokrasi seperti yang ada sekarang lebih merupakan birokrasi sinkretis yang mengakibatkan budaya, lingkungan, dan struktur birokrasi tetap mencerminkan birokrasi jaman pendahulunya, yaitu birokrasi tradisional yang mengedepankan nilai ketidakrasionalan. Dalam konsepsi Weber, birokrasi seperti itu dinamakan birokrasi patrimonial atau disebut budaya pascakolonial. Sistem birokrasi seperti itu semakin memperburuk birokrasi yang ada di negara berkembang yang bukan Barat. Sistem suap, sogok serta birokrasi yang memburu rente dan praktik-praktik sejenisnya menjadi penanda sistem sosio-politik yang tengah beroperasi di beberapa Negara Asia termasuk juga Indonesia.¹⁰

Anderson itu menguji tentang kesinambungan dari negara kolonial akhir ke rejim Orde Baru. Melalui tulisan itu, Anderson juga ingin menunjukkan dari judul tulisannya (Negara lama, masyarakat baru) itu bahwa asal usul Orde Baru terlacak pada Negara kolonial akhir—di mana masyarakat itu tidak penting, tetapi negara yang penting. Ini terjadi karena negara memiliki otonomi.

¹⁰ Lihat Hans Dieter Evers dan Tilman Schiel, *Kelompok-kelompok Strategis: Studi Perbandingan tentang Negara, Birokrasi dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*, Jakarta,

Dalam negara berkembang sebagaimana dikaji oleh Evers (1990) ada kelompok strategis, tetapi negara tidak identik dengan kelompok strategis itu. Model kelompok strategis bukan berarti sama dengan gambaran suatu masyarakat berkembang yang birokratis. Dalam konsepsi Evers (1990), kelompok strategis adalah kelompok yang saling bertikai untuk memperebutkan surplus. Sebelum surplus itu dibagikan dan diambil alih, maka surplus itu harus diproduksi dulu.¹¹ Negara Indonesia bukan seperti negara yang dikonspesikan oleh Poulantzas (1978) maupun Milliband (1973), yaitu bukan sebagai blok yang monolitik. Otonomi negara tidak tidak dibatasi oleh kepentingan para kapitalis birokratik. Hubungan negara dan kelas kapitalis bersifat subyektif dan menempatkan koneksi politik dan hubungan yang bersifat *patron-client* sebagai penentu proses pembuatan keputusan.¹²

Untuk melengkapi penjelasan tentang interrelasi negara, pasar dan masyarakat juga digunakan pendekatan kultur. Kultur dipahami oleh aliran ekonomi radikal sebagai komponen superstruktur. Kultur berfungsi melestarikan hirarki produksi kapitalis melalui penawaran terhadap masyarakat untuk berbagi makna tentang tradisi sehingga dapat meminimalisasi konflik sosial.¹³

Kultur dipandang penting untuk menciptakan ikatan sosial antara individu dan menghubungkan generasi di masa lalu dengan masa kini. Kultur memiliki implikasi

YOI, 1990. Lihat juga Yoshihara Kunio, *Kapitalisme Semu Asia Tenggara*, Jakarta, LP3ES, 1990.

¹¹ Kelompok strategis berbeda dengan konsepsi tentang kelas. Dalam pengertian Marxis, kelas ditentukan dari posisi dalam proses produksi (memiliki atau tidak memiliki alat-alat produksi). Sementara itu, kelompok strategis ditentukan oleh cara hidup dan tingginya pendapatan.

¹² Pola kekuasaan berdasar hubungan yang bersifat dyadic, hubungan dua belah pihak tatap muka, tidak adil, ada pemenuhan kewajiban timbal balik diantara para pemimpin dan pengikut. Hubungan itu mengandung sifat saling menguntungkan merupakan khas birokrasi pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya. Prinsip-prinsip dalam hubungan patron klien identik dengan patrimonialisme.

¹³ Analisis kultur dilakukan oleh mazhab Frankfurt diantaranya adalah Max Horkheimer, Theodor Adorno dan Walter Benjamin dan lain-lain. basis kerja mereka menginterpretasi kultur kapitalis. Lihat lebih lanjut Theodor W. Adorno. (1983), *Aesthetic Theory*, Boston, Routledge and Kegan Paul; Walter Benjamin. (1968), *Illumination*, New York, Harcourt Brace and World

dalam berbagi perspektif dan nilai-nilai. Kultur itu mapan sebagai suatu sistem makna, di mana individu mengkonstruksi nilai-nilai mereka dan menemukan kriteria dimana mereka dapat mengukur capaian kepentingannya sehingga berarti dalam kehidupannya. Pengabaian terhadap kultur, individu-individu dapat terisolasi dan tersingkir dari lingkungan sosial dan tradisi yang melingkunginya.

John Stuart Mill (1956) mewakili pandangan liberal klasik menyatakan bahwa kultur yang beragam merupakan suatu tanda dari pentingnya masyarakat, dan individu-individu diwajibkan untuk mentoleransi ekspresi kultur yang beragam tersebut. Kendati kultur itu tidak menyenangkan atau bertentangan dengan selernya. Sementara itu aliran liberal modern memandang toleransi terhadap semua ekspresi kultural dan kecenderungannya untuk memapankan kriteria moral dalam menentukan kultur sebagai baik dan buruk.

2.4. *Bureaucratic Polity*: Konsentrasi Kekuasaan Ekonomi Politik di Tangan Pemerintah

Dalam beberapa tahun sejak kemerdekaan, birokrasi yang ada di Indonesia masih relevan dikatakan sebagai neopatrimonial atau dominasi patrimonial sebagaimana dikatakan oleh Weber, hubungan itu bercorak patron-klien. Dalam konsepsi Weber tentang dominasi birokrasi patrimonial, individu maupun kelompok yang berkuasa mengontrol kekuasaan dan otoritas jabatan untuk kepentingan ekonomi politik mereka sendiri.¹⁴ Model teoretik Weber tak berbeda jauh dengan model yang disusun oleh Karl D. Jackson yang mengembangkan lebih lanjut model birokrasi Thailand yang disusun oleh Fred Riggs. Model teoretis yang bisa menerangkan karakteristik politik dan birokrasi (pemerintah) di Indonesia pada masa Orde Baru adalah *bureaucratic polity*.

¹⁴ Lihat kembali analisis S.N. Eisenstadt. (1973) *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, California, Sage. Ciri-ciri dominasi birokrasi patrimonial adalah: (1) pejabat mengontrol fungsi politik dan administratif; (2) setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik; (3) jabatan dipandang sebagai sumber kekuasaan dan kekayaan. Dalam konsepsi Weber, bentuk ekstrim dari dominasi patrimonial adalah sultanisme.

Bureaucratic polity adalah suatu bentuk sistem politik di mana kekuasaan dan partisipasi politik dalam membuat kebijakan atau keputusan politik terbatas pada lingkaran elite/penguasa negara (militer dan pejabat tinggi birokrasi). Menurut Jackson, keputusan yang dibuat oleh elite ini tidak dipertanggungjawabkan kepada kekuatan di luar negara seperti partai politik, kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi social kemasyarakatan. Kemudian Harold Crouch (1980) mendefinisikan secara lebih sempit karakteristik dari sistem politik Indonesia yang disebut oleh Jackson sebagai *bureaucratic polity*. Dalam konsepsi Crouch, *bureaucratic polity* memiliki tiga ciri: lembaga yang dominan adalah birokrasi, lembaga politik seperti parlemen, partai politik, lembaga swadaya masyarakat, dan kelompok-kelompok kepentingan dalam keadaan lemah, dan masyarakat sebagai warga negara pasif.

Keputusan-keputusan penting yang dibuat oleh pemerintah tidak dibuat oleh teknokrat atau birokrat atas dasar ilmiah demi kepentingan masyarakat jangka panjang. Menurut Liddle (1977) keputusan-keputusan sosial politik dibuat dengan bersandar pada jaringan pribadi *patron-client*, pada pendekatan kultural yang bertumpu pada perspektif kebudayaan Jawa.

Bureaucratic polity bisa disederhanakan pengertiannya sebagai negara birokratis. Dalam negara yang demikian itu, ada batas yang kabur antara fungsi-fungsi pemerintah umum dan privat, tiadanya lembaga politik yang memungkinkan kekuatan di luar elite birokrasi mampu mempengaruhi keputusan-keputusan politik, dan penyaluran aspirasi politik yang berarti berada dalam keadaan lemah. Negara birokratis merupakan tipe ideal dari suatu bangunan yang dikonstruksi untuk kepentingan menganalisis praktik kekuasaan negara/pemerintah. Negara birokratis sebagai suatu kerangka atau model ideal yang dapat digunakan untuk menganalisis praktik relasi kuasa dari birokrasi sebagai representasi pemerintah yang membuat regulasi kebijakan dan menjalankan kebijakan/keputusan politik.

Dalam konteks negara Indonesia sekarang, pengertian negara birokratis masih berguna, relevan untuk memahami tentang kontroversi kepentingan dan keterjalinan antara negara, pasar dan masyarakat yang bersifat kontestatif dan kolaboratif. Kerangka

ideal itu digunakan dengan seperangkat ciri-cirinya sejauh berlaku dan menjadi keharusan dari kajian ini menemukan ciri-ciri baru lain yang mendukung dan melengkapi model teoretik negara birokrasi itu.

Hubungan antara pemerintah dan pasar atau pemilik modal atau pengusaha adalah bersifat simbiosis. Fenomena itu mengarah pada fenomena patronase. Ben Anderson menyebut gejala patronase di kalangan elite merupakan pemunculan kembali bentuk-bentuk patrimonial yang berkaitan dengan kekuasaan menurut perspektif kebudayaan Jawa tradisional. Pemegang kekuasaan dipandang sebagai suatu kesatuan nyata, dan kegiatan politik menggantung dalam bentuk jaringan vertikal yang saling bersaing untuk mendapatkan perlindungan pribadi dari pemegang kekuasaan itu (*patron*).

Hubungan dalam jaringan yang bersifat *patron-client*, elite mempertahankan kepentingan politik dan ekonominya. Jaringan itu utuh apabila patron memberikan peluang politik dan ekonomi bagi *client* yang melingkupinya. Jika *client* dapat memberikan kepuasan politik dan ekonomi bagi *patron*, maka persaingan antar elite atau persaingan antar jaringan *patron-client* adalah untuk memenuhi kepentingannya masing-masing. Dengan demikian, segala bentuk keputusan politik dan ekonomi atau konflik-konflik yang terjadi dapat dipahami sebagai *output* dari persaingan atau kontestasi itu.

2.5. Interelasi Negara, Pasar dan Masyarakat: Kontestasi dan Kolaborasi

Dalam sejarah pembangunan transportasi, negara membuat regulasi untuk melayani kebutuhan warga negaranya. Regulasi yang dibuat oleh pemerintah dalam pembangunan transportasi massal umumnya adalah pengaturan-pengaturan yang bersifat teknis seperti pengaturan penggunaan jalan, pembatasan penggunaan kendaraan bermotor, *electronic road pricing* (ERP), pembatasan parkir, fasilitas *park and ride*.

Penetapan regulasi itu dilakukan untuk menciptakan kondisi lalu lintas yang nyaman, aman, dan tertib. Kesemrawutan kendaraan dan penggunaannya di jalan

diasumsikan oleh regulator karena kurangnya regulasi lalu lintas di jalan dan lemahnya penegakan hukum di jalan.

Pemerintah sudah menjalankan beberapa peraturan tetapi kebijakan pembatasan kendaraan bermotor dan *electronic road pricing* belum dilaksanakan. Hal ini menunjukkan bahwa membuat regulasi transportasi untuk kepentingan melancarkan lalu lintas atau mengurai kemacetan tidak bisa hanya dari satu aspek teknis. Pemerintah perlu mempertimbangkan kondisi sosio kultural di lapangan. Secara empiris, ruang menjadi suatu area tempat terjadinya interelasi aktor-aktor negara, pasar dan masyarakat. Interrelasi itu diantaranya adalah berupa kontestasi. Kontestasi antar aktor untuk menggunakan ruang jalan tidak terlepas dari eksistensinya sebagai bagian dari sebuah produksi (proses) sejarah, yang meliputi persinggungan dari waktu, ruang dan makhluk sosial, yang mengarah pada meterialisasi kehidupan sosial (Lefebvre, 1991).¹⁵

Dengan kondisi ini, ruang menjadi ajang berlangsungnya kontestasi kepentingan berbagai aktor, karena keberadaan ruang jalan dihadapkan pada berbagai kebutuhan setiap penggunanya. Hal ini pada gilirannya menimbulkan berbagai strategi dan praktik untuk memperoleh kebutuhan ruangnya masing-masing. Berbagai strategi dan praktik untuk memperoleh kebutuhan ruang dalam suatu politik ruang jalan dipengaruhi oleh nilai-nilai budaya dan pemaknaannya terhadap ruang tersebut.

Bangunan jalan-jalan di perkotaan tidak selalu sesuai dengan bayangan tentang sifatnya yang publik. Ruang jalan sebagai ruang publik muncul sebagai bagian dari *civil society*, yang pada waktu bersamaan mengukuhkan diri sebagai ranah tempat terjadinya pertukaran komoditas dan kerja sosial yang diatur oleh kaidah-kaidah tersendiri (Habermas, 1974). Pada saat kehidupan dunia di perkotaan dicirikan oleh mode produksi ruang, ruang publik merupakan suatu dunia dominasi di mana kontrol atas ruang tersebut dipegang oleh negara, kapitalis dan kaum borjuis (Lefebvre 1974/1991).

¹⁵ Istilah produksi yang digunakan oleh Lefebvre, berhubungan dengan produksi sosial yang menyangkut aspek keruangan. Arti dari istilah produksi bukan seperti istilah produksi yang berbentuk barang atau jasa saja, melainkan sebagai serangkaian *proses* yang meliputi berbagai kegiatan dan beragam bentuk produksi (proses), hasil, dan tenaga kerja (buruh) sebagai dasar berjalannya sistem ekonomi politik.

Ruang jalan yang ada di perkotaan merupakan ruang publik atau ruang sosial, karena ruang tersebut merupakan tempat melakukan berbagai kegiatan, dan sebagai tempat menjalankan kekuasaan serta menciptakan sebuah citra.¹⁶ Ruang dihasilkan melalui hubungan sosial antara produksi dan reproduksi, dan ruang itu pula yang menghasilkan hubungan sosial. Untuk menjelaskan ruang jalan, digunakan perspektif ruang dari Lefebvre (1974/1991).

Dalam konteks ini, Lefebvre (1974/1991) mengidentifikasi fungsi sosio-ekonomi dari ruang, yaitu: (1) ruang sebagai kekuatan produksi; (2) ruang merupakan komoditas yang dikonsumsi; (3) dan secara politik ruang memfasilitasi kontrol sistem; (4) ruang menopang reproduksi produksi dan relasi kekuatan *property* (pebisnis); (5) ruang dapat berbentuk infrastruktur; dan (6) ruang memiliki potensi positif untuk karya kreatif dan manusiawi serta kemungkinan pengambilan kembali ruang kepada mereka yang didominasi dan dikontrol.

Kontestasi antaraktor semakin tajam saat berlangsung pembangunan BRT-Transjakarta. Negara yang diwakili pemerintah (provinsi DKI Jakarta) masuk dalam pertarungan kepentingan dengan pasar dan masyarakat, konkretnya antara operator angkutan reguler dan masyarakat sebagai pengguna jalan. Kontestasi kemudian berkembang menjadi lebih luas skala dan intensitasnya di mana pemerintah berkontestasi dengan masyarakat pengguna BRT-Transjakarta, non-pengguna BRT-Transjakarta (pengguna mobil dan motor, serta angkutan umum reguler), serta operator BRT-Transjakarta.

¹⁶ Istilah sosial pada konsep ruang sosial yang digunakan pada kajian mengacu pada padanan kata umum/publik, artinya mengacu kepada masyarakat umum. Lihat Henri Lefebvre, *'La Production de l'espace'* (1974), yang kemudian diterjemahkan kedalam bahasa Inggris oleh Donald Nicholson-Smith ' *The Production of Space*', Oxford UK, Blackwell, 1991. Ia seorang pemikir Perancis yang berhaluan Hegelian-Marxist. Lefebvre membedakan antara ruang yang dirasakan, dibayangkan, dan yang dialami. Ruang yang dirasakan adalah kenyataan ruang dari lingkungan yang dibangun secara materi. Ruang yang dibayangkan terdiri dari representasi dari suatu gagasan yang dibentuk oleh para perencana, ilmuwan, dan teknokrat. Sedangkan ruang yang dialami dibentuk oleh tempat-tempat yang dipenuhi dengan citra dan simbol-simbol oleh para pemakai umum dari suatu ruang.

Pembangunan angkutan massal cepat transportasi kota Jakarta pada awalnya mengacu pada Perda No. 12 tahun 2003 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Kereta Api, Sungai, Danau serta Penyebrangan. Kemudian, SK Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 84 Tahun 2004 tentang Penetapan Pola Transportasi Makro (PTM) di Provinsi DKI Jakarta. Maksud dan tujuan dari PTM adalah meningkatkan pelayanan, dan penyediaan jasa transportasi yang terpadu, tertib, lancar, aman, nyaman, efisien dan terjangkau. Memperhatikan perkembangan kota Jakarta, PTM disempurnakan.¹⁷

Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta, No. 103 tahun 2007 dibuat untuk mewujudkan PTM secara menyeluruh. Keberadaan Keputusan Gubernur No. 84 tahun 2004 tidak sesuai lagi dengan kondisi Jakarta, sehingga dilakukan penyempurnaan. Peraturan Gubernur No.103/2007 menetapkan BRT sebagai angkutan umum cepat massal dengan menggunakan bus yang beroperasi pada jalur khusus (*busway*).

Ruang jalan untuk kepentingan lalu lintas angkutan dapat dikategorikan kedalam tiga bagian sebagaimana disusun Lefebvre: (1) ruang sebagai praktik spasial (*spatial practice*). Artinya, ruang dilihat sebagai material yang dapat diproduksi dan direproduksi. Hal ini dapat dirujuk dengan pembangunan jalan baru, jalan layang, jalan tol; (2) representasi ruang (*representational spaces*), artinya ruang itu diciptakan oleh kelompok dominan. (3) *space of representation*, sebagai bentuk ruang yang memulihkan kesatuan. Ruang ini digunakan untuk ditinggali atau digunakan oleh warga masyarakat. Ruang ini dimodifikasi untuk menyelamatkan kebutuhan kolektif masyarakat. Dalam konteks kajian ini, ruang ketiga mengacu pada ruang-ruang yang telah menjadi tempat terjadinya interaksi sosial antarpenghuninya. Secara sosiologis dapat dikatakan bahwa relasi kuasa antaraktor ada didalam setiap ruang.¹⁸

¹⁷ Regulasi tentang pembangunan angkutan umum dibuat setelah pembangunan BRT-Transjakarta berjalan. Kebijakan-kebijakan atau keputusan politik lain terkait dengan pembangunan sistem transportasi massal, pemerintah provinsi DKI Jakarta juga membangun lembaga untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat dengan membentuk Dewan Transportasi Kota Jakarta. Badan ini bertugas memberi rekomendasi kepada Gubernur terkait dengan masalah transportasi Jakarta.

¹⁸ Representasi ruang ini adalah bentuk pendominasian terhadap praktik spasial dan ruang representasi, sehingga representasi ruang menciptakan ruang representasi (berasal dari

Menurut Lefebvre, didalam wilayah ekonomi politik ini, pemerintah dan industri bergerak bergandengan tangan, di mana hal ini tidak ditemukan pada masa sebelumnya. Diteorikan, dalam era neoliberalisme, peran negara minimal, menempatkan pasar sebagai aktor yang dominan. Pada sektor pemerintah yang menjadi mekanisme pengendali adalah birokrasi sebagai pengambil keputusan. Birokrasi adalah administrator dengan tim ahlinya, memberikan layanan berdasar pada aturan-aturan birokrasi dan atau perundang-undangan, dan sanksi diterapkan dengan menggunakan kekuasaan fisik/kekuatan pemaksa. Pada sektor privat yang menjadi mekanisme pengendali layanan umum untuk masyarakat/layanan publik berdasar pada mekanisme pasar, pengambilan keputusan secara individual, perilaku berjalan berdasar kesesuaian harga, keberhasilan layanan terukur dari keuntungan yang diperoleh secara optimal.

Pemerintah berperan untuk merumuskan kebijakan yang mengakomodasi kepentingan dari yang diperintah, yaitu masyarakat yang karena kedudukannya sebagai warga negara memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan publik dalam sektor transportasi. Kebijakan transportasi dirumuskan melalui serangkaian proses politik di lembaga legislatif. Institusi pasar dan pemerintah kerap bertukar peran, sehingga fungsi normatifnya bisa berubah mengikuti peran yang dijalankannya.

Pasar berperan sebagai institusi ekonomi dan juga berperan sebagai institusi politik. Sebaliknya, pemerintah bisa berperan sebagai institusi politik dan bisa pula berperan sebagai institusi ekonomi. Ketika pasar berperan sebagai institusi ekonomi, yang menjadi kepeduliannya adalah efisiensi, pertumbuhan, dan stabilitas. Namun ada kalanya pasar berperan lebih sebagai institusi politik, yang sudah barang tentu kepeduliannya pun berbeda, yaitu kebebasan, persamaan kesempatan, dan ketertiban. Begitu pula dengan pemerintah, saat berperan sebagai institusi politik kepeduliannya terfokus pada kebebasan, persamaan kesempatan, dan ketertiban. Sedangkan saat pemerintah berperan lebih sebagai institusi ekonomi, maka yang menjadi kepeduliannya adalah efisiensi, pertumbuhan, dan stabilitas.

pengalaman hidup orang) untuk kalangan bawah. Lefebvre menjelaskan istilah ruang sosial sebagai ruang yang dapat digunakan oleh semua warga masyarakat dalam kehidupan sehari-hari, dan ruang tersebut dapat juga ditempati.

Kesenjangan peranan yang tidak bisa dijalankan pemerintah dalam membuat regulasi ruang jalan untuk lalu lintas kendaraan dan ketidakmampuan pemerintah menjadi mesin penyeimbang dari peran kekuatan industri otomotif dengan kebutuhan transportasi masyarakat. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Morichi (2005) menunjukkan bahwa kondisi transportasi kota besar di Asia, seperti Seoul dan Beijing, Bangkok, semakin buruk sebagai akibat dari pesatnya pertumbuhan urbanisasi dan motorisasi.

Meski pemerintah telah berupaya menyediakan angkutan umum dan membuat berbagai kebijakan pendukung untuk mengatasi ketidakteraturan transportasi, kemacetan dan juga kecelakaan, tetapi wajah transportasi Jakarta masih menyisakan ketidak-beradabannya. Angkutan kota masih belum dapat memberikan pelayanan prima kepada konsumennya. Supir angkot yang masih sering mengetem atau mangkal karena alasan mengejar setoran, mengemudikan dengan membahayakan penumpangnya, dan ciri ketidaknyamanan lainnya merupakan indikasi kuatnya ketidakberadaban transportasi kota.

Gambaran tentang ketimpangan dalam sistem transportasi terbaca dari masyarakat yang menggunakan kendaraan pribadi yang jumlahnya jauh lebih sedikit dari masyarakat yang menggunakan angkutan umum. Tingginya kemampuan masyarakat menyediakan sarana transportasi ternyata tidak diikuti dengan kemampuan pemerintah menyediakan prasarana jalan yang memadai.

Masyarakat memilih menggunakan kendaraan pribadi itu memiliki alasan personal, terutama untuk melancarkan kebutuhan mobilitas (Ballard dalam makalah 'Crash', 1995 dikutip oleh Urry, 2000). Tetapi realitas yang ada di Jakarta membunyikan suatu bentuk ketimpangan terhadap akses transportasi. Gejala keterbatasan akses masyarakat terhadap pelayanan transportasi telah melahirkan fenomena motorisasi yang dasyat. Kota Jakarta mengalami kesulitan untuk mengembangkan sistem transportasi yang handal, bersifat massal dan nyaman akibat dari membludaknya ketersediaan kendaraan bermotor.

Motorisasi menimbulkan kemacetan yang cukup tinggi (Morichi 2005; Zhang dan Fujiwara 2005; Matsumoto 2006). Kemacetan dapat diartikan sebagai realisasi dari kekacauan dalam alokasi sumberdaya dan kebebasan penuh masyarakat menggunakan kendaraan. Kebebasan ini karena dukungan pemerintah. dalam konteks ini, pasar dan negara memiliki jalinan erat yang tak terpisahkan dalam memenuhi kebutuhan transportasi masyarakat. Meski ada implikasi sosial ekonomi yang kompleks akibat dari jalinan tersebut.

Hal ini bisa dilihat dari pembangunan transportasi di perkotaan yang menempuh cara-cara dengan menggusur angkutan reguler konvensional (non-BRT) dengan angkutan modern yang berbasis pada teknologi angkutan cepat massal (BRT, monorel, dan *subway*) Pembangunan transportasi massal ditempuh oleh pemerintah kota-kota besar dunia untuk mengatasi masalah transportasinya dan sebagai cara untuk membangun citra kota modern megapolitan. Hal ini juga dilakukan oleh pemerintah Jakarta yang terus berupaya membangun fasilitas dan mempercantik kotanya dari 'kampuh' (kumuh) menjadi kota modern seperti sekarang ini (Somantri 1995). Untuk melengkapi citra kota metropolitan, pemerintah DKI Jakarta membangun BRT-Transjakarta dan angkutan massal cepat lainnya.

Pesatnya pembangunan Jakarta tak lepas dari perkembangan lanjut kapitalis modern. Sebagaimana dianalisis oleh Saunders (1981/1989) bahwa kecenderungan pemerintah memusatkan pembangunan di perkotaan karena di dalam sistem perkotaan berlangsung berbagai fungsi dari sistem kapitalis, terutama sistem produksi komoditas, termasuk didalamnya adalah transportasi. Transportasi diproduksi untuk dikonsumsi, karena dalam sistem kapitalis konsumsi dan produksi berkelindan, tidak ada konsumsi berarti tidak ada produksi. Sistem-sistem tersebut berjalan secara bersamaan dalam situasi harmoni dan juga konflik didalam konteks pelayanan dan penyediaan fasilitas kepada semua warga kota/penduduk.

Intervensi negara menjadi suatu keharusan dalam transportasi, karena keputusan transportasi adalah keputusan politik yang menyangkut kebijakan harga, subsidi, investasi yang berada dalam wilayah kontrolnya. Meski ada negara-negara yang mulai

melakukan privatisasi perusahaan angkutan, tetapi kemudian melakukan regulasi harga dan investasi modal besar yang menyebabkan besarnya subsidi pemerintah pada angkutan umum.

Subsidi menjadi suatu keharusan yang diberikan oleh pemerintah kepada yang diperintah. Pemerintah tidak dapat mengelak dari kebijakan subsidi. Sebagai sebuah sistem pemerintahan yang menerapkan prinsip-prinsip demokrasi, maka kesejahteraan rakyat menjadi hal utama dari penerapan prinsip-prinsip itu. Pemerintahan yang demokratis, dituntut untuk mengakomodasi aspirasi dan kepentingan masyarakat yang ada didalam lingkungannya untuk menjadi kebijakan politik yang bersifat otoritatif. Artinya kebijakan itu mengikat semua warga negara. Dalam membuat kebijakan, pemerintah harus berorientasi pada kepentingan umum, bukan kelompok, golongan atau kelas social tertentu. Keberpihakan pemerintah pada kepentingan kelas sosial ekonomi tertentu merupakan ancaman yang dapat melemahkan pemerintahannya. Pengabaian kepentingan rakyat oleh pemerintah mengakibatkan terancamnya legitimasi pemerintahan.

Rakyat dapat dengan mudah mengurangi dukungannya terhadap pemerintahannya, melalui kegiatan yang mengarah pada perlawanan secara langsung maupun tidak langsung. Tindakan atau gerakan perlawanan masyarakat bisa dilakukan dengan cara-cara konvensional, dilakukan dengan melalui saluran legal-formal, dengan mengajukan tuntutan tertulis kepada legislatif/parlemen. Sementara gerakan perlawanan yang non-konvensional berbentuk kegiatan-kegiatan seperti demonstrasi/unjuk rasa. Semua cara ini merupakan saluran yang biasa ditempuh dan digunakan oleh rakyat untuk mengajukan aspirasi dan kepentingannya kepada pemerintah.

Tabel 2.1. Peraturan Dalam Mengembangkan Bisnis BRT

Komposisi Industri	Karakteristik	Solusi	Bentuk Regulasi
Operator Swasta	Kacau, kompetisi agresif, mengemudi dengan berbahaya, pelayanan yang tidak tetap, tidak ada integrasi, ongkos bervariasi	Peraturan menyeluruh dan mendalam dari pemerintah	Perda Prov.DKI Jakarta No.12 tahun 2003 tentang Lalulintas dan Angkutan Jalan, Kereta Api, Sungai dan Danau serta Penyebrangan di Provinsi DKI Jakarta
Oligopoli swasta yang diatur ketat	Industri berkonsolidasi dalam perusahaan besar menghasilkan sedikit persaingan yang diikuti dengan kenaikan ongkos, tekanan politik atas ongkos tinggi	Nasionalisasi perusahaan oleh pemerintah karena hanya Negara yang bisa memastikan kelayakan pelayanan	
Monopoli perusahaan milik Negara	Efektivitas biaya rendah karena kebingungan tujuan perusahaan (pelayanan atau keuntungan), investasi kecil, sporadis, dan tidak tepat, layanan berkualitas rendah menyebabkan kebangkrutan perusahaan	Pemerintah mentoleransi oprator illegal untuk memenuhi kebutuhan pasar	
Campuran perusahaan Negara dan operator yang tidak diatur	Defisit oleh perusahaan Negara secara politis menjadi tidak diterima sehingga menghasilkan pengurangan layanan dan bertambahnya paratransit dalam pasar	Pemerintah keluar dari bisnis dengan privatisasi atau mengundurkan diri	

Sumber: Wright (2005)

Pembangunan sistem transportasi berkelanjutan yang memenuhi dimensi transportasi berkelanjutan, seperti BRT diharapkan dapat memenuhi kebutuhan kelompok masyarakat miskin atau berpenghasilan rendah. Tidak menutup kemungkinan keberadaan BRT juga dapat menjangkau dan melayani semua kelompok dalam masyarakat tanpa kecuali, termasuk kelompok difabel. Sebagaimana dinyatakan oleh Patrick Bultynck (2001), transportasi kota kondisi terus mengalami perubahan dan bahkan menghadapi lingkungan sosial ekonomi dengan kemiskinan yang menjadi ciri dominannya. Dengan kondisi perkotaan yang demikian, tidak ada pilihan lain bagi pemerintah untuk melakukan perbaikan sistem transportasi, terutama pembangunan angkutan massal.¹⁹

2.6. Kajian-Kajian Implementasi BRT

Hasil kajian yang dilakukan Hossain (2006) menunjukkan bahwa keberhasilan BRT di Asia (Cina, India) karena mempertimbangkan variable geo-politik, strata, kelompok yang berkepentingan, teknologi BRT, dan kesungguhan (*political will*) pemerintah kota (Hossain 2006). Kajian BRT di Jakarta dan beberapa kota metropolitan Asia dilakukan oleh Matsumoto (2006). Dijelaskannya, keberhasilan BRT di Bogota dan inisiatif perencanaan *Bus Rapid Transit* (BRT) di beberapa kota besar di dunia memiliki kekhasannya sendiri (inklusif), baik dari aspek politik, ekonomi maupun ideologi.

Implementasi sistem BRT di beberapa negara Amerika Latin, keberhasilannya tidak terlepas dari serangkaian interaksi sistem ekonomi dan politik antara *stakeholders*, politisi dan perencana kota. Sementara itu, kehadiran BRT-Transjakarta di Jakarta belum sepenuhnya menjadi preferensi masyarakat. Hal ini merupakan salah satu ciri utama perumusan kebijakan di Dunia Ketiga merupakan ajang produksi replika-replika

¹⁹ Impact of Urban Transport on the Economic, Social and Environmental Development of the City in Sub Saharan Africa, *paper* by Patrick Bultynck, SSATP Urban Mobility Component Coordinator, African Region, Lihat juga The World Bank, *paper* Urban Mobility, Eleventh Steering Committee Meeting, Accra, Ghana, April 18-20, 2001.

blueprint negara maju yang selalu menawarkan *best practice* untuk memecahkan berbagai masalah yang ada. Implikasinya, BRT tidak mampu meningkatkan inklusi transportasi.

Dengan demikian, negara sebagai ajang relasi sosial merupakan relasi kuasa. Kekuasaan itu ada dimana-mana, kekuasaan itu ada yang dapat dipahami sebagai dominasi. Kekuasaan yang dipraktikkan oleh individu atau sekelompok manusia pada saat mereka berinteraksi dan menimbulkan akibat pada perbuatan yang mungkin dilakukan oleh pihak lain. Relasi seperti ini merupakan dominasi (relasi asimetris), hirarkis dan stabil. Kendati begitu, dominasi merupakan cara tertentu dalam praktik kekuasaan, tetapi dominasi itu merupakan cara yang memiliki derajat kebebasan yang terbatas. Ada bias negara terhadap blok kekuatan dominasi atau hegemoni yang dalam masyarakat adalah tendensius. Negara dalam konteks perjuangan sosial, berusaha untuk memediasi formasi dominan, baik secara sosial maupun politik. Perjuangan sosial itu secara substansial menentukan batasan dari kekuasaan negara.

Pengembangan layanan transportasi untuk masyarakat penting sekali terkait pemerataan akses layanan bagi setiap warga negara. Negara bertugas mengalokasi, mendistribusi dan melakukan pengantaran pelayanan publik dengan mengacu pada prinsip penghormatan terhadap hak-hak warga negara. Stiglitz (1998: 75) menunjukkan bahwa rendahnya produksi barang-barang publik itu mencakup inefisiensi dan provider bertindak rasional terhadap intervensi pemerintah. Pasar (*market*) dalam realitasnya tidak dapat menghasilkan barang-barang yang memiliki sifat publik, dan tidak berarti pemerintah bisa menghasilkan sepenuhnya. Pandangan Stiglitz, ada kewajiban bagi pemerintah untuk menyediakan barang-barang publik.

Negara memperkenalkan prinsip-prinsip pasar ke dalam pembuatan kebijakan pemerintah. Penyediaan barang-barang publik melibatkan timkerja, di mana beberapa aktor dilibatkan ke dalam tindakan kolektif. Negara memiliki kekuatan pemaksa untuk menekan aktor-aktor untuk melakukan apa yang menjadi kepentingan negara. Dalam hal ini pemerintah secara inheren lebih sentralistik daripada pasar, karena pemerintah bisa

melakukan koordinasi atas masalah-masalah yang berhubungan dengan pembuatan keputusan yang bersifat desentralistik (Clark, 1996: 95).

Martinussen '*Society, State and Market*' (1997) merumuskan peranan negara dalam mengelola pembangunan melalui peranan birokrasi negara sebagai sebuah mesin pertumbuhan dan pembangunan, dan sebagai pusat perencanaan dan mekanisme untuk mengalokasikan sumberdaya. Asumsinya adalah negara-negara Dunia Ketiga tidak mampu mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan atau memperkuat pertumbuhan ekonomi. Meski negara sudah melakukan intervensi dan koordinasi untuk mewujudkan usaha-usaha pembangunan itu.

Pilihan terhadap sistem pasar didasari pertimbangan bahwa pasar mampu mengatasi berbagai persoalan ekonomi yang terjadi di negara-negara yang umumnya berada dalam kondisi terbelakang. Kepercayaan terhadap sistem pasar ini setidaknya mereka contohkan dengan keberhasilan negara-negara Asia Timur, seperti Korea Selatan, Taiwan, Singapura, dan Malaysia tampil sebagai negara industri baru atau NICs (*Newly Industrialist Countries*) dengan menerapkan sistem ekonomi yang berbasis pada pasar. Pada akhirnya, negara-negara yang disebut sebagai *Newly Industrialist Countries* mengalami kegagalan dan ini akibat dari krisis ekonomi yang berkepanjangan (Faqih, 2006).

Krisis ekonomi yang berkepanjangan tidak serta merta menghalangi negara untuk bangkit membangun kembali perekonomiannya. Otoritas negara untuk mendorong implementasi pembangunan terus tumbuh bersama sector lain yaitu masyarakat dan swasta. Meningkatnya otoritas negara melalui pengaturan-pengaturan transportasi tidak dapat dipahami sebagai sesuatu yang mereduksi kebebasan atau membatasi otonomi masyarakat. Pemerintah di beberapa Negara Asia: Singapura, Korea Selatan, China membuat pengaturan-pengaturan transportasi seperti kepemilikan mobil, penggunaan mobil, penerapan jalan berbiaya dan lainnya dan membangun sistem angkutan umum massal yang berkelanjutan.

Kebijakan-kebijakan itu merupakan kontrol atas masyarakat secara lebih ketat, lebih efektif dan lebih otoriter, dan itu sebagai cara negara dalam mengatur dan

melayani kepentingan masyarakat yang beragam di tengah-tengah sumberdaya jalan yang sangat terbatas adanya. Sehingga pemerintah tidak hanya harus terlibat dalam kontestasi antaraktor yang kompetitif saja, tetapi juga menemukan cara untuk melakukan kolaborasi dengan terus membangun sistem transportasi massal.

Dalam konteks ini, negara bertindak sebagai aktor rasional untuk memberi manfaat kepada masyarakat secara keseluruhan, yaitu kepentingan yang merupakan *public goods*. Intervensi negara dalam beberapa bidang di antaranya adalah usaha untuk membangun infrastruktur material, termasuk di dalamnya adalah jalan raya, rel kereta api, dan ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang pelayanan publik, terutama di bidang pendidikan dan kesehatan, serta transportasi (Martinussen, 1997; Self, 1981). Oleh karena itu, negara berpartisipasi langsung dalam produksi barang-barang dan pelayanan publik, dan warga masyarakat tidak bisa langsung mempengaruhi arah kebijakan-kebijakan pokok itu. Hal ini disebabkan pembuat keputusan adalah segelintir orang yang disebut elite yang terdiri dari pemimpin politik, pengusaha, dan kelompok strategis.

Tabel 2.2. Komponen dalam Sistem Transportasi Berkelanjutan

Keberlanjutan Ekonomi	Keberlanjutan Sosial	Keberlanjutan Lingkungan
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Terjangkau oleh pengguna dan pemerintah ▪ Menarik bagi investor/dunia bisnis ▪ Efisien, biaya total per km-penumpang rendah. ▪ Isu: Biaya Sosial dari masing-masing moda. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Memberikan akses bagi semua, bukan untuk golongan tertentu ▪ Menyediakan ruang untuk semua ▪ Layanan yang terjangkau dan menjangkau 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tidak menimbulkan beban bagi generasi selanjutnya. ▪ Meminimasi kecelakaan dan kerugian kesehatan ▪ Mengurangi emisi gas buang ▪ Penggunaan energi yang terbarukan

Sumber: Todd Litman and David Burwell (2006).

2.7. Proses Transformasi Teknologi BRT di Beberapa Negara: Catatan Kritis

Pembangunan angkutan umum massal yang dilakukan pemerintah di beberapa negara memberikan jawaban atas angkutan umum yang sebelumnya memiliki reputasi buruk dan karenanya distigma oleh masyarakat penggunanya. Masyarakat cenderung

memandang keberadaan angkutan umum publik sebagai tidak layak, tidak bersih, dan tidak nyaman (Lee, 2000 dikutip oleh Laffel 2006). Karenanya, masyarakat cenderung dalam berpergian memilih kebebasan dan fleksibilitas dari kendaraan pribadi yang digunakannya.

Pada awal tahun 1970 di Curitiba, ketika ide *Bus Rapid Transit* pertama kali dikembangkan. Kota tersebut telah mengimplementasikan banyak peraturan, antara lain: zona bebas mobil dan lahan penghijauan yang luas. Setelah mengimplementasi BRT, kota tersebut menjadi salah satu kisah sukses sedunia. Kota Curitiba-Brasil adalah contoh terbaik dari integrasi dan perencanaan perkotaan. Kota tersebut populasinya memang kecil sekitar 1,5 juta jiwa dan hanya ada 655.000 kendaraan bermotor. Berbeda sama sekali dengan kota Jakarta, transportasi di Curitiba dikelola oleh sebuah perusahaan umum URBS, dan dioperasikan oleh 10 perusahaan swasta dalam kontrak kerja konsesi (GTZ, 2002). Di Jakarta, pemerintah menjadi operator dan juga pengelola.

Fungsi ganda pemerintah sebagai regulator dan operator sesuai dengan kondisi nyata politik lokal Jakarta. Tetapi bagaimanapun, pembangunan angkutan umum di perkotaan dilakukan berbasis kepentingan masyarakat luas, sebagaimana dijelaskan oleh Wright (2005), perkembangan angkutan umum perkotaan sudah saatnya untuk melayani kebutuhan mobilitas penduduk dengan efisien dan efektif. Untuk mendukung perkembangan kota Jakarta yang pesat diperlukan angkutan massal yang mampu mengangkut penumpang dalam jumlah besar. Meskipun keadaannya berbeda dari kota ke kota di negara berkembang, kecenderungan dasar berikut menentukan permintaan transportasi, yaitu :

1. Peningkatan besar jumlah penduduk urban, mengarah pada peningkatan proporsional dalam perjalanan transportasi
2. Perkembangan area urban, berkaitan dengan keperluan untuk mengembangkan jaringan jalan (*road networks*), perjalanan yang lebih panjang dan konsumsi bahan bakar yang lebih besar
3. Ketersediaan lebih besar terhadap transportasi kendaraan bermotor, yang terlihat dari perjalanan bermotor yang lebih banyak dan peningkatan

konsumsi bahan baker. Meningkatnya pendapatan rumah tangga, menimbulkan kecenderungan besar untuk peningkatan perjalanan dan kepemilikan mobil, dengan konsekuensi bertambahnya permintaan untuk peningkatan kapasitas jalan

4. Peningkatan aktivitas perdagangan dan industri, menimbulkan peningkatan volume kendaraan bermotor dan lalu lintas pengangkutan.

Tabel 2.3. Kota-kota yang Menerapkan BRT

Asia	Amerika Latin	Amerika Utara	Eropa	Australia
Istambul, Kunming, Nagoya, Taipe	Belo Horizonte, Bogota, Kampinas, Kuritiba, Goiania, Porto Alegre, Quito, Recife, Sau Paul	Ottawa, Pittsburgh, Seattle, Los Angeles, Honolulu, Orlando, Miami dan Vancouver.	Bradford, Clermont- Ferrand, Eindhoven, Essen, Ipswich, Leeds, Nancy, Rouen.	Brisbane dan Adelaid

Sumber: GTZ, 2002

Simpson (1994) menjelaskan, pilihan teknologi transpor publik lokal ada kecenderungan ke *Bus Rapid Transit*. Terdapat hubungan antara besaran kota dan bentuk transpor publik. Tetapi dalam realitasnya, terdapat sebuah jaringan menyeluruh tentang keterkaitan faktor-faktor yang mempengaruhi pilihan teknologi transpor publik lokal, yaitu:

1. Kekuatan politisi lokal dalam dinamika politik lokal
2. Kepentingan lokal, bukan hanya kepentingan public, tetapi kepentingan dalam posisi yang dapat mengimplementasikan BRT
3. Ketersediaan untuk mensubsidi transpor publik—kota-kota di Eropa Barat memperoleh subsidi lebih dari 40% untuk biaya operasional yang fokus pada *urban rail*

4. Kepemilikan kendaraan pribadi dibatasi hanya untuk daerah-daerah pinggiran. Ada pembatasan penggunaan kendaraan pribadi di pusat kota dan dalam kota.
5. Struktur penduduk—usia muda, ibu rumah tangga dan orang lanjut usia memiliki keterbatasan yang tinggi untuk memenuhi kebutuhan transpornya
6. Pajak dan ukuran kota serta intensitas tata guna lahan.

Pembangunan moda transportasi dunia, ditandai dengan intensifnya kebaruan teknologi transportasi darat khususnya. Sistem transportasi baru tersebut populer disebut *bus rapid transit* (BRT). Sistem BRT hampir diadopsi oleh beberapa negara di Eropa, Amerika Latin dan Asia. Aplikasi dari pembangunan angkutan umum dengan teknologi *bus rapid transit* (BRT) di kota-kota besar dunia menandai suatu era baru bagi bangkitnya teknologi angkutan cepat massal yang menawarkan keberadaban moda transportasi buat warga masyarakatnya. Transformasi teknologi baru transportasi mensyaratkan perlunya penyesuaian bahkan pengembangan sistem nilai yang sudah ada untuk disesuaikan dengan nilai teknologi itu, dan tata kelola/governance teknologi tersebut.

Implikasi dari pembangunan BRT terlihat jelas merubah pola perjalanan masyarakat. Metropolitan Jakarta seperti halnya metropolitan lain di dunia, dan di Asia khususnya. Kota Seoul, Beijing, dan Bangkok merupakan kota besar dunia yang membutuhkan BRT, selain MRT dan LRT. Prakarsa transit massal di kota-kota Asia tak terlepas dari akibat jumlah penduduk yang besar, khususnya kelompok berpenghasilan menengah ke bawah yang sangat bergantung pada transportasi publik. Didalam ketiadaan pemenuhan transportasi yang memadai, banyak sekali jalan di kota-kota besar Asia padat disesaki kendaraan roda dua dan roda empat (Singh, 2005; Hoque dan Hossain, 2005). Menurut hasil penelitian mereka itu, pemerintah kota direkomendasikan untuk memilih BRT sebagai solusi mengatasi kepadatan lalu lintas di jalan sekaligus memenuhi kebutuhan transportasi sebagian besar masyarakat.

Ada yang aspek yang luput dari analisis peneliti-peneliti di atas, BRT sebagai angkutan massal cepat sesungguhnya memiliki dimensi jamak dalam aspek sosial, ekonomi, politik, dan budaya. BRT dalam kondisi lokal Indonesia, dan Jakarta khususnya tidak relevan ditempatkan sebagai alat memindahkan pengguna angkutan pribadi (mobil), tetapi lebih relevan dipahami sebagai cara meningkatkan inklusi sosial masyarakat dalam transportasi, sehingga masyarakat tidak memecahkan persoalan transportasinya secara individual, tetapi melalui proses politik.

Tabel 2.4. Perkembangan Lanjut Pembangunan BRT di Kota-kota Dunia

Asia	Amerika Latin	Amerika Utara	Australia
Bangalore, Delhi, Jakarta	Barranquilla, Bogota (ekspansi), Cartagena, Kuenka, Guatemala City, Guayaquil, Lima, Mexico City, Panama City, Pereira, Quito (ekspansi), San Juan, San Salvador.	Albany, Alameda dan Contra Costa, Boston, Charlotte, Chicago, Cleveland, Dulles Corridor, Eugene, Hartford, Las Vegas, Louisville, Montgomery County, San Francisco, Toronto.	Auckland, Perth, Sydney

Sumber: GTZ 2002

Standar definisi yang tinggi yang terdapat dalam BRT juga dimaksudkan untuk menciptakan kesempatan yang lebih besar guna memberikan citra positif dan khas/unik pada BRT tersebut, sekaligus untuk membedakannya dengan layanan bus lokal umumnya. Ada pula kemungkinan sebagai bentuk pemenuhan syarat yang berbeda bagi BRT versus layanan bus lokal standar. Karena itu, definisi BRT yang digunakan dapat mempengaruhi jumlah dan bentuk upaya pencarian dana serta membuat isu tentang definisi dan keberadaan BRT menjadi lebih signifikan.

Dalam kajian Shen et.al (1998) diketahui bahwa ada setengah dari kota-kota yang menerapkan BRT mengembangkannya sebagai bagian dari paket tindakan

sistematis dan lengkap dari jaringan angkutan massal kota.²⁰ Definisi yang lebih sempit dan struktur klasifikasi tentang BRT dapat digunakan untuk mendorong citra khas BRT atas bus transit lokal yang standar. Definisi khas tersebut dilekatkan dan digunakan untuk membangun dukungan dari penggunanya. Oleh karenanya, persetujuan para pengambil keputusan untuk memposisikan usulan aplikasi BRT terutama ditujukan untuk meningkatkan bantuan terutama terkait dengan pendanaan. Lebih lanjut, dengan standar klasifikasi yang tinggi dalam BRT dimungkinkan masyarakat menerima sebagai hal yang signifikan dan positif terhadap pelayanan transportasi sesuai dengan perencanaan dan pengembangan tata guna lahan.

Dalam abad ini, jelas bahwa perubahan teknologi mempengaruhi produksi dan konsumsi dan melibatkan alterasi mendasar dalam pola konsumsi dari buruh, dengan konsekuensi jauh bagi berfungsinya kapitalis, telah terjadi dalam metropolis imperialis maju dari sistem kapitalis global. Isu yang populer disebut ekonomi politik kendaraan bermotor. Pada awalnya, otomobil hanya merupakan suatu barang, tetapi perkembangan yang cepat akhirnya menjadi barang mewah yang masuk kedalam konsumsi kelas atas.

Di Indonesia umumnya dan kota Jakarta khususnya, terlihat semakin besar minat masyarakat untuk menggunakan BRT-Transjakarta. Hal ini terlihat dari meningkatnya pengguna dari tahun ke tahun. Besarnya peningkatan pengguna sebagai indikasi dari kolaborasi antara pemerintah DKI Jakarta, operator dan masyarakat. Selain itu, fenomena itu juga merupakan indikasi dari perubahan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Kepentingan masyarakat menjadi orientasi bagi pemerintah dalam membuat kebijakan transportasi.

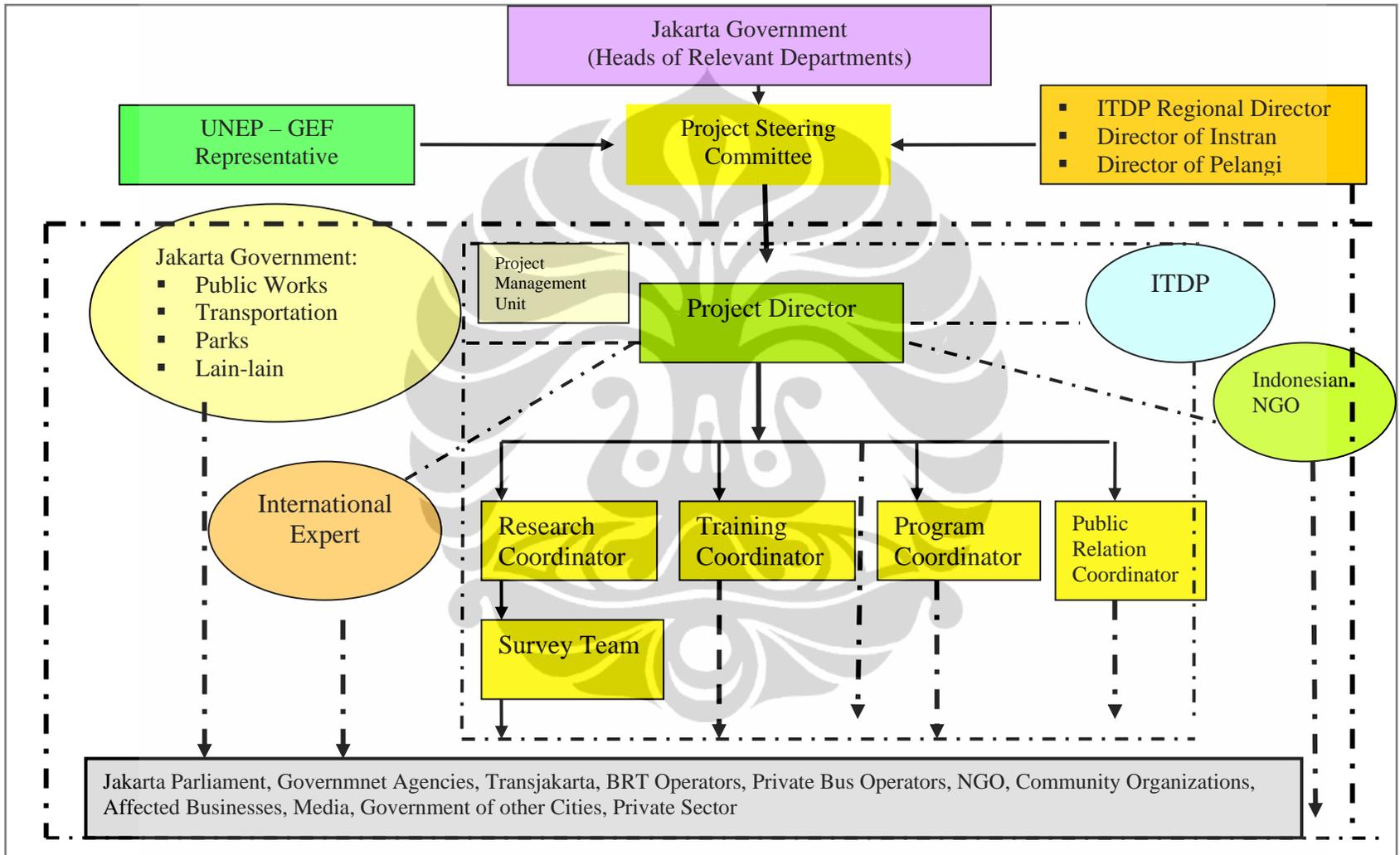
Dalam konteks negara sebagai pemilik kekuasaan otonom relatif dalam pembangunan BRT-Transjakarta ditentukan oleh tiga faktor. Pertama, negara tergantung pada dukungan material dalam hal ini modal. Dukungan material modal/finansial

²⁰ Dikutip dari Modul 3 (a) Opsi Angkutan Massal, Transportasi Berkelanjutan: Panduan bagi Pembuat Kebijakan di Kota-kota Berkembang, (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)). Lihat juga Tsutomu Yabe dan Fumihiko Nakamura, Study on the Relationship Between Capacity, Cost and Operation Alternatives of Bus Rapid Transit, *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, Vol. 6, hal. 408-422, tahun 2005.

ditentukan oleh ketergantungannya pada ekonomi swasta dan kompetisi permintaan dari kelas dan kelompok masyarakat yang ada didalam negara tersebut. Kedua, masyarakat konsumen dari kelas menengah bawah dapat memperoleh manfaat dari pembangunan BRT-Transjakarta sepenuhnya sejauh ada keseimbangan kuasa antara aktor negara dan kelompok masyarakat yang ada, karena dalam konteks ini masyarakat berperan besar dalam menentukan keberhasilan pembangunan BRT itu.

Ada dua aspek untuk keseimbangan power: (1) adalah aktor negara memiliki otonomi relatif yang digunakan untuk membuat kebijakan/regulasi, yang didalamnya terjadi aliansi dengan aktor dominan dalam masyarakat. Aktor yang beraliansi ini sebagai kekuatan yang melegitimasi pembangunan BRT-Transjakarta; (2) tindakan dari aktor negara juga sebagai subyek untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat. Ketiga, struktur ekonomi dalam negara dan masyarakat berjalan mempengaruhi implementasi pembangunan BRT-Transjakarta.

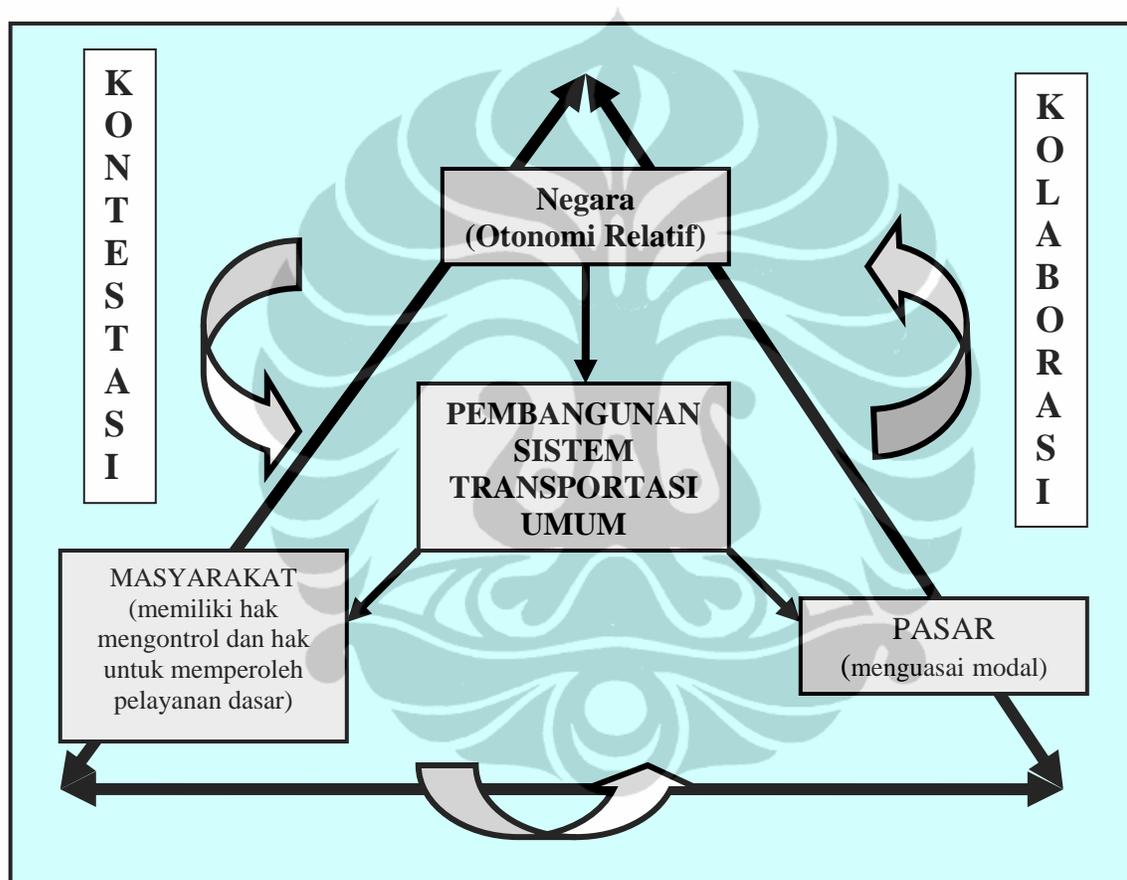
Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa terdapat tiga faktor dan tiga aktor yang saling berkelindan mempengaruhi pembangunan BRT-Transjakarta. Negara kehadirannya dapat dipahami sebagai suatu proses dan juga keterkaitan dengan aktor-aktor lain di luarnya. Untuk memaparkan argumentasi itu, penulis memulai dengan menetapkan metodologi penelitian sebagai serangkaian kegiatan ilmiah sistematis untuk menjelaskan dan menganalisis persoalan penelitian ini. Serangkaian proses pelacakan, eksplorasi, dan pengumpulan data primer serta sekunder disajikan dalam Bab 3.



Gambar 2.1. Aktor-aktor yang berperan dalam Inisiasi dan Implementasi Program BRT-Transjakarta

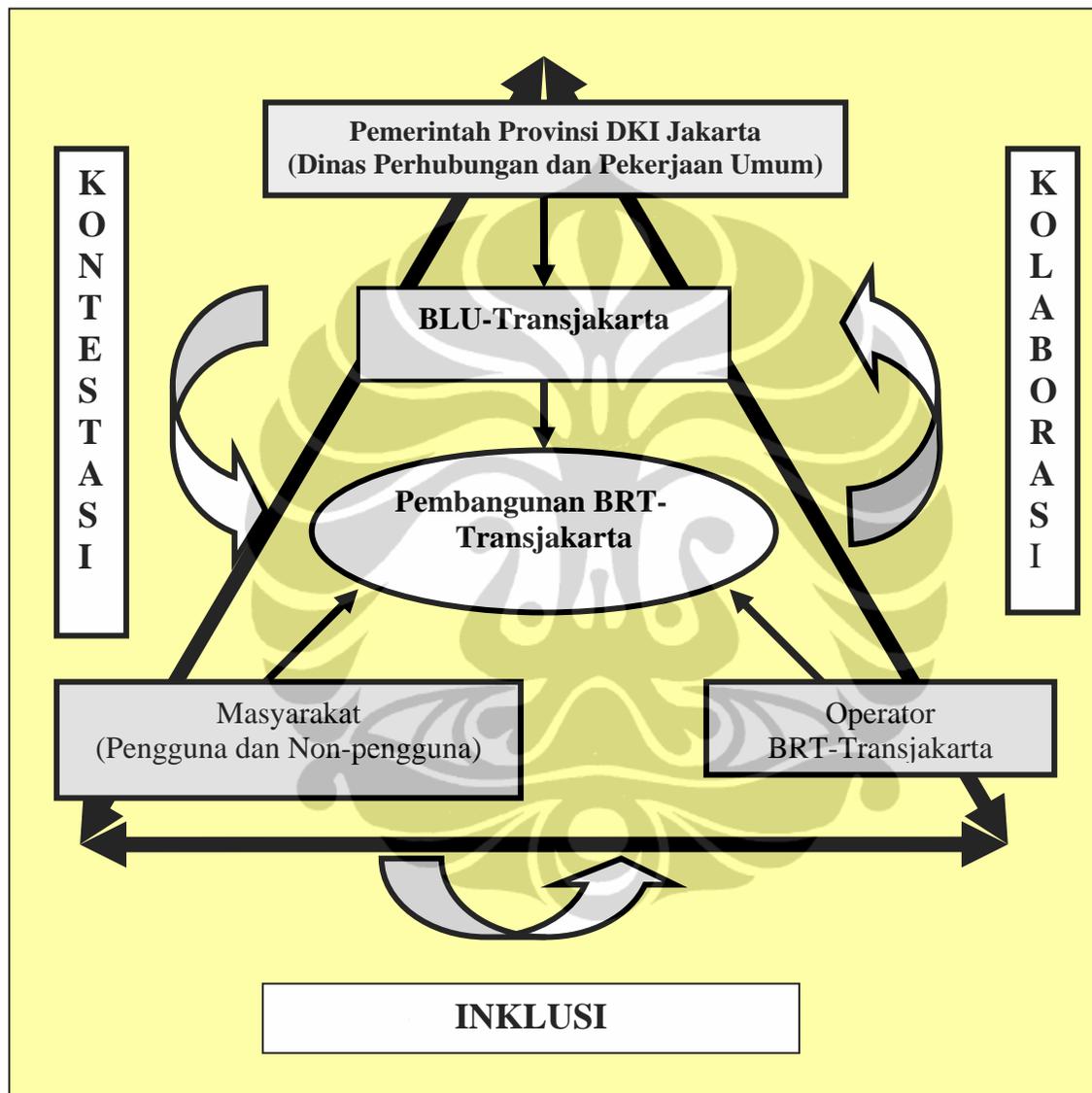
2.8. Kerangka Pemikiran

Berdasar tinjauan teoretik/konseptual tentang interelasi negara, pasar dan masyarakat dalam pembangunan sistem transportasi umum. Dalam tataran mezo interelasi tiga aktor tersebut dapat dikelompokkan kedalam dua jenis: kontestasi dan kolaborasi.



Gambar 2.2. Formasi Interelasi Negara, Pasar dan Masyarakat dalam Pembangunan Sistem Transportasi

Dari gambaran umum interelasi itu, selanjutnya dapat dibuat kerangka analitis di tataran mikro, sebagai berikut:

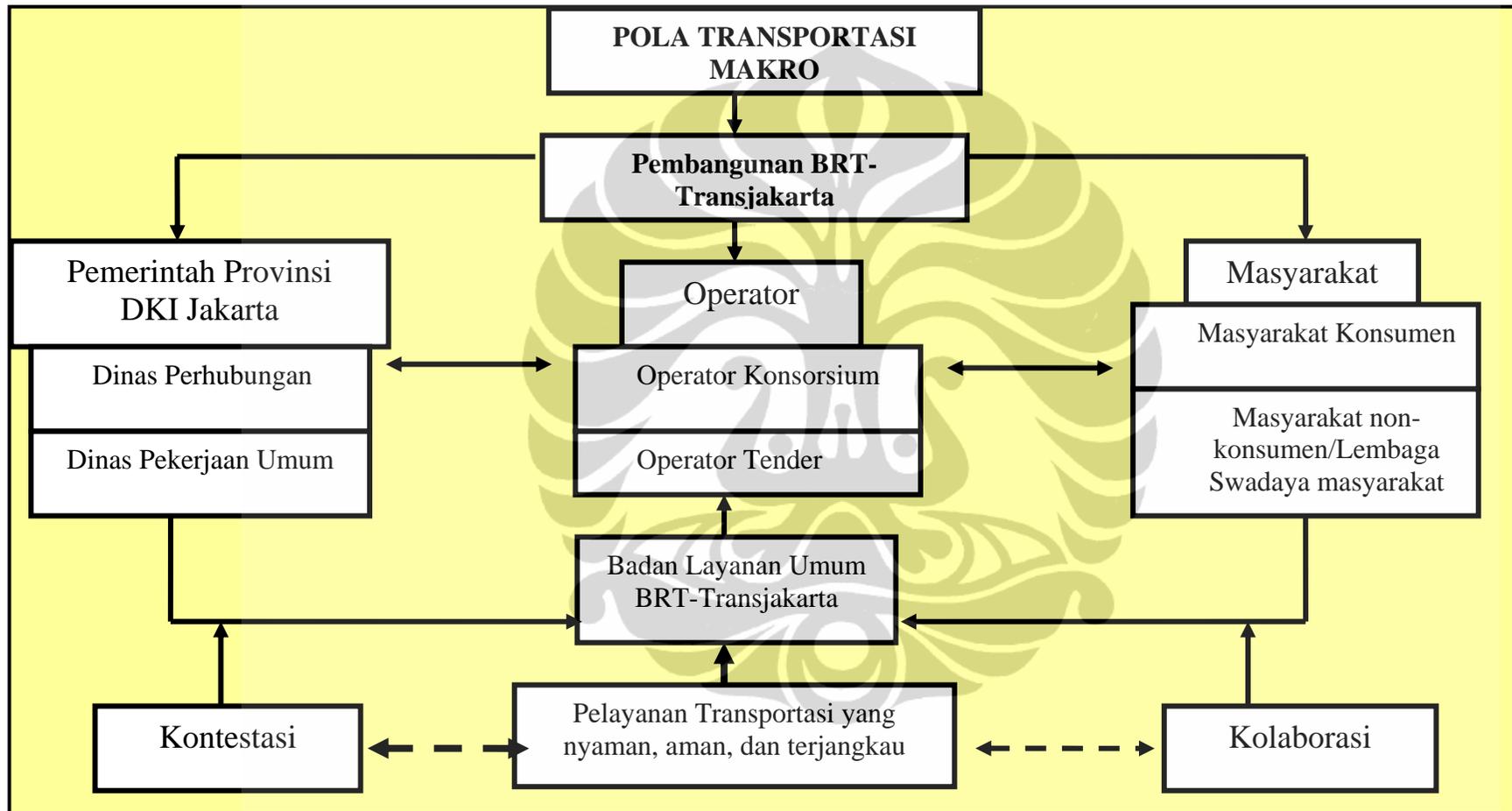


Gambar 2.3. Formasi Interelasi Pemerintah, Operator, dan Masyarakat dalam BRT-Transjakarta

2.9. Ideas Penelitian

1. Logika pengelolaan dan pengembangan BRT-Transjakarta merupakan cermin dari menguatnya dominasi negara. Dominasi dalam interelasi dengan sektor privat/swasta dan masyarakat dibuktikan dengan berbagai regulasi yang dibuat oleh pemerintah untuk memberi kemudahan bagi dirinya sendiri untuk merealisasi kepentingan ekonomi, politik, dan budaya.
2. Dominasi negara terhadap pasar dan masyarakat didukung oleh kekuasaan otonomi relatifnya, sehingga memudahkan negara untuk mengontrol dan mensubordinasinya.
3. Sektor privat/swasta menjadi ter subordinasi karena tidak menjadi pemain bebas, tetapi dikendalikan oleh regulasi yang dibuat oleh pemerintah sebagai representasi dari negara. Semuanya ini dilakukan demi terciptanya transportasi yang berkelanjutan, yang oleh masyarakat diterjemahkan sebagai transportasi yang aman, nyaman, dan harga terjangkau.
4. Ada pergeseran dalam interelasi negara, pasar, dan masyarakat. Interelasi itu semakin meluas karena negara membutuhkan pendamping baru, yaitu sektor privat/swasta yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat/publik, sehingga interelasi tidak bersifat kontestasi, tapi juga kolaborasi.
5. Kolaborasi antara negara dengan sektor swasta justru semakin memperkuat peran negara, karena posisi pasar sebagai sektor swasta menjadi ter subordinasi.
6. Negara bukan hanya membuat regulasi, tetapi juga menyediakan modal melalui subsidi. Subsidi sebagai alat pemerintah menjual pelayanan kepada masyarakat yang menyebabkan munculnya wacana komodifikasi BRT-Transjakarta.
7. Dalam pembangunan BRT-Transjakarta, negara semakin menegaskan entitasnya dalam melindungi dan menjamin kebutuhan dasar rakyatnya. Intervensi negara dalam bentuk pemberian subsidi yang besar telah menjadikan BRT-Transjakarta sebagai komoditas kolektif yang terus berkembang menjadi sumberdaya ekonomi, politik, dan budaya yang diperebutkan oleh para aktornya.

2.10. Kerangka Operasional Penelitian



Gambar 2.4. Formasi Kontestasi dan Kolaborasi Pemerintah, Operator, dan Masyarakat dalam Pembangunan BRT-Transjakarta

BAB 3

METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Pengantar

Studi ini mempelajari interelasi kekuasaan antara pemerintah, operator, dan masyarakat dalam pembangunan BRT-Transjakarta. Untuk memahami dan mendeskripsikan interelasi tersebut digunakan serangkaian metode dan kegiatan ilmiah, mulai dari pembacaan fenomena transportasi perkotaan, budaya masyarakat dalam bertransportasi, telaah kritis kajian-kajian yang sudah ada termasuk telaah kritis teori-teori sosial/sosiologi sampai pada kegiatan penelitian lapangan.

Kegiatan penelitian lapangan ditempuh dengan menggunakan seperangkat metode analitis ilmiah. Tujuannya adalah mengkerangkakan temuan-temuan atau data lapangan. Kemudian data itu dipelajari, dianalisis secara kritis dan mendalam sehingga data tersebut dapat menjelaskan secara mendalam fenomena sosial yang diteliti.

Dalam penelitian kualitatif dilakukan wawancara mendalam terhadap berbagai informan-informan kunci dan pendukung dalam pembangunan BRT-Transjakarta. Berikut dipaparkan kerangka pengumpulan data kualitatif. Secara keseluruhan, kegiatan studi ini diawali dengan mempelajari *setting* sosio-ekonomi dari adopsi konsep BRT, data statistik, jurnal ilmiah, surat kabar, media cetak elektronik, dan juga berbagai ragam informasi yang disajikan dalam website resmi instansi pemerintah dan organisasi nonpemerintah dikaji, ditelaah secara kritis. Peneliti, kemudian melakukan pengamatan, dan terlibat dalam berbagai kegiatan seperti seminar, diskusi, *workshop* dan kegiatan sejenis terkait dengan pembangunan BRT-Transjakarta.

3.2. Pendekatan Kajian

Penelitian ini dirancang sebagai suatu kegiatan penelitian yang mempelajari secara mendalam interelasi negara, pasar, dan masyarakat. Dalam interelasi itu ada

fenomena kontestasi dan kolaborasi. Faktor-faktor yang menyebabkan kontestasi dan kolaborasi, lebih khusus, kepentingan atau isu apa yang menentukan dinamika kontestasi dan kolaborasi tersebut merupakan pusat analisis. Untuk itu, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif.

Pendekatan kualitatif merupakan suatu metode penelitian yang menerapkan serangkaian kegiatan induktif, di mana peneliti mencari data, membangun konsep, hipotesis/teori. Dalam penalaran induktif, peneliti mulai dari hal yang spesifik menuju ke umum, yang ditempuh mulai dari observasi lalu dilanjutkan dengan mengkaji interelasi antara aktor-aktor yang terlibat dalam pembangunan BRT-Transjakarta. Dengan metode ini, disusun kesimpulan yang menjelaskan format interelasi yang bersifat kontestasi maupun kolaborasi antara pemerintah, operator, dan masyarakat.

Kegiatan penelitian kualitatif mengutamakan kegiatan pengumpulan data sebagai suatu kegiatan yang tak terlepas dari posisi peneliti, artinya peneliti terlibat dan menjadi bagian penelitian. Fokus pada fenomena dan mempelajari konteksnya. Pemahaman makna fenomena sosial sebagai pengalaman hidup, dan dipelajari apa proses yang terjadi dibalik pengalaman tersebut (Creswell, 2003).

3.3. Alasan Pemilihan BRT-Transjakarta sebagai Kasus Analisis

Kajian ini mengambil kasus pengembangan BRT-Transjakarta. Kajian ini berusaha menangkap fenomena pembangunan BRT-Transjakarta yang tidak jarang bertabrakan dengan kepentingan ekonomi politik dan budaya dari aktor-aktor yang terlibat di dalamnya. Secara khusus pertimbangan mendalam kasus pengembangan BRT-Transjakarta adalah sebagai berikut:

- BRT-Transjakarta merupakan suatu tatanan transportasi baru yang didalamnya memuat transformasi sistem, nilai-nilai, dan kepentingan dari aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi dan pengembangan BRT itu;
- BRT-Transjakarta sebagai sistem transportasi merupakan area yang rentan konflik kepentingan;
- BRT-Transjakarta sebagai sistem transportasi merupakan proses politik sehingga ada pihak yang diuntungkan dan dirugikan. Padahal secara normatif

BRT dipilih dan diimplementasi sebagai solusi dalam memecahkan persoalan transportasi jangka pendek.

3.4. Jenis Data yang Dikumpulkan

Penelitian ini mengambil lokasi metropolitan Jakarta. Sumber data terdiri dari dua macam, yaitu data primer dan sekunder.

1. Data primer penelitian ini adalah: data yang diperoleh, dicatat dan diamati langsung oleh peneliti. Data primer penelitian ini mencakup:
 - a. Latarbelakang keputusan pemerintah untuk membangun transportasi cepat massal dengan memilih BRT
 - b. Peraturan-peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah DKI untuk membangun BRT-Transjakarta
 - c. Observasi pada kondisi nyata pembangunan fisik koridor dan penumpang BRT-Transjakarta
 - d. Persoalan-persoalan yang muncul dalam implementasi kebijakan BRT-Transjakarta
 - e. Mengidentifikasi dan mempelajari factor-faktor berdasar isu yang menentukan formasi interelasi antara pemerintah, operator dan masyarakat dalam pengembangan BRT-Transjakarta yang bersifat kontestasi dan kolaborasi
 - f. Implikasi sosio ekonomi dan kultural dari formasi interelasi pemerintah, operator dan masyarakat terhadap pembangunan BRT-Transjakarta ke depan.
2. Data sekunder penelitian ini adalah: data yang diperoleh melalui pengumpulan bahan-bahan tertulis/terdokumentasi. Data tertulis itu berupa dokumen/peraturan pemerintah lokal, informasi yang dimuat di surat kabar, literatur/jurnal ilmiah, makalah konferensi/seminar, *workshop*, laporan-laporan lembaga dan data yang diakses melalui internet (website resmi: Dinas Perhubungan, Departemen Perhubungan, Biro Pusat Statistik, Kementrian Informasi dan Komunikasi, *Institute for Transportation and Development Policy-Indonesia* (ITDP), Badan Layanan Umum Transjakarta (BLU), Masyarakat Transportasi Indonesia, Suara

Transjakarta, organisasi non-pemerintah yang memiliki ruang lingkup kajian transportasi).

Data sekunder penelitian meliputi:

- a. Studi-studi sejenis yang telah dilakukan sebelumnya terkait pembangunan transportasi massal di kota-kota metropolitan dunia, khususnya yang menerapkan teknologi BRT.
- b. Data yang diterbitkan oleh Biro Pusat Statistik (BPS), Departemen Perhubungan, Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta (seperti data dan peta jaringan jalan yang dilalui bus Transjakarta, peta koridor bus Transjakarta), Ditlantas Polda Metro Jaya (data kemacetan, data kendaraan bermotor, kecelakaan lalu-lintas dan lain-lain).
- c. Hasil-hasil riset yang dipublikasi maupun tidak dipublikasi yang telah dilakukan oleh GTZ, UNEP, JICA dan organisasi non-pemerintah (Institut Transportasi (Instran), Masyarakat Transportasi Indonesia (MTI), Badan Layanan Umum Transjakarta (BLU), Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI)).

3.5.Tahap Proses Pengumpulan Data

▪ Tahap Penjajakan/Eksplorasi

Kegiatan penjajakan atas permasalahan penelitian, yang diawali mulai tahun 2004, saat peneliti tertarik dengan kehadiran bus Transjakarta di jalanan ibu kota ini. Kemudian, peneliti berusaha mencari tahu tentang bagaimana proses pembangunan BRT-Transjakarta. Untuk menjawab persoalan ini, peneliti menghadiri kegiatan-kegiatan terkait persoalan transportasi di Jakarta, seperti seminar transportasi yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun organisasi non-pemerintah (lokal dan internasional).

Tahap eksplorasi lebih lanjut adalah mencari informasi tentang proses pembangunan BRT di negara-negara lain melalui tulisan-tulisan ilmiah yang dimuat dalam jurnal penelitian dalam negeri maupun luar negeri.

▪ **Tahap Pengamatan**

Dalam tahap pengamatan/observasi langsung atas realitas sosial masyarakat Jakarta dalam bertransportasi dan pengamatan tentang realitas carut marut transportasi Jakarta dan penggunaan BRT-Transjakarta.

▪ **Tahap Pendalaman**

Setelah mempelajari telaah literatur dan data sekunder selanjutnya dilakukan observasi langsung dan wawancara mendalam di lapangan. Dalam pendalaman ini data yang diperlukan adalah bagaimana actor-aktor menjalankan peranannya dan mencapai kepentingannya. Interaksi antaraktor tersebut digali dengan melakukan wawancara mendalam terstruktur dan juga semi terstruktur.

Pada saat melakukan wawancara mendalam peneliti mengacu pada pedoman wawancara yang disusun berdasarkan kerangka pemikiran yang merujuk pada berbagai referensi penelitian ini. Dari kerangka tersebut dipilih beberapa informan kunci dan pendukung yang terlibat dalam pembangunan BRT-Transjakarta. Informan-informan itu adalah sumber data.

3.6. Penentuan Informan Penelitian

Informan penelitian dipilih sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dengan menggunakan teknik penjajakan, pelacakan dan *snowballing*. Jumlah informan kunci adalah 24 orang, sementara itu untuk memperoleh gambaran tentang masyarakat pengguna BRT-Transjakarta, non pengguna BRT-Transjakarta berjumlah 24 orang. Keseluruhan informan adalah 48 orang.

Langkah-langkah dalam menetapkan informan, adalah peneliti terlebih dahulu meminta informasi kepada orang yang memiliki perhatian dan minat pada topik transportasi di perkotaan umumnya dan pengembangan angkutan massal cepat Transjakarta khususnya. Setelah itu, peneliti dapat menyusun kategori informan, yaitu:

1. Informan yang mewakili pemerintah sebagai regulator dan alokator
2. Informan yang mewakili lembaga perwakilan politik rakyat: DPRD Provinsi DKI Jakarta

3. Informan yang mewakili manajemen pelayanan: Badan Layanan Umum Transjakarta
4. Informan yang mewakili pengusaha: operator Transjakarta
5. Informan yang mewakili masyarakat pengguna langsung bus Transjakarta
6. Informan yang mewakili masyarakat bukan pengguna langsung (pengguna kendaraan pribadi: mobil dan sepeda motor, akademisi, organisasi non-pemerintah, dan kelompok kepentingan).

Informan dalam pembangunan BRT-Transjakarta adalah:

1. Pemerintah diwakili oleh: Departemen Perhubungan, Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta, Badan Layanan Umum Transjakarta dan DPRD Provinsi DKI Jakarta)
2. Masyarakat diwakili oleh: Dewan Transportasi Kota Jakarta (DTKJ), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM/Non Government Organisation) yang mencakup Masyarakat Transportasi Indonesia (MTI), Yayasan lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), dan masyarakat sebagai pengguna angkutan pribadi, angkutan dan umum dan BRT-Transjakarta. Aktor-aktor lain yang tergolong kedalam konsep masyarakat adalah: akademisi dari Perguruan Tinggi, *Institute for Transportation and Development Policy/ITDP* perwakilan Indonesia (sebagai NGO asing yang memberikan bantuan teknis kepada pemerintah provinsi DKI Jakarta dalam membangun BRT-Transjakarta)
3. Pasar (*market*) yang dapat bertindak sebagai kelompok kepentingan yang menghimpun pengusaha angkutan umum, gabungan industri otomotif, dan operator BRT-Transjakarta: Operator BRT-Transjakarta, Organda (Organisasi Pengusaha Angkutan Darat), dan Gabungan Industri Kendaraan Bermotor Indonesia (Gaikindo).

3.7. Pelaksanaan Penelitian

3.7.1. Telaah data sekunder dan *review* studi-studi yang sudah ada

Kegiatan ini berwujud analisis dokumen transportasi yang mencakup Perda-Perda transportasi yang dihasilkan dari proses politik di tingkat DPRD DKI Jakarta,

Undang-undang Transportasi/Angkutan Jalan, jurnal-jurnal ilmiah yang memuat kajian tentang transportasi kota dan pembangunan transportasi umum yang berbasis pada penerapan teknologi BRT yang disebut bus Transjakarta. Tinjauan kritis data sekunder, merupakan cara mengumpulkan sumber-sumber informasi yang telah diterbitkan maupun yang belum disebar. Tujuan dari usaha ini adalah untuk mengetahui data mana yang telah ada, sehingga tidak perlu lagi dikumpulkan.

3.7.2. Observasi Partisipatif

Teknik observasi partisipatif dilakukan sebagai sistem pencatatan dan perekaman peristiwa terkait dengan beroperasinya sistem BRT-Transjakarta. Kegiatan itu mencakup: kegiatan masyarakat dalam menggunakan BRT-Transjakarta, proses kontestasi antara pengguna BRT-Transjakarta dengan angkutan umum nonBRT, angkutan pribadi, serta proses pembangunan infrastruktur BRT-Transjakarta yang menimbulkan gejolak sosial/fenomena sosial pro-kontra masyarakat. Kegiatan observasi ini menjadi penting untuk memperoleh gambaran nyata keadaan yang sebenarnya terjadi pada saat masyarakat menggunakan BRT itu, bagaimana kontestasi yang terjadi antara operator angkutan umum dan pemerintah provinsi DKI Jakarta; angkutan umum dan angkutan pribadi; pengguna angkutan umum dan pengguna angkutan pribadi; pengguna angkutan pribadi dan BRT-Transjakarta.

Data pengamatan langsung dan pencatatan peristiwa tersebut kemudian dibandingkan dengan data yang diperoleh dari wawancara mendalam dengan informan untuk kemudian ditulis interpretasinya. Proses interpretasi berlangsung secara kontinyu hingga penelitian ini selesai.

3.7.3. Wawancara Mendalam (*in-depth interview*)

Metode ini dilakukan dengan tatap muka secara langsung dengan informan, yang penulis tempuh dengan beberapa cara: pertama bergabung/menghadiri kegiatan-kegiatan seminar, *workshop* dan sejenis yang mengambil tema pembangunan transportasi di Jakarta dan pembangunan Transjakarta khususnya. Dengan cara ini, penulis dapat memperoleh data dari para peserta seminar dan

dengan cara itu pula penulis kemudian dapat menentukan informan yang dapat diwawancarai.

Metode wawancara dikembangkan mulai dari asumsi bahwa untuk meneliti unsur-unsur dari aspek sosio ekonomi dan budaya atas pembangunan BRT-Transjakarta dengan menanyai informan-informan kunci, dan untuk mengumpulkan atau mengkonstruksi pengetahuan dengan dan melalui interpretasi atas apa yang dikatakan dan bagaimana informan tersebut mengatakan hal itu (Mason dalam Tim May, 2002).

Peneliti berupaya menangkap pendapat informan untuk dapat memaknai apa yang dikatakan informan dengan acuan kerangka pemikiran yang sudah disiapkan sebelum wawancara dilakukan. *Semi-structured interviewing* juga digunakan dalam studi ini. Wawancara semi rerstruktur mempergunakan panduan pertanyaan sistematis yang hanya merupakan panduan terbuka dan berkembang selama *deep interview* dilaksanakan.

Peneliti, selanjutnya melakukan wawancara mendalam dengan informan-informan kunci dan pendukung. Dalam melakukan wawancara dengan informan, peneliti menggunakan pedoman wawancara yang memuat konsep-konsep utama terkait dengan persoalan studi ini, yaitu kontestasi kepentingan antara negara, pasar, dan masyarakat dalam pembangunan BRT-Transjakarta. Kegiatan kemudian berlanjut pada pengkajian secara kritis data wawancara awal untuk kemudian melakukan penggalian secara mendalam informasi tersebut dengan melakukan wawancara kembali dengan informan-informan kunci dan juga pendukung.

3.7.4. Menggunakan Fasilitas Surat Elektronik (e-mail)

Peneliti juga menggunakan e-mail untuk memperoleh data dari para informan sebagai sumber data. Cara ini dilakukan sejauh informan tidak dapat ditemui, dan keterbatasan waktu informan untuk wawancara langsung, serta adanya kesegeraan memperoleh data secara langsung. Penelitian ini menggunakan sumber informasi yang dapat diakses dari jaringan internet resmi dari instansi pemerintah dan non-pemerintah.

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

1. Instrumen untuk pengumpulan data/informasi dari para informan terpilih (*key informan*) berupa pedoman wawancara tidak terstruktur. Pedoman ini merupakan kerangka acuan yang berfungsi membimbing peneliti untuk menggalli data secara akurat dari informan.
2. Instrumen pengamatan kondisi penumpang dan pembangunan infrastruktur Transjakarta dari koridor I hingga koridor VIII. Pengamatan kondisi penumpang sepanjang koridor I – VIII penting untuk melihat sikap perilaku pengguna Transjakarta, kelayakan jaringan koridor untuk mengetahui sampai sejauh mana jaringan itu sudah memuat dimensi aksesibilitas dan aspek keadilan.

3.8.Lokasi Studi

Kota menjadi tempat paling strategis dimana berbagai kepentingan, mulai dari sosial, politik, ekonomi dan budaya saling berbenturan, berkaitan satu sama lain serta dinegosiasikan. Jakarta sebagai ibukota negara menjadi bukti bahwa berbagai masalah diseluruh negeri ini bisa berawal maupun berakhir di kota ini. Ditempat ini pula berbagai kekuatan kapital, baik modal lokal, nasional dan lintas nasional (global) bercokol dan berkoneksi dengan kota – kota lain di tanah air maupun metropolis lainnya, seperti Singapura, Bangkok, Tokyo, Hongkong, Shanghai, New York, dan lainnya.

Perencanaan transportasi yang tidak terintegrasi/terpecah memproduksi berbagai masalah sosial yang terus meningkat seperti migrasi yang sangat pesat, pengelolaan sampah, polusi udara, banjir, hingga kemiskinan, kriminal dan banyak lagi yang seringkali menimbulkan ketegangan politik. Muncul pula persoalan budaya seperti pola konsumsi dan gaya hidup masyarakatnya yang kemudian menjadikan watak tersendiri bagi suatu kota.

Pola pembangunan kota Jakarta kontemporer yang mengikuti logika ekonomi (pasar) yang seringkali berkonspirasi dengan kekuasaan (politik) ketimbang mengacu pada persoalan sosial dan budaya, dimulai masa pemerintahan Suharto. Pembangunan jalan – jalan layang dan bebas hambatan yang diiringi pembukaan lahan – lahan baru untuk perumahan dan industri meriap dalam jangka waktu pesat

tanpa mempertimbangkan matang pembangunan infrastruktur yang memadai menjadikan kota ini melebar tanpa satu pusat.

Lokasi penelitian secara metodologis ditetapkan Jakarta, karena penduduk Jakarta dari tahun ke tahun bertambah, dan tingginya daya beli masyarakat untuk membeli mobil dan motor. Hal ini menyebabkan meningkatkan pertumbuhan jumlah kendaraan bermotor yang bergerak di Jakarta, dan dapat dipastikan setiap harinya kendaraan yang lalu-lalang di kota metropolitan ini mencapai 4,95 juta mencakup kendaraan roda dua 53%, mobil pribadi 30%, bus 7%, dan truk 10%).

Kendaraan dengan jumlah besar ini diperparah dengan kendaraan yang datang dari luar wilayah Jakarta, sehingga hal ini mengakibatkan kemacetan di berbagai ruas jalan. Data statistic menunjukkan, besarnya laju pertumbuhan kendaraan pribadi terkait dengan meningkatnya kebutuhan masyarakat pada moda angkutan/ transportasi yang nyaman, aman, serta perkembangan kota-kota di sekitar wilayah Jakarta (*urban sprawl*). Kegiatan studi ilmiah ini relevan dilakukan karena kuatnya kemauan politik pemerintah DKI Jakarta untuk mengadopsi konsep BRT guna mengatasi permasalahan transportasi, dan kebijakan ini dapat dipandang sebagai titik awal reformasi penyelenggaraan angkutan umum di Jakarta.

Ada hal-hal lain yang juga dipertimbangkan dalam mengambil lokasi penelitian di Jakarta yang mengembangkan BRT-Transjakarta, sebagai berikut:

- a. Kota Jakarta memperlihatkan kompleksitas permasalahan dalam bidang transportasi, khususnya terkait dengan kondisi angkutan umum yang ada sudah ditinggalkan oleh para penggunanya, dan masyarakat beralih menggunakan kendaraan pribadi. Situasi lalu-lintas di Jakarta, menunjukkan kemacetan yang parah dan ketidakteraturan diantara para pengguna jalan, dan meningkatnya kebutuhan masyarakat pada angkutan.
- b. Di kota Jakarta, ada fenomena ketergantungan masyarakat pada kendaraan pribadi, dan hal ini mengakibatkan adanya kontestasi di antara para pengguna jalan berebut ruang jalan. berkembang.
- c. Kuatnya fenomena sosial budaya dari ketidakteraturan masyarakat dalam menggunakan ruang jalan dan berlalu-lintas mengindikasikan kondisi kota Jakarta sebagai megadesa. Heterogenitas masyarakat Jakarta dan

kota sekitarnya (Bodetabek) juga menentukan beragam penafsiran atas ruang jalan sebagai sumberdaya yang sudah langka di Jakarta.

- d. Pemerintah DKI Jakarta yang kali pertama menerapkan pembangunan sistem transportasi cepat massal berbasis jalan raya atau *Bus Rapid Transit* (Transjakarta). BRT-Transjakarta merupakan salah satu jenis sistem *Mass Rapid Transit* berbasis jalan raya, yang diimplementasikan di Jakarta oleh pimpinan eksekutif DKI Jakarta sebagai suatu cara mengatasi kemacetan lalu-lintas dan sebagai alternatif memindahkan pengguna mobil pribadi, dan untuk melayani kebutuhan masyarakat pada transportasi.

3.9. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan adalah analitik eksplanatif. Analisis data kualitatif dilakukan melalui proses verifikasi dari berbagai sumber (informan penelitian). Dalam analisis data kualitatif, juga dilakukan pendekatan dengan menelaah setiap faktor baik yang bersifat eksternal maupun internal yang mempengaruhi masyarakat di daerah lokasi studi.

Pengumpulan dan analisis data dilakukan secara bersamaan dan terus menerus selama dalam proses penelitian hingga penelitian ini selesai dilakukan. Selama penelitian berlangsung, analisis data juga dilakukan, dimana data disusun secara kategoris dan kronologis, dicari polanya, kemudian diinterpretasi maknanya secara sosiologis.

Dalam penelitian kualitatif ini, peneliti terlibat langsung dalam beberapa bentuk percakapan dengan tujuan tertentu (Burgess 1984:102). Pola percakapan cair dan fleksibel, dapat dicapai melalui pendekatan secara aktif dan melangsungkan wawancara atas persoalan yang relevan seputar pembangunan BRT-Transjakarta seperti: subsidi penumpang, pelayanan, dan permasalahan yang dihadapi pemerintah dalam memenuhi kebutuhan transportasi masyarakat serta isu terkait lainnya.

Data wawancara mendalam dan catatan analitis harian selama proses penelitian induktif berlangsung, data disusun secara *verbatim*. Semua data yang diperoleh, primer dan sekunder diolah, dianalisis kemudian diinterpretasi sehingga menghasilkan narasi lengkap dan disajikan dengan sistematis.

Proses analisis kualitatif didasarkan pada seleksi informasi dan interpretasi berlangsung sampai ditemukan suatu pola penjelasan terhadap permasalahan yang dikaji. Peneliti memperhatikan konteks dari pembangunan BRT-Transjakarta, yang dimulai dari masa pemerintahan Sutiyoso (2004) hingga Fauzi Bowo (April 2010). Data disajikan dalam bentuk narasi, tabel, foto, dan juga matriks.

3.10. Keterbatasan Penelitian

Ada beberapa keterbatasan dari studi ini. Keterbatasan itu mencakup teori, metodologi dan analisis. Dalam aspek teori, ada kelemahan dalam pemilihan teori. Teori yang dipilih untuk menjadi kerangka berpikir menganalisis persoalan interelasi negara pasar dan masyarakat bukan teori terkini, sehingga berimplikasi pada analisis. Dari aspek metodologi, hal yang seringkali terjadi pada peneliti kualitatif adalah lepasnya kontrol untuk menjaga sikap dan statusnya ketika mengumpulkan data di lapangan. *Positioning* seorang peneliti kualitatif menjadi salah satu kunci keberhasilan untuk mendapatkan data-data yang otentik. Dalam hal ini, tidak.

Kerap terjadi hubungan *unequal* antara peneliti dengan realitas sosial yang ditelitinya. Tentu saja, hal ini dapat mengakibatkan bias dari data yang digali bahkan proses interaksi berlangsung secara tidak wajar. Informan tidak bersedia menjelaskan persoalan yang sebenarnya pada saat diwawancara. Ini menjadi kesulitan utama peneliti.

Back Stage-Enclosed (BSE) yang merupakan ranah data yang paling sulit untuk didapatkan. Pada ranah data ini, seorang peneliti kualitatif membutuhkan waktu, keahlian, pengalaman, kesabaran, ketekunan yang ekstra untuk dapat mengungkapkan realitas yang ditelitinya. Untuk mengungkapkan praktik korupsi/kolusi sebagai hal tabu diungkap apalagi ditulis dan ini merupakan contoh realitas sosial yang peneliti alami saat meminta penjelasan tentang praktik korupsi dalam perpanjangan trayek angkutan umum di DKI Jakarta.

Untuk memastikan keabsahan internal, maka dilakukan triangulasi data yang mengacu pada pembangunan keabsahan penelitian dengan menggunakan beragam metode. Metode triangulasi ini melibatkan penggunaan beragam metode untuk mencari bukti konvergensi kebenaran, ketidaksesuaian, dan pertentangan atas fenomena yang diteliti. Semua data dikumpulkan melalui sumber yang beragam

dengan memasukkan wawancara, pengamatan dan analisa dokumen (data sekunder, yang diperoleh dari berbagai sumber yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah). Sedangkan untuk memastikan keabsahan eksternal adalah penentuan yang berisi dan terperinci, sehingga pihak yang tertarik untuk melakukan replikasi atau memindahkan penelitian ini memiliki kerangka kuat untuk perbandingan.

3.11. Deskripsi Informan

Tabel 3.1. Deskripsi Informan

No.	Kategori Informan	Uraian	Jumlah
1.	Pemerintah	Departemen Perhubungan	1
		Dinas Perhubungan	2
		Badan Layanan Umum Transjakarta	3
		DPRD	3
2.	Masyarakat	Akademisi	3
		Instran	1
		YLKI	1
		MTI	2
		DTKJ	2
		Gaikindo (Kelompok Kepentingan)	2
		Organda (Kelompok Kepentingan)	1
		Operator	2
		ITDP	1
3.	Masyarakat	Pengguna BRT-Transjakarta	10
		Pengguna motor dan mobil pribadi	10
		Pelaku angkutan umum (supir bus reguler, mikrolet)	4

Keseluruhan jumlah informan dan hal-hal utama yang menjadi bahan pedoman wawancara tersaji dalam tabel berikut ini.

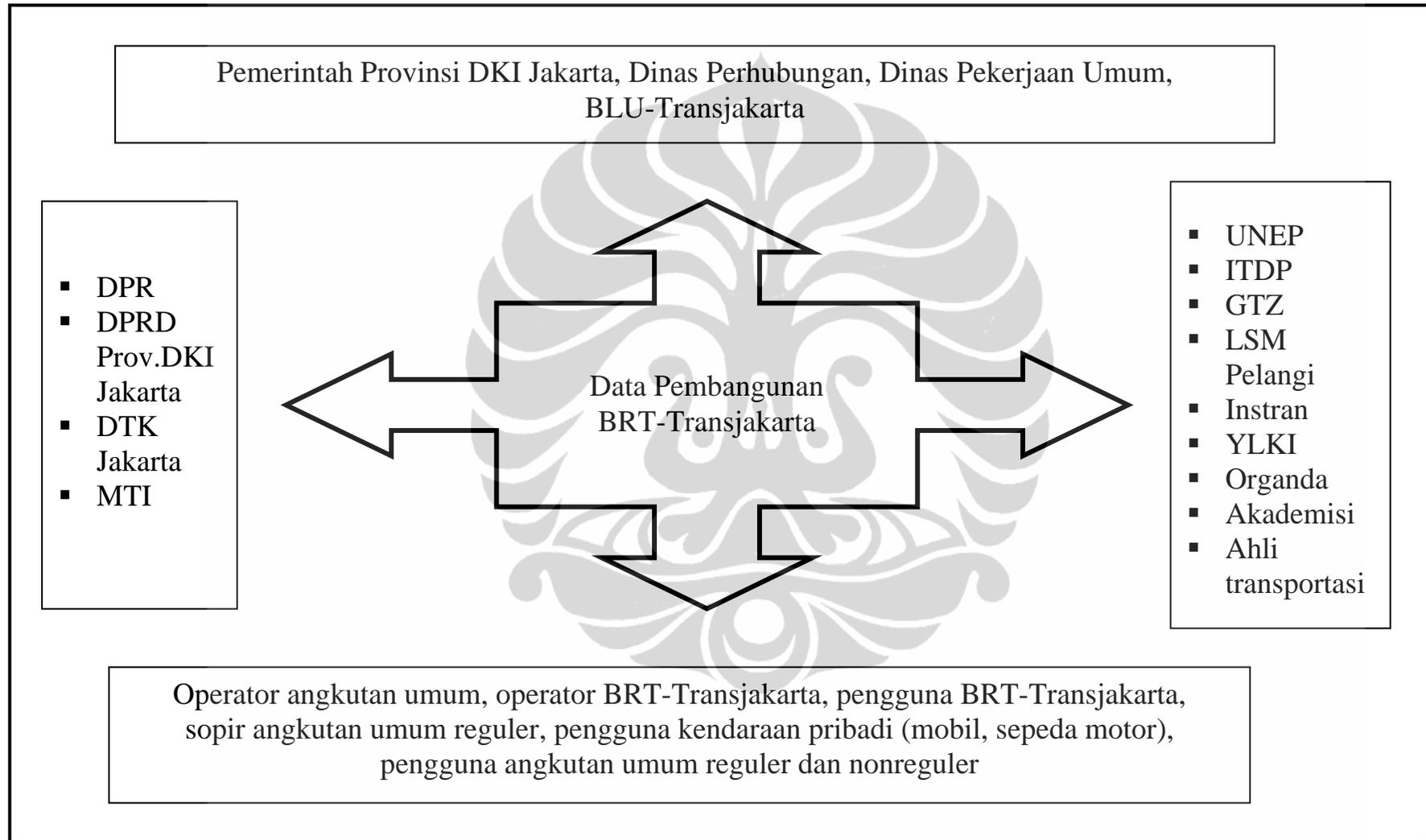
Tabel 3.2. Pengumpulan Data Kualitatif

Informan/Sumber data	Subyek Data/Lembaga	Target data	Metode Pengumpulan Data
Pemerintah Pusat	Departemen Perhubungan	Dasar pertimbangan pembangunan dan adopsi teknologi BRT	Wawancara mendalam
Pemerintah Provinsi DKI Jakarta	Dinas Perhubungan DKI Jakarta	Subsidi, trayek angkutan, kanaikan tarif, dan political will pemerintah dalam pembangunan angkutan yang humanis dan berkelanjutan	Wawancara mendalam Review dokumen Akses terhadap website resmi atas informasi dan data sekunder
Lembaga Perwakilan Politik dan Kepentingan	DPRD DKI Jakarta	Perda-Perda yang mendukung Implementasi Transjakarta Kepedulian dan kesungguhan DPRD dalam mengakomodasi kebutuhan masyarakat atas transportasi yang nyaman dan aman Strategi-strategi DPRD dalam menyikapi usulan-usulan yang dibuat oleh Gubernur dan BLU untuk menaikkan tarif, mengurangi subsidi dan meningkatkan pelayanan dan lainnya	Wawancara mendalam Review dokumen Perda tentang Pola Transportasi Makro dan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh DPRD

Industri Pelayanan	Operator Angkutan Umum	<p>Ada tidaknya perubahan orientasi layanan kepada konsumen</p> <p>Kelayakan angkutan yang beroperasi</p>	<p>Wawancara mendalam</p> <p>Pengamatan langsung perilaku awak angkutan umum di jalan raya</p> <p>Pengamatan langsung kondisi angkutan umum (bus sedang, bus Patas AC, bus PPD dan mikrolet/angkutan kota yang beroperasi di wilayah Jakarta dan Bodetabek)</p>
	Operator Transjakarta	<p>Orientasi kepentingan operator dalam pembangunan Transjakarta</p> <p>Isu-isu yang menjadi konflik kepentingan antara BLU dan operator</p> <p>Bentuk interaksi sosial antara operator dan BLU Transjakarta</p> <p>Masalah-masalah yang dihadapi operator di lapangan</p>	<p>Wawancara mendalam</p> <p>Pengamatan langsung kondisi BRT-Transjakarta dan para awaknya</p>

		<p>pembangunan aksesibilitas angkutan, kebijakan menaikkan tarif, pemekaran jalur Transjakarta, orientasi layanan dan pembangunan transjakarta</p> <p>Konflik-konflik antara operator dan BLU dalam soal pembayaran dan tarif per kilometer</p>	<p>Tinjauan kritis/review dokumen yang diterbitkan BLU menyangkut jumlah penumpang, biaya operasional bus Transjakarta, biaya per kilometer tempuh yang dibayarkan kepada operator, dan lainnya</p>
	Dewan Transportasi Kota Jakarta	<p>Fungsi sebagai pemberi legitimasi pada pemerintah DKI Jakarta</p> <p>Peran DTK dalam mengakomodasi kepentingan publik terhadap angkutan umum yang nyaman dan aman, serta dalam merespon keberadaan Transjakarta</p> <p>Usulan-usulan yang sudah dibuat terkait dengan pembangunan transjakarta</p>	<p>Wawancara mendalam</p> <p>Mengikuti kegiatan yang dilakukan DTK</p>
Masyarakat dan organisasi sosial kemasyarakatan	Pengguna: mobil, motor, angkutan umum, Transjakarta	Alasan menggunakan mobil dan motor,	<p>Wawancara mendalam</p> <p>Pengamatan langsung kondisi halte dan bus di lapangan</p>
	ITDP, Instran	Dukungan ITDP dalam melakukan penguatan	Wawancara mendalam

		kebijakan Transjakarta Langkah-langkah praktis yang sudah dilakukan ITDP untuk mendukung program Transjakarta	Mengikuti pertemuan ITDP dengan Komisi B DPRD DKI Jakarta Mengikuti seminar dan kegiatan ilmiah transportasi yang diselenggarakan oleh lembaga pemerintah/non pemerintah yang menghadirkan kertas kerja dari ITDP Review dokumen yang diterbitkan oleh ITDP
--	--	--	---



Gambar 3.1. Sumber Data/Informasi Penelitian

BAB 4

PEMBANGUNAN SISTEM BRT-TRANSJAKARTA

4.1. Pengantar

Kota metropolitan Jakarta yang ada sekarang sangat berbeda ketika bernama Batavia. sebagai kota dengan penduduk terpadat di Asia Tenggara. Saat ini kota Jakarta dihuni oleh sekitar 9,5 jiwa pada malam hari dan 13 juta jiwa pada siang hari. Kota yang memiliki posisi strategis sebagai ibukota negara memiliki masalah sangat kompleks dalam aspek sosial ekonomi politik dan budaya. Permasalahan itu tidak hanya terkait dengan heterogenitas masyarakat, berbagai kelas, etnis, kepentingan dan budaya. Jakarta menghadapi masalah transportasi yang kompleks: kemacetan, polusi udara, kesemrawutan dan lainnya.

Kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan transportasi yang nyaman, aman, dan terjangkau terus meningkat. Kebutuhan masyarakat tersebut tidak dapat dipenuhi dengan layanan yang disediakan pemerintah sendiri maupun operator angkutan swasta yang selama ini berperan lebih besar dalam pelayanan kepada masyarakat daripada pemerintah. Dalam jumlah yang lebih kecil kebutuhan angkutan penumpang umum juga dilayani oleh taksi (termasuk Bajaj, Kancil, ojek dan lainnya). Operator swasta sebagai produsen pelayanan berperan besar untuk melancarkan mobilitas warga masyarakat. Ada sejumlah bus umum yang sudah melayani masyarakat Jakarta: PPD, Kopaja, Metromini, Komilet atau yang lain. Tetapi bus-bus tersebut bukan sebagai pemain yang efektif. Karena ada operator lain yang memiliki bus besar yang dapat mengangkut penumpang lebih banyak: Steady Safe, Bianglala, Mayasari Bakti, Pahala Kencana, dan lainnya.

Persoalan transportasi secara sosiologis memuat sistem primer dan sistem sekunder. Sistem primer mengacu pada infrastruktur (jalan dan kendaraan), sedangkan sistem sekunder mengacu pada struktur administratif, *agency*, kebijakan dan institusi pemerintah (Wahdan 2007). Dinamika sistem primer dan sekunder

merupakan wujud dari interrelasi antara negara, pasar dan masyarakat *society* didalam pembangunan BRT-Transjakarta.

Bagian ini menjelaskan tentang peran pemerintah, operator swasta dan masyarakat dalam pembangunan sistem transportasi BRT-Transjakarta. Pemerintah memiliki kekuasaan politik untuk mengatur kebijakan, operator swasta memiliki kekuasaan ekonomi berupa modal/kapital untuk menghasilkan jasa yang dijual kepada masyarakat, dan masyarakat memiliki kekuasaan untuk mengkonsumsi jasa yang diproduksi oleh operator, dan mengontrol kebijakan pemerintah.

4.2. Gambaran Umum Kondisi Transportasi Metropolitan Jakarta

Dalam proses ulang alik itu, masyarakat dapat menggunakan angkutan umum, dan pribadi. Bagi masyarakat kelas menengah atas ada kecenderungan menggunakan angkutan pribadi, mobil atau sepeda motor sebagai moda transportasinya. Sementara itu, masyarakat kelas menengah bawah menggunakan angkutan umum yang murah meriah yaitu jasa kereta api listrik (KRL) kelas ekonomi maupun bus reguler. Tarifnya sangat terjangkau dan dapat mengakses pusat kota.

Pelayanan transportasi umum di Jakarta memang jauh dari layak. Kendati sudah beroperasi BRT-Transjakarta, setiap hari kemacetan mengakrabi jalan-jalan kota. Hampir tak ada ruang yang tersisa, bahkan trotoar pun diambil oleh pengguna motor. Puluhan ribu sepeda motor tampak selalu ingin melaju tanpa peduli situasi lalu lintas. Kelompok pengendara roda dua ini, menurut data Kepolisian Daerah Metro Jaya dan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), merupakan pelanggar rambu lalu lintas terbanyak, perebut hak pejalan kaki, pemicu kecelakaan lalu lintas, dan biang kemacetan. Perilaku yang sama terdapat pada angkutan umum Mikrolet, Metromini, hingga bus umum besar.

Mencermati data yang ada diperoleh gambaran nyata tentang keterbatasan sumberdaya jalan yang ada menjadi sesuatu yang diperebutkan banyak pengguna. Ruang jalan di ibukota ini panjangnya lebih kurang 7.650 km, luas mencapai 40,1 km persegi (sekitar 6,2 % dari luas wilayah Jakarta), sedangkan pertumbuhan panjang jalan lebih kurang 0,01 % per tahun.

Data jumlah kendaraan bermotor DKI Jakarta 9.529.259 unit. Mobil pribadi mencapai 2.021.168 unit, angkutan umum 308.377 unit, dan sepeda motor 6.663.564

unit. Setiap hari ada 600.000 kendaraan dari Botabek masuk ke Jakarta yang mengangkut 1,2 juta orang. Dari total 17 juta perjalanan per hari, terdapat 47 persen ditempuh dengan kendaraan pribadi, dan 53 persen dengan kendaraan umum. Selain itu, pertumbuhan rata-rata dalam 5 tahun terakhir kendaraan bermotor adalah 9-11 persen per tahun. Angka-angka itu memperlihatkan kontestasi besar antara kendaraan pribadi dan angkutan umum. Padahal kendaraan pribadi hanya melayani 49,7 persen perjalanan atau sebesar 98 persen Angkutan umum yang jumlahnya 2 persen melayani 50,3 persen perjalanan. Seluruh kebutuhan perjalanan DKI Jakarta adalah 17,1 juta per hari (Nainggolan 2008).¹ Karena itu, tak heran Jakarta mengalami kemacetan parah. Kerugian akibat kemacetan lalu-lintas sebesar Rp 12,8 trilyun/tahun.²

Angkutan umum yang menjadi tumpuan sarana mobilitas masyarakat kebanyakan justru tidak dipertimbangkan sepenuh hati oleh pemerintah dalam pembuatan kebijakan. Penelusuran sejarah pembangunan atau perbaikan angkutan publik menjadi penting diungkapkan dalam konteks ini untuk menjelaskan latarbelakang ekonomi politik dan sosio kultural Gubernur Sutiyoso menjatuhkan pilihan pada BRT-Transjakarta. Pengungkapan ini sangat penting untuk menjelaskan bahwa apakah pembangunan BRT-Transjakarta itu a-historis. Pemerintah begitu tampak tiba-tiba dan menempatkan agenda pembangunan BRT menjadi hal yang sangat mendesak dan berhasil diimplementasi dalam waktu yang relatif singkat.

Dengan demikian, kota metropolitan Jakarta ini telah menjelma menjadi kota motor terbesar di tanah air. Kepemilikan dan penggunaan motor tampaknya menjadi realitas sosial yang terkait dengan buruknya regulasi pemerintah di bidang transportasi.³

¹ Makalah yang dipresentasikan pada seminar yang diselenggarakan oleh Dewan Transportasi Kota Jakarta, di Jakarta 19 November 2008

² Lihat Company Profile Transjakarta Transjakarta, edisi 3 Desember 2007

³ Kota-kota besar di Asia sudah mulai membangun angkutan massal cepat untuk mengatasi kebutuhan sarana angkutan masyarakat. Kehidupan kota besar hampir selalu diidentikkan dengan kemacetan, transportasi massal, dan tata kelola lalu lintasnya. Tidak heran jika ada kecenderungan daru merasa cemas, stress, tertekan untuk berkunjung ke kota-kota besar. Selain faktor pemborosan di jalan raya, juga karena polusi yang diakibatkannya. Untuk itu, pembangunan angkutan umum massal menjadi solusi kemacetan di kota-kota besar.



Gambar 4.1. Kepemilikan Kendaraan Bermotor (Parikesit, 2007)⁴

Selama tigapuluh tahun lebih, jaringan angkutan kota Jakarta belum terintegrasi. Angkutan kota berjalan sendiri-sendiri melayani konsumen sesuai ijin trayek yang diterbitkan pemerintah. Selain itu, masyarakat juga sendiri-sendiri pula (secara individual) melayani kebutuhan sarana angkutannya. Kebebasan untuk menentukan pilihannya ada di tangan masyarakat sepenuhnya. Kebebasan itu ditentukan oleh kemampuan ekonomi atau besaran pendapatan seseorang.

4.2.1. Kecenderungan Motorisasi dan Otomobilitas

Berkembangnya budaya ketergantungan masyarakat untuk menggunakan kendaraan pribadi telah menyebabkan munculnya berbagai masalah sosial. Kendaraan pribadi yang digunakan oleh masyarakat tidak hanya mendukung pembangunan industri otomotif di Indonesia, tetapi juga menyebabkan kesenjangan yang semakin besar antara si miskin dan si kaya dalam akses transportasi.

Pembangunan angkutan massal cepat dan terintegrasi merupakan rekomendasi jangka panjang, selain jangka menengah dan pendek. Pemerintah kota Seoul mulai membangun angkutan massal tahun 1974, kemudian Metro Manila tahun 1984, Shanghai mulai 1995, Taipei tahun 1996, dan Bangkok tahun 1999. Sementara Jakarta memulai inisiasi pembangunan angkutan massal tahun 2002.

⁴ Danang Parikesit, 'Public Transport Options For East Asian Mega-Cities', makalah yang dipresentasikan dalam Seminar Infrastruktur Kajian Aspek Kemasyarakatan kerjasama UI, ITB, UGM di Kampus UI Depok pada tanggal 25 Oktober 2007. Lihat prosiding diterbitkan Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat Universitas Indonesia.

Dengan pesatnya perkembangan industri otomotif telah menjadi sumber pundi-pundi bagi negara ini. Bahkan kepala negara pun sangat mendukung pertumbuhan industri di negeri ini. Industri otomotif membutuhkan pasar untuk menjual produk yang dihasilkan, dan kota-kota besar di Indonesia dan Jakarta khususnya merupakan pasar yang bagus untuk menjual produk. Selain itu, masyarakat juga membutuhkan barang yang dihasilkan oleh industri otomotif itu.

Sejarah perkembangan dan keberadaan suatu negara terkait dengan pertumbuhan industri otomotif merupakan produk dari faktor kompleks sejarah negara yang telah memberi kontribusi pada pemaknaan atas ruang jalan. Ketersediaan ruang jalan yang disediakan pemerintah dan kebebasan masyarakat untuk menggunakan kendaraan pribadi berujung dan kemampuan produksi industri otomotif berpacu pada kegunaan/nilai atas ruang jalan tersebut. Tidak terelakkan, pemerintah, masyarakat dan industri otomotif cenderung menginterpretasi keberadaan ruang jalan secara berbeda menurut kepentingannya.

Otomobilitas merupakan realitas sosial yang berjalan bebas tanpa kendali dan sebagai bentuk dari rasionalitas individu. Tidak ada regulasi yang membatasi masyarakat untuk membeli dan menggunakan kendaraan bermotor di negara demokrasi ini. Pemakai mobil pribadi mencapai 10 persen, tetapi menggunakan 80 persen jalan raya. Pemakai bus mencapai 48 persen, tapi hanya menggunakan 5 persen jalan raya. Sementara itu, pejalan kaki mencapai 38 persen dan hanya memakai 3-5 persen ruang jalan (Kusumawijaya, 2004). Pemerintah tidak dapat mengekang kebutuhan masyarakat atas kendaraan pribadi yang memberikan kenyamanan dan keamanan. Begitu pula, industri otomotif memiliki keleluasaan untuk terus memproduksi kendaraan bermotor.

Fenomena motorisasi mencapai puncaknya dengan pertumbuhan tertinggi 16% pertahun. Tahun 2004, angka penjualan mobil mencapai 500 ribu unit dan sepeda motor 4,5 juta unit tanpa pertumbuhan pembangunan dan perbaikan kualitas jalan, memperburuk kondisi transportasi Jakarta. Belum lagi bila dikaitkan dengan pelayanan sarana transportasi publik yang sangat minim kualitas, supervisi dan monitoring yang lemah, dan sarana penunjang yang tidak nyaman (terminal), yang bahkan memberikan kesan menyeramkan. Menurunnya *public transport share*, pertumbuhan jumlah pengguna kendaraan pribadi, dan kualitas dan kuantitas sarana

jalan yang kurang optimal inilah yang diyakini menjadi penyebab utama masalah transportasi di Jakarta.

Pertumbuhan jumlah kendaraan bermotor (baik kendaraan bermotor roda dua, maupun kendaraan bermotor roda empat maupun lebih) di DKI Jakarta selama 10 tahun terakhir adalah 6 persen per tahun. Dengan laju pertumbuhan yang sedemikian tinggi, tidak mengherankan jumlah kendaraan bermotor yang bergerak di Jakarta setiap harinya mencapai 4,95 juta (kendaraan roda dua 53 persen, mobil pribadi 30 persen bus 7 persen dan truk 10 persen).

Informan Gaikindo:

”...Sebagai bussinesman... kita harus lihat *market*, pangsa pasar yang menguntungkan kita sebagai produsen dan supplier. Disisi lain, kita harus lihat dan ikuti sistem di negara ini. Tapi, ya....namanya juga Indonesia, yang menjadi persoalan adalah kita sekarang ini bingung untuk lihat atau mengikuti sistem transportasi di negara ini. Karena peraturan di Indonesia yang berkenaan dengan masalah transportasi, semuanya tidak jelas dan tidak ada sosialisasi. Dan saya kira ini tidak hanya pada masalah transportasi saja, kan semua peraturan di Indonesia. Tiba-tiba ada peraturan. Tiba-tiba ada yang dihukum karena melanggar peraturan itu, ya jangankan masyarakat awam, kami saja yang sering berhubungan dengan pemerintah dan DPR, juga masih bingung dengan beberapa peraturan yang tidak jelas. Itu saja kami sering sengaja datang ke DPR dan Kementrian untuk minta penjelasan terhadap beberapa peraturan, karena mereka tidak pernah mensosialisasikannya...”

Data di atas menunjukkan bahwa persoalan regulasi di negeri ini dibuat secara parsial. Implikasinya. Regulasi transportasi merupakan realitas sosial politik yang kompleks, tidak semua aktor terkait dilibatkan dalam proses politik transportasi. Regulasi transportasi yang parsial dan tidak terintegrasi berdampak pada persoalan kemacetan dan kesemrawutan di jalan raya. Secara sosiologis, pengguna jalan merupakan habitus—sebagai struktur sosial yang diinternalisasi dan diwujudkan. Karena itu berbagai bentuk kesemrawutan pengguna jalan merupakan pantulan dari kebiasaan individu yang diperoleh dari pengalaman hidupnya dan mempunyai fungsi

tertentu. Selain itu, ada individu dan juga kolektif mempunyai habitus yang pantas dan juga tidak pantas dalam arti melanggar tatanan sosial yang sudah ada (ramburambu lalu lintas).

Keteraturan masyarakat dalam bertransportasi pernah ada ketika diterbitkan UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya yang diberlakukan pada 1 Mei 1992. Selanjutnya, mulai 20 April 1992, pemerintah DKI Jakarta mengadakan uji coba pembatasan penumpang. Setiap mobil yang melintasi jalan utama seperti Jl. Sudirman-Thamrin, Jalan Gatot Subroto-Jalan S. Parman berpenumpang minimal tiga orang.

Setelah seminggu diuji coba, Pemprov DKI Jakarta mulai memberlakukan secara resmi kawasan itu. Pada awal pemberlakuan, kondisi jalan benar-benar lengang. Kebijakan regulasi pembatasan penumpang menjadi salah satu solusi yang efektif mengurangi kemacetan pada saat itu. Sejak itu, kebijakan yang kemudian dikenal 3 in 1 diberlakukan secara penuh di seluruh kawasan pembatasan penumpang (KPP) Sudirman - Medan Merdeka Barat. Kendaraan di sepanjang areal KPP diwajibkan berpenumpang minimal tiga orang, termasuk ketika akan masuk gedung atau baru keluar dari gedung. Perkembangannya kawasan tersebut akhirnya kembali padat karena pengemudi mobil menggunakan jasa joki untuk dapat melintas di jalan tersebut.



Gambar 4.2. Beragam Moda Angkutan yang beroperasi di Jakarta

4.2.2. Anonimitas Jalan

Semua orang tanpa kecuali selalu memulai aktivitasnya melalui ruang jalan. Jalan sebagai ruang publik digunakan oleh semua orang untuk memproduksi barang dan jasa. Tetapi pada saat jalan tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik, ada kemacetan, banjir atau jalan rusak maka aktivitas sosial, ekonomi, politik dan budaya terganggu karenanya.

Ruang jalan sudah sesak dengan berbagai fenomena sosial, dan hampir semua kelompok sosial hadir dalam ruang jalan dalam waktu yang bersamaan sebagai pemanfaat jalan. Mereka terdiri dari berbagai jenis pekerjaan, mulai dari pengamen, pengasong, juru parkir, pengendara, pengemis, pejabat, para eksekutif, pelajar, mahasiswa, menteri dan lain-lainnya. Berbagai dengan berbagai latar belakang dan status sosial ekonomi menggunakan dan berkepentingan atas jalan, dan mereka dapat dengan leluasa menginterpretasinya sesuai dengan kebutuhannya.

Secara teoretik, ruang jalan sebagai manifestasi persepsi dan interpretasi pelbagai kelompok kepentingan, dan masyarakat pengguna jalan secara social telah membangun, mengembangkan dan mengubah ruang jalan menjadi ruang sosial kultural tertentu. Proses kontestasi ruang terjadi secara individual maupun kelompok sebagai bagian dari strategi kolektif. Ruang jalan di perkotaan benar-benar telah diperebutkan oleh semua kelompok masyarakat, dan karenanya pada akhirnya bernilai politis.

Kemacetan arus lalu-lintas dan kesemrawutan di kota Jakarta bukan semata-mata disebabkan oleh banyaknya kendaraan yang tidak tertampung di badan jalan atau pengabaian norma/nilai berlalu-lintas. Tetapi disebabkan oleh eksistensi jalan yang dari awal dibangun sampai ada tanpa identitas (anonim). Semua orang menggunakan jalan itu, tidak ada jalan yang dapat dimiliki dan dikuasai oleh kelompok atau kelas sosial tertentu. Jalan adalah untuk semua warga dan jenis kendaraan. Artinya, anonimitas di jalan itu telah menyebabkan kesemrawutan, kemacetan, bahkan konflik antarpemakai jalan. Fenomena ini merupakan fenomena sehari-hari dari praktik berlalu lintas masyarakat, sehingga kejadian kecelakaan pun tak terelakkan.

Dalam perkembangannya kemudian, jalan dikategorisasi secara sosial ekonomi, melalui regulasi yang dibuat pemerintah. Kategorisasi jalan secara sosial,

yaitu: (1) Ada jalan khusus untuk kendaraan roda empat, yang tidak bisa dilalui kendaraan roda dua, apalagi becak, bemo bahkan pejalan kaki. Jalan khusus itu adalah jalan tol; (2) Ada jalan khusus untuk angkutan umum (bus, mikrolet) dan kendaraan roda dua, yang wajib berjalan di lajur sebelah kiri; (3) Ada jalur khusus untuk bus yang khusus pula, yaitu *busway*.

Kategorisasi jalan yang ada di kota-kota besar merupakan penjabar dari kuatnya kontestasi antar kekuatan sosial ekonomi yang tercermin dari kendaraan yang digunakan. Kendaraan yang digunakan oleh seseorang mencerminkan status sosialnya dan menentukan kemampuannya untuk bisa menggunakan jalan itu atau tidak. Jalan tol misalnya, sesuai dengan peraturan yang berlaku bahwa kendaraan roda dua dan roda tiga dilarang melintas di jalan tol. Jalan tol memiliki sifat sebagai jalan bebas hambatan, sehingga ada ketentuan khusus yang mengatur batas minimal kecepatan dan maksimalnya.

Pilihan masyarakat untuk menggunakan mobil atau sepeda motor adalah pilihan rasional. Pilihan itu menjadi keputusan yang baik daripada menggunakan angkutan umum yang kondisinya pada umumnya mengenaskan. Tidak ada pilihan bagi masyarakat kelas bawah untuk menikmati angkutan yang nyaman dan aman. Pilihan mereka adalah angkutan umum yang kumal dan tidak menjamin keselamatannya. Gambaran tentang hal ini terlihat jelas dari pemandangan sehari-hari KRL ekonomi (kereta komuter Jabodetabek). Kereta komuter itu menjadi tumpuan utama angkutan masyarakat kelas menengah bawah karena cepat dan harganya sangat terjangkau. Mereka sebagian besar sudah tidak lagi bersikap rasional atas keselamatannya.

Untuk menumpang KRL ekonomi, seorang penumpang cukup membeli tiket Rp 2000. Harga tiket yang terjangkau itu meringankan beban ekonomi mereka. Atau pilihan mereka adalah angkutan bus sedang seperti Metromini, Kopaja atau Deborah yang mematok tarif antara Rp 2000 – 4000, pengguna jasa sudah dapat mencapai tempat tujuannya. Harga murah merupakan suatu tolok ukur dari pelayanan yang sangat diminati dan sekaligus dibutuhkan oleh sebagian besar masyarakat di negeri ini. Dengan pikiran yang sederhana ini, ada persoalan yang tak terpikirkan oleh pelaku transportasi yaitu operator dan supir angkutan itu. Kerap kali untuk menekan biaya operasional, operator tidak melakukan perawatan atas

kendaraannya dengan baik. Selain itu, supir juga mengendarinya dengan sikap yang ugal-ugalan.

Pada saat operator angkutan umum tidak dapat melakukan perawatan atas kendaraan dengan baik itu mencerminkan tiadanya perlindungan pemerintah terhadap kepentingan operator yang melayani kebutuhan transportasi masyarakat. Begitu pula, saat seorang pekerja angkutan (supir) melanggar peraturan lalu-lintas juga mencerminkan kuatnya tekanan dari operator terhadap supir yang menetapkan sistem setoran. Ada budaya untuk mendominasi satu sama lain dengan berbagai bentuknya, dimana operator terhadap supir dalam bentuk sistem setoran, dan supir terhadap penumpang dalam bentuk pelambanan (ngetem) dan lainnya.

4.2.3. Kekuasaan dan Budaya Ada di Jalan

Budaya berkendara masyarakat secara ideal dilandasi oleh nilai-nilai tertentu. Nilai-nilai itu mengacu pada nilai ideal yang dapat menjadi nilai dominan dalam bertransportasi, yaitu nilai-nilai ketertiban, keteraturan yang berwujud dalam disiplin dalam menggunakan ruangjalan atau berlalu-lintas di ruang jalan. Pemerintah telah membangun nilai-nilai itu kedalam peraturan perundangan. Ada Perda dan UU Lalu Lintas. Tetapi peraturan itu sekadar ada, sulit ditegakkan. Sehingga masyarakat sudah memandang pelanggaran adalah hal lazim, dikerjakan secara berulang-ulang. Praktik pelanggaran yang dilakukan oleh individu, kemudian ditiru dan dipraktikkan oleh beberapa orang kemudian berkembang ditiru juga oleh banyak orang pada akhirnya menjadi budaya kolektif pelanggaran.

Pejalan kaki yang menyebrang tidak pada jalur *zebra cross* atau tempat penyebrangan orang, angkutan umum yang menghentikan angkutannya secara tiba-tiba untuk menaikkan atau menurunkan atau pelaku pengendara yang menyalip dari arah kanan atau menjalankan kendaraan dengan cara zig-zag merupakan cerminan dari nilai-nilai budaya yang dipegangnya dan diinternalisasi dalam mentalnya. Singkatnya, kultur bertransportasi demikian ini menjadi suatu hal yang lazim atau budaya yang salah kaprah. s

Kultur berkota dan bertransportasi masyarakat seharusnya bukan bagian terpisah dari regulasi transportasi. Namun dalam kenyataan, antara kultur dan regulasi berdiri sendiri, tidak ada keterpautan satu dan lainnya. Karena regulasi

dibuat untuk menjadi acuan praktik betransportasi. Regulasi memuat nilai-nilai rasional yang berfungsi mengendalikan risiko yang muncul dalam berkendara atau bertransportasi di ruang jalan.

Kecelakaan lalu-lintas merepresentasi tingginya suasana konflik kepentingan diantara pengguna jalan. Kecelakaan motor yang lazim terjadi di kota besar seringkali berujung pada kematian pelakunya. Sebab-sebab kecelakaan bukan karena kesalahan teknis manusia, yang ceroboh, berperilaku tidak disiplin. Tetapi karena budaya dalam mengendarai motor seringkali dibangun dari proses pencitraan atas merek motor yang digunakan itu.⁵ Ruang-ruang jalan di kota memang bukan lagi tempat untuk berlalu-lintas tetapi menjadi media untuk merepresentasikan identitas sosialnya. Kendaraan yang digunakan oleh penggunanya mencerminkan status sosial ekonominya. Posisi/jabatan seseorang pun juga termanifestasi dari pilihan merek mobilnya.

Pengalaman pengguna angkutan umum tentang pelayanan yang tidak nyaman beragam, seperti kecopetan, pelecehan seksual bagi perempuan, penjambretan, penodongan. Kendati mereka telah mengalami hal-hal itu pada saat menggunakan angkutan umum, tidak mungkin mereka dengan mudah beralih untuk menggunakan angkutan pribadi. Kemungkinan untuk mengganti moda angkutan sering terpikir oleh mereka, tetapi tidak cukup kemampuan ekonomi untuk merealisasinya. Sehingga pengalaman kecopetan, penjambretan, dan lainnya terkait dengan ketidaknyamanan bisa jadi terjadi berulang-ulang, dan mereka juga ketakutan untuk memikirkan risiko itu secara terus menerus.

Pengguna angkutan umum dapat memilih angkutan yang tersedia: bus atau mikrolet. Keduanya menawarkan tariff murah/terjangkau (terendah tariff adalah Rp 2000, dan tertinggi adalah Rp 6500). Betapapun buruk pelayanan angkutan umum, mereka tetap menggunakannya, karena risiko kecelakaan dan ketidakselamatan lebih

⁵ Pencitraan keunggulan teknologi motor disebarluaskan oleh media massa, melalui iklan yang intensif. Masyarakat tidak hanya mengkonsumsi karena teknologi yang ditawarkan, seperti kecepatan yang dapat ditempuh per jam, simbol gaya hidup manusia modern mutakhir, dan juga efisiensi biaya, murah—hemat bahan bakar dan lain sebagainya. Hal ini akhirnya mempengaruhi pilihan masyarakat untuk mengkonsumsinya, tanpa memperhatikan aspek keselamatan dari pemilihan motor tersebut. Bisa dikatakan, kehadiran motor dalam kehidupan masyarakat urban telah menjadi kekuatan teknologi transportasi yang hegemonic.

kecil kemungkinan terjadinya. Karena itu, mereka terus menggunakan angkutan umum. Gagasan ideal untuk memutuskan moda angkutan yang digunakan memiliki kedekatan dengan strategi pilihan risiko dan optimisme yang abadi.

Pencerahan atau penyadaran tentang pentingnya penghematan BBM atau untuk mengurangi emisi gas buang atau penghematan subsidi bahan bakar kepada masyarakat kelas ini adalah sulit. Karena bagi mereka, menggunakan mobil memberikan jaminan pada sejumlah implikasi praktis atas kenyamanan berkendara. Sehingga mereka tetap dapat menikmati mobil sebagai moda angkutan yang mampu memberikan kepuasan emosional dan psikologis serta social: nyaman, aman, tidak berdesakan, tidak bau, tidak kotor.

Kebutuhan transportasi masyarakat di perkotaan dihadapkan pada dua pilihan: menggunakan angkutan umum atau pribadi. Pengembangan angkutan umum dan pribadi, masing-masing memiliki dukungan dan legitimasi kuat dari stakeholder yang terlibat didalamnya. Sehingga, transportasi menjadi medan kontestasi paling kritis, keberadaannya hampir mengkolonisasi kepentingan masyarakat luas/mereduksi kepentingan kelompok tertentu.

Menurut informan yang mewakili Gaikindo:⁶

”....Jadi sekarang ini, peran Gaikindo tidak seperti dulu, sehingga kami sendiri, sekarang sudah menjadi gabungan para suplier dan produsen saja, tidak seperti dulu. Pada awal berdirinya Gaikindo pada tahun 1972. Pada tahun tersebut peran Gaikindo yang diminta pemerintah, adalah sebagai *partner* dalam pengambilan serangkaian kebijakan di beberapa departemen, diantaranya Departemen Industri, Departemen Perhubungan, Departemen Lingkungan Hidup, Departemen Keuangan, sampai Kepolisian, sering minta bantuan kita, jika akan diterapkan kebijakan. Tapi lama-kelamaan, entah kenapa Gaikindo, tidak lagi dilibatkan untuk memberi masukan mengenai kebijakan di bidang transportasi, mulai tahun 90-an lah. Kira-kira...Nah contoh kerjasama Gaikindo dengan pemerintah misalnya, mengenai *safety* mobil yang layak jalan itu seperti apa. Yang layak jalan itu mengacu pada standard UWICE. Kita beri masukan dan patuhi itu. Lalu kita untuk produk-

⁶ Wawancara April 2008.

produk mobil assembling yang nantinya akan dikirim lagi ke negara lain, maka Gaikindo dan pemerintah memberi ketentuan bahwa mobil tersebut harus memenuhi syarat dan ketentuan ke negara tujuan ekspor...”

Penjelasan di atas menegaskan bahwa pemerintah membiarkan pelaku transportasi khususnya produsen kendaraan bermotor untuk berkonsentrasi dalam kekuasaannya sendiri. Pemiarian ini merupakan bentuk kuasa yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk membangun industri otomotif Indonesia sebagai salah satu cara menambah sumber pendapatan negara. Selain, kuasa pelaku industri secara sengaja tidak dilibatkan dalam proses politik khususnya dalam pemecahan masalah transportasi, seperti kemacetan lalu lintas. Ini menandakan bahwa pemerintah memiliki kepentingan ekonomi besar dari keberadaan industri ini. Pemerintah tidak mengeluarkan regulasi yang membatasi produk mereka. Ini merupakan suatu bukti bahwa pemerintah saat berhadapan dengan kekuatan industri tidak berdaya. Kekuatan industri memiliki kuasa nyata yang jauh lebih besar dari kekuasaan negara, dalam hal ini pemerintah pusat. Pemerintah pusat dengan demikian memberi kontribusi besar pada munculnya kemacetan kota Jakarta. Pemerintah juga membiarkan terjadinya kontestasi di masyarakat.

Fenomena kontestasi berbagai moda angkutan, baik pribadi maupun umum merupakan pemandangan sehari-hari transportasi Jakarta. Kontestasi yang berlangsung melibatkan kepentingan semua pengguna jalan dan moda transportasi. Sehingga ruang jalan di perkotaan dapat menjadi petunjuk untuk menjelaskan adanya konflik kepentingan dari para pengguna jalan raya. Gambaran tentang hal ini terlihat dari keragaman perilaku pengguna dalam mengendarai kendaraannya yang kurang memperhatikan rambu-rambu lalu-lintas.

4.2.4. Kekuasaan Operator dan Masyarakat

Pekerja di sektor angkutan umum ini bukan pemilik angkutan, mereka adalah orang yang menjual tenaganya untuk menjalankan angkutan yang dimiliki oleh pengusaha angkutan. Pengusaha angkutan ini merupakan majikan dari awak angkutan umum (supir, kenek, timer, dan termasuk preman-preman yang ada dalam cakupan sistem operasional angkutan umum). Mereka mencurahkan tenaganya

dengan imbalan tertentu yang sudah ditetapkan dalam sebuah sistem yang disebut dengan sistem setoran.

Sistem setoran merupakan suatu mekanisme yang mengikat kerja antara pekerja atau buruh angkutan umum dengan majikan pemilik angkutan tersebut. Dengan mekanisme ini, pengusaha angkutan dapat mengakumulasi keuntungan. Sementara itu buruh angkutan berusaha memenuhi setoran itu. Untuk memenuhi setoran, awak angkutan menggunakan cara-cara pragmatis dengan mengabaikan berbagai aturan lalu-lintas, bahkan mereka siap ditilang oleh penegah hukum di jalan raya.

Apabila awak angkutan sudah mencukupi untuk memenuhi setoran itu, maka sebagian dari perolehan uang itu menjadi haknya, setelah dipotong dengan uang bahan bakar, cuci kendaraan dan, berbagai pungutan. Yang menarik adalah satu angkutan tidak dijalankan oleh satu pengemudi, melainkan oleh beberapa pengemudi. Jadi ada supir yang bisa dapat uang banyak dan sedikit. Tergantung berapa lama mereka menjalankan angkutannya dan berapa orang yang menjalankan angkutan itu. Kemampuan supir untuk menjalankan angkutan tidak sama satu sama lain. Sehingga uang yang diperoleh juga berbeda-beda antar supir.

Seorang supir angkutan menyatakan: “Jumlah penumpang sepi akhir-akhir ini, penumpangnya pada milih pake *busway* kalo nggak motor pada sliweran. Jaman belum ada busway ama motor belum murah kaya sekarang ini, jam segini masih penuh.”⁷

Keluhan seorang buruh angkutan kota itu menunjukkan bahwa pemerintah tidak mengatur hubungan supir dan pemilik angkutan (hubungan buruh – majikan). Organda hanya kelompok kepentingan korporatis yang mewadahi kepentingan pengusaha angkutan darat.⁸ Organda tidak dapat berbuat banyak dalam membela

⁷ Wawancara dengan pengemudi Kopaja jurusan Blok M-Manggarai, 28 April 2009.

⁸ Organda adalah salah satu perwakilan kepentingan pengusaha angkutan darat. Organda dalam konsepsi Schmitter dapat digolongkan kedalam korporatisme Negara yang melengkapi model *bureaucratic polity*. Lihat lebih lanjut P.C. Schmitter, “*Still the Century of Corporatism?*” dalam F.B. Pike and T. Strich (eds.), (1974), *The New Corporatism*, Notre Dame, Univ. of Notre Dame. Gagasan utama dari korporatisme adalah penolakan terhadap pandangan liberal bahwa perbedaan dapat diselesaikan dengan melalui konflik antara kelompok-kelompok social dan wakil-wakil politiknya. Singkatnya, korporatisme merupakan suatu usaha nyata menekan konflik kelas/kelompok kepentingan.

kepentingan anggotanya saat berhadapan dengan kekuatan pemerintah, karena Organda hanya bentuk dari monopolisasi perwakilan kepentingan oleh organisasi fungsional, diawasi oleh birokrasi negara dengan tujuan menghindari konflik atau melemahkan potensi konflik kepentingan dari para anggotanya. Dengan demikian, Organda menjadi terkungkung strukturnya karena diintegrasikan dengan suatu pusat birokrasi tunggal. Birokrasi negara bertugas mengatur dan mengharmoniskan seluruh kepentingan ekonomi anggotanya. Sehingga, birokrasi dengan kekuasaannya mengatur Organda, terutama dalam mengatur besaran tarif.

Informan tersebut selanjutnya mengatakan bahwa

“...Kondisi penumpang jauh lebih banyak ketika jam sibuk pagi dan sore hari, ya penumpang sih banyaknya emang jam segitu neng. Tapi tetap aja banyakan pas belon ada bus way ama motor belum banyak. Lagian jaman sekarang, ada jalur bus way gini, tetep aja macetnya minta ampun. Biar kata ada *three in one* dari dulu, tapi mending *three in one*, tapi kagak ada jalur busway. Masih kerasa bisa ngurangin macet. Sekarang nih jalan cuman segini. Eh dipotong... Yang kagak dipotong aja udah macet. Apalagi kayak sekarang. Tobat deh... ya jelas cuman bikin macet doang. Jaman belum ada jalur busway, jam 8, ampe 10-an, Blok M - Manggarai bisa tiga sampai empat rit. Sekarang paling banyak dua rit...”

Dengan kecenderungan ini, seorang supir angkutan umum akan melakukan segala cara untuk dapat mengumpulkan uang banyak. Uang yang diperolehnya sebagian untuk disetorkan kepada majikan, sebagian untuk mengisi bahan bakar, sebagian untuk supir dan keneknya, sebagian disisihkan untuk *timer* (orang yang bertugas menentukan waktu angkutan untuk beroperasi), pungli-pungli di sekitar terminal dan preman lainnya. Berikut penuturannya:

“...Kita sekarang seringnya malah tombok. Gini, neng kan anak sekolahan itung aja. Kita sehari, dapat *gopek* (maksudnya adalah limaratus ribu rupiah) aja udah bagus. Padahal ini yang punya kopaja pengen kita setor sehari duaratus ribu rupiah, belum bensin sehari bisa lebih dari *cepek* (seratus rupiah). Itu *gopek* (limaratus rupiah) kita sering maksain ampe jam 12 malem neng. Seringnya cuman dapet mepet banget 400 ribu, 300 ribu gitu neng.

Pas-pasan banget. Belon buat kenek. Pusing jadinya. Ya....mending jaman dulu kagak ada *busway*. Sekarang udah jalan abis diembat sama busway, macet, cari setoran jadi seret. Nah gimana tuh Neng? Kalau saya sih neng, mending nggak ada *busway*...neng...”

Dari pernyataan itu tersirat bahwa ada beragam kepentingan dalam operator angkutan umum serta para buruhnya. Hubungan mereka bersifat hirarkis dan eksploitatif. Dalam sistem setoran seorang buruh yang mengoperasikan angkutan diharuskan menyetor ke perusahaan angkutan transportasi dengan jumlah tertentu tentu saja akan memberikan beban kepada si supir. Ancamannya sangat tidak main-main, karena jika uang yang disetorkan kurang maka supir dan kernet wajib menombok uang setoran terlebih dahulu. Seolah-olah supir dan kenek menyewa bus pada perusahaan.

Dengan sistem semacam itu tidak heran jika supir dan kenek saling bahu-membahu dalam tindak kebodohan seperti membawa angkot atau bus ugal-ugalan saling berkompetisi dengan armada transportasi sejenis lainnya untuk memaksimalkan laba tanpa memandang keselamatan dan kenyamanan penumpang. Bayang-bayang rugi kalau tidak dapat setoran pun terus menghantui, sehingga berbagai cara yang terkadang membuat penumpang tidak nyaman atau melanggar peraturan lalu-lintas pun dihalalkan. sopir dan kenek.

Ketidaknyamanan dalam menggunakan angkutan umum bukan hal yang berdiri sendiri. Ada faktor yang menyebabkannya, terutama adalah faktor operator, yang mempraktikkan hubungan eksploitatif terhadap supir yang menjalankan angkutannya dan yang lainnya. Pemerintah dalam hal ini Dinas yang menerbitkan ijin trayek juga berkontribusi menambah hubungan operator dan pelaku yang mengoperasikan angkutan (sebut saja supir), tidak mencabut ijin trayek itu.

Untuk memperoleh ijin trayek bisa perorangan atau perusahaan. Dengan modal armada transportasi dan surat ijin trayek serta surat-surat lainnya angkutan umum boleh beroperasi. Unit armada yang sudah tidak layak jalan pun terkadang dipaksa terus beroperasi dengan berbagai cara. Dampaknya pun terkadang fatal di mana akibat adanya bagian mesin yang tidak berjalan semestinya dapat menyebabkan kecelakaan maut yang merenggut korban jiwa. Kecenderungan

demikian ini menurut informan Organda disebabkan oleh faktor kemiskinan. Berikut penuturannya:

”...Karena masih banyaknya pengangguran dibandingkan dengan lapangan yang tersedia, maka orang yang bersedia menjadi sopir dan kenek pun tidak sedikit jumlahnya. Akibatnya perusahaan menetapkan sistem setoran atau lebih tepatnya sewa harian kepada para orang yang tertarik untuk menjalankan angkot atau bus. Akhirnya perusahaan terkadang tidak mau tahu kesulitan dan kondisi persaingan yang dihadapi sehingga sistem tersebut sangat memberatkan...”⁹

Informan tersebut melanjutkan pendapatnya:

”Solusi dan jalan keluar yang baik untuk masalah ini adalah sebaiknya aparat yang berwenang melakukan pengawasan yang ketat untuk memberikan izin pada perusahaan angkutan massa. Perusahaan dilarang untuk mencari keuntungan semata saja, namun juga harus melayani masyarakat dengan senang hati. Apabila terjadi pelanggaran maka sebaiknya langsung dicabut izinnya dan diganti dengan perusahaan lainnya. Satu rute/jalur trayek alangkah baik jika dioperasikan oleh banyak perusahaan agar masyarakat dapat menilai perusahaan yang baik dan buruk dan mereka dapat memilih kendaraan umum dari perusahaan mana saja yang mau mereka naiki...”

Ada hal yang dapat dimaknai dari penjelasan Organda itu bahwa supir yang mengejar setoran merupakan bahaya dan ancaman bagi pengguna jalan lain, seperti mobil dan motor pribadi, pesepeda, pejalan kaki, penyapu jalan, dan lain sebagainya. Dengan alasan demi hanya mengejar setoran semata sebuah angkot atau bus rela ngebut di atas kecepatan rata-rata dengan kondisi kendaraan yang ala kadarnya. Demi uang beberapa ribu rupiah pun pelanggaran lalu lintas dilakukan. Sudah sering terjadi kecelakaan akibat rem blong, menyalip arah berlawanan, menabrak trotoar, stir copot, dan lain sebagainya yang dapat memakan korban jiwa. Bahkan akibat sistem setoran ini, tidak jarang sesama supir angkutan bisa terlibat dalam konflik.

⁹ Wawancara dilakukan pada 10 Agustus 2008

Menurut informan Organda:

“Dalam konteks ini, sistem setoran menjadi penyebab ketidakteraturan, ketidaktertiban di jalan raya. Menghapus sistem setoran tidak mudah karena hal ini terkait dengan manajemen operasional perusahaan. Kalo sistem setoran diganti sama sistem tanpa setoran seperti yang berlaku dalam sistem BRT-Transjakarta dimana supir dan kondektur digaji memadai, belum tentu supir dan kernet tidak bersaing sesamanya, dan berperilaku ugal-ugalan di jalan. Karena yang terjadi di lapangan adalah perusahaan menyewakan kendaraan umum yang dimiliki ke supir dan kenek. Supir kenek dapat penghasilan dari uang lebih setelah setor dan bensin bahan bakar. Supir dan kenek yang tidak mampu beres akan melakukan berbagai cara untuk mendapatkan uang sebanyak-banyaknya tanpa mengindahkan keselamatan dan kenyamanan bagi penumpangnya...”

Pengguna angkutan umum menceritakan pengalamannya menggunakan angkutan umum di Jakarta yang berbeda dengan di negara lain:

”...Saat ini sangat perlu sistem bersaing dengan cara yang sehat. Sebaiknya sistem angkutan umum diatur ulang. Operator bus sebaiknya mulai memperhatikan pelayanan. Jangan cuma demo kalau ada perubahan peraturan. Pemerintah daerah sebaiknya membatasi jumlah armada sesuai dengan kebutuhan jumlah penumpang sehingga bus tidak menjadi biang kerok kemacetan dan polusi. Sistem setoran sebaiknya diganti menjadi sistem gaji agar personel sopir dan kondektur teratur dan juga rute tidak dapat diganti semau mereka. Pengalaman naik bus AC di Bangkok sangat menyenangkan. Operator sangat memperhatikan kenyamanan penumpang...sedangkan di sini tidak...”¹⁰

Pendapat di atas menunjukkan bahwa pemerintah di Jakarta tidak memberikan perhatian atas keselamatan rakyatnya yang menggunakan angkutan

¹⁰ Wawancara dengan pengguna angkutan umum 15 Juli 2008

umum. Pemerintah hanya mengambil keuntungan dari beroperasinya angkutan melalui apropriasi ijin trayek yang diterbitkan dan lemahnya kapasitas pemerintah untuk menyediakan sarana transportasi yang layak bagi masyarakat.

4.3. Regulasi Transportasi

Regulator, dalam hal ini pemerintah pusat maupun pemerintah DKI Jakarta transportasi menyadari pentingnya membuat regulasi untuk mengatur perilaku masyarakat konsumen angkutan umum, angkutan pribadi dan juga operator. Regulasi yang sudah dibuat oleh pemerintah bermuatan nilai-nilai alokasi/distribusi atas sumberdaya jalan yang terbatas adanya. Ruang jalan ditata, diatur dalam keputusan politik peruntukannya bagi semua anggota masyarakat dan karenanya bersifat mengikat.

Dokumen transportasi nasional ini yang pertama kali disusun adalah Pedoman Pokok Pendesainan Sistem Perhubungan Nasional. Selanjutnya pada tahun 1987 dipertajam dengan titik berat pendekatan pada kegiatan transportasi yang tertuan dalam kebijakan umum perhubungan. Kemudian tahun 1992 dalam rangka penyusunan UU transportasi DPR RI menyusun pokok-pokok pikiran sistem transportasi nasional yang digunakan sebagai acuan dalam penyusunan UU No.13 tahun 1992 tentang Perkereta-apian, UU No. 14 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Transportasi Jalan Umum, UU No.15 tahun 1992 tentang Penerbangan, dan UU No.21 tahun 1992 tentang Pelayaran. Dengan memperhatikan pesatnya perkembangan penyelenggaraan transportasi maka pada tahun 1997 dilakukan penyempurnaan terhadap materi pokok-pokok pikiran sistem transportasi nasional. Hasilnya ditetapkan dengan keputusan Menteri Perhubungan No.15 tahun 1997 tentang Sistranas.

Regulasi-regulasi transportasi cenderung masih berpihak kepada kelompok masyarakat menengah atas/kelas sosial tertentu. Lalu siapa yang memperhatikan kebutuhan angkutan masyarakat kelas sosial bawah di perkotaan? Apakah setiap anggota masyarakat/individu harus memecahkan sendiri masalah transportasinya? Bagaimana jika semua masyarakat di perkotaan beralih menggunakan kendaraan roda dua atau roda empat? Apakah pemerintah dan regulator transportasi tetap membiarkannya?

Keterlibatan pengusaha kendaraan pribadi khususnya mobil yang tergabung dalam Gabungan Industri Kendaraan Bermotor Indonesia (Gaikindo) menyatakan tidak pernah terlibat dalam partisipasi publik sehubungan dengan kemacetan lalu lintas Jakarta. Ketua Umum Gaikindo mengatakan pihaknya selama ini belum terlibat sebagai pemangku kepentingan dalam persoalan kemacetan Jakarta. Padahal kalangan industri sudah berusaha melakukan upaya pendidikan atau sosialisasi berlalu lintas sejak dini yang selama ini terabaikan. Pelaksana program ini bekerja sama dengan instansi terkait seperti kepolisian (Kompas 19 Juni 2004).

Ada beberapa regulasi yang dibuat dan diberlakukan oleh pemerintah. Tetapi regulasi/peraturan yang tumpang tindih menyebabkan persoalan transportasi Jakarta semakin tidak kompleks, semrawut. Berikut adalah peraturan yang berupa Undang-Undang maupun Peraturan daerah yang ada di DKI Jakarta:

1. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
2. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1992 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No.1 tahun 1992 tentang Penangguhan mulai Berlakunya UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Menjadi Undang-undang
4. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 103 Tahun 2007 tentang Pola Transportasi Makro
5. Peraturan Daerah Propinsi DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara
6. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 1999 tentang Jaringan Utilitas
7. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan
8. Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 48 Tahun 2000 tentang Petunjuk, Pelaksanaan, dan Pengendalian Penyelenggaraan Perparkiran di Luar Badan Jalan

9. Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor
10. Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 4 Tahun 2009 tentang Tarif Angkutan Penumpang dengan Mobil Bus Umum
11. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 48 Tahun 1996 tentang Baku Tingkat Kebisingan
12. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM.1 Tahun 2009 tentang Tarif dasar Batas Atas dan Batas Bawah Angkutan Penumpang Antarkota Antarprovinsi Kelas Ekonomi di Jalan dengan Bus Umum
13. Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Nomor 197/MPP/Kep/6/2001 Tahun 2001 tentang Lembaga Surveyor Bengkel Umum Kendaraan Bermotor
14. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 49/MPP/Kep/2/2000 Tahun 2000 tentang Persyaratan Impor Kendaraan Bermotor dalam Bentuk Utuh (CBU)
15. Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Nomor 50/MPP/Kep/2/2000 Tahun 2000 tentang Perubahan Keputusan menteri Perindustrian dan Perdagangan No.230/MPP/Kep/7/1997 tentang Barang yang Diatur Tata Niaga Impornya sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Keputusan Menteri Perindustrian dan perdagangan No. 90/MPP/Kep/6/1999
16. Keputusan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 95 Tahun 2000 tentang Pemeriksaan dan Perawatan Mobil Penumpang Pribadi di Propinsi DKI Jakarta
17. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
18. Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 83 Tahun 2007 tentang Alat Pembayaran untuk Penggunaan jasa Transportasi Busway
19. Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor KEP-15/MENLH/4/1996 Tahun 1996 tentang Program Langit Biru
20. Keputusan Gubernur Propinsi DKI Jakarta Nomor 43 Tahun 2001 Penyempurnaan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota

Jakarta No. 864 Tahun 1994 Tanggal 27 Juni 1994 Tentang Penetapan Pengendalian Lalu Lintas dan Kewajiban Mengangkut Paling Sedikit Tiga Orang Penumpang per Kendaraan pada Ruas-ruas Jalan tertentu di Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Regulasi yang dibuat oleh Pemerintah Pusat seringkali dalam pelaksanaan, tidak sejalan dengan peraturan pemerintah daerah. Hal tersebut menandakan belum adanya kesamaan pandangan dalam memahami persoalan tentang kemacetan, kesemrawutan, keselamatan dan kenyamanan masyarakat selama berada di ruang jalan. Sejak otonomi daerah dipahami dapat menciptakan kesejahteraan lebih baik dan cepat untuk masyarakat, maka pemerintah daerah seakan-akan memandang tidak pentingnya untuk berkoordinasi dengan pemerintah pusat. Otonomi daerah sebenarnya bukan senjata pamungkas untuk mengatasi semua persoalan daerah meski pemerintah daerah memiliki kekuasaan yang relative otonom dalam mengelola, mengatur semua sumberdaya yang ada di daerahnya untuk kemakmuran rakyat. Dengan bergulirnya otonomi daerah tidak ada lagi kantor-kantor perwakilan Kementerian Perhubungan di daerah. Tiadanya kantor yang merupakan representasi kekuasaan pusat di daerah itu melemahkan koordinasi antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan transportasi di suatu wilayah.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah membuat beberapa regulasi terkait dengan transportasi. Sejak ada program pengembangan angkutan massal cepat/BR, pemerintah dalam membuat regulasi transportasi mengacu pada sebuah *master plan* yang disebut Pola Transportasi Makro (PTM) yang berfokus pada tiga aspek. Pertama, infrastruktur jalan, pembenahan sistem transportasi publik dan *transport demand management* atau *traffic management*. Pemerintah DKI Jakarta, khususnya Gubernur memahami bahwa untuk pembangunan infrastruktur jalan akan meliputi pelengkapan jalan yang telah ada saat ini. Pasalnya dengan minimnya ketersediaan lahan tidak lagi dimungkinkan untuk dilakukan perluasan jalan. Sehingga pengembangan akan lebih mengarah pada pembanguan infrastruktur jalan layang.

Dengan demikian, pemerintah berperan dalam pembangunan aksesibilitas transportasi. Pembangunan ini bukan hanya dengan memberikan ijin trayek, pembangunan jalan dan fasilitas untuk industri otomotif yang membangun menyediakan moda transportasi pribadi bagi masyarakat. Pemerintah, industri

otomotif dan masyarakat merupakan tritunggal yang menentukan wajah pembangunan transportasi Jakarta. Ketiga aktor ini dengan peranannya masing-masing ternyata saling berkontestasi pada saat mengoperasikan kepentingannya di ruang jalan. Jumlah pengguna jalan di Jakarta 20,7 juta perjalanan per hari, di mana 56,9% dilakukan dengan kendaraan bermotor (mobil, bus, taksi, sepeda motor), 2,8% kereta api, dan sisanya 40,4% merupakan perjalanan non-kendaraan (jalan kaki, bersepeda, dll).

Tabel 4.1. Jumlah Produksi Mobil dari tahun 2004 - 2008

No.	Brand	2004	2005	2006	2007	2008
1.	TOYOTA	130.440	169.178	122.229	172.436	226.001
2.	SUZUKI	81.784	103.830	51.878	60.013	98.314
3.	MITSUBISHI	86.823	86.277	41.982	48.161	77.906
4.	DAIHATSU	46.491	48.729	33.065	50.369	76.244
5.	HONDA	27.520	39.597	21.034	29.465	43.672
6.	NISSAN	12.205	10.759	3.376	18.518	30.310
7.	ISUZU	22.296	24.558	15.214	17.534	24.450
8.	HINO	6.301	7.229	3.231	8.192	14.350
9.	HYUNDAI PC	2.012	4.646	1.136	1.861	2.923
10	MERCEDES BENZ	2.248	2.229	454	1.305	2.802
11.	UD NISSAN DIESEL	11.608	11.926	1.638	1.861	2.250
12.	BMW	1.310	1.084	771	10	852
13.	CHERY	-	-	-	700	554
14.	MAZDA	35	121	-	-	-
15.	PEUGEOT	553	288	-	-	-
16.	CHEVROLET	473	259	-	-	-
	PRODUCTION	422.099	500.710	296.008	41.638	600.628

Sumber: Gaikindo 2009

Dari data di atas tampak bahwa produksi mobil terus meningkat dari tahun ke tahun. Peningkatan produksi tidak hanya untuk melayani kebutuhan dalam negeri tetapi juga untuk diekspor. Ketua Umum Asosiasi Industri Sepeda Motor Indonesia

(AISI) berpendapat: “Pertumbuhan populasi sepeda motor yang pesat hendaknya dilihat secara positif sebagai salah satu jalan keluar menangani masalah transportasi, terutama masyarakat kelas menengah ke bawah yang belum terpecahkan.” (Bisnis Indonesia, 29 Agustus 2008). Selanjutnya dikatakan, pihaknya selaku pelaku industri sepeda motor merasa keberatan, keberadaan kuda besi yang diproduksi dijadikan kambing hitam atas ketidakmampuan pemerintah mengembangkan transportasi yang baik. AISI justru meminta dukungan pemerintah untuk mengembangkan moda transportasi murah ini karena membantu memudahkan perjalanan masyarakat. Berdasar data AISI, sepanjang Januari sampai Juli 2008, pertumbuhan pasar sepeda motor sebesar 47,27 persen menjadi 3,6 juta unit terjual. Sedangkan tahun sebelumnya, 2007 produk terjual hanya mencapai 2,5 juta unit.

Masyarakat umumnya memiliki preferensi untuk memilih menggunakan angkutan pribadi (mobil atau motor atau bergantian diantara keduanya). Oleh karena itu, pemerintah mengambil jalan tengah dengan mengembangkan angkutan umum. Asumsinya, pengembangan angkutan umum, tidak hanya dapat mengurangi penggunaan kendaraan pribadi, tetapi juga menjadi kebijakan populer dari pemerintah/elite yang berkuasa untuk memperoleh legitimasi atas pemerintahannya. Karena pengembangan angkutan umum merupakan fasilitas layanan yang memang harus dikembangkan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi alokasi dan distribusi sumberdaya langka, terutama jalan.

Tabel 4.2. Produksi Mobil berdasar Merek Mobil dari Januari – Mei 2009

No.	Brand	Bulan					Prod 2008	Share %
		Jan	Feb	Mar	Apr	May		
1.	TOYOTA	14.331	13.125	12.687	13.117	14.376	67.636	40,6
2.	DAIHATSU	4.366	6.508	7.275	5.520	5.302	28.971	17,4
3.	MITSUBISHI	2.914	3.829	4.494	4.690	4.229	20.156	12,1
4.	SUZUKI	3.288	3.049	3.226	4.410	4.660	18.633	11,2
5.	HONDA	1.775	1.929	2.223	3.101	2.257	11.285	6,8
6.	NISSAN	1.356	1.296	1.352	1.352	1.113	6.492	3,9
7.	ISUZU	858	1.306	1.389	1.113	1.328	6.342	3,8
8.	HINO	1.090		1.267	1.328	1.252	5.367	3,2
9.	MERCEDES	84	749	245	255	255	980	0,6
10.	NISSAN	126	231	36	54	54	408	0,2
11.	HYUNDAI (PC)	36	5	100	80	80	246	0,1
12.	BMW	30	28	30	24	24	139	0,1
13.	CHERY	14	67	3	9	15	108	0,1
14.	PEUGEOT	-					-	0,0
	Grand Total	30.628	32.236	34.048	35.266	34.945	166.76	100%
	Cumulative	30.268	62.504	96.552	131.818	166.76	3	3

Sumber: Gaikindo 2009. PC: *Passenger Car*

Produksi mobil yang terus meningkat dari tahun ke tahun sebagai jawaban dari meningkatnya kebutuhan angkutan yang nyaman. Kebutuhan angkutan yang nyaman ada dalam mobil. Selain itu, mobil secara sosial merupakan simbol sosial yang merepresentasikan status sosial ekonomi seseorang. Jadi mobil selain mempunyai fungsi ekonomi dan sosial, juga memiliki fungsi ideologis/budaya. Besarnya kemauan masyarakat untuk menggunakan mobil dapat dimaknai sebagai jawaban masyarakat atas buruknya pelayanan angkutan umum. Penjelasan ini bersifat umum. Tetapi dibalik fenomena besar itu, ada makna tersirat bahwa mobil mempresentasikan hegemoni kekuatan produsen otomotif. Hegemoni ini telah meminimalisasi kesadaran kritis manusia. Sehingga dalam kondisi jalan macet, mobil tetap digunakan.

Ketergantungan seseorang pada mobil tak terlepas dari unsur positif dan negatif yang ada dalam mobil itu. Aspek negatif penggunaan mobil sering diminimalisasi. Negara/pemerintah nasional dan lokal, terlibat dalam manajemen/pengaturan dampak buruk penggunaan mobil. Sebuah rangkaian argumen untuk melawan sikap mempertahankan mobil sebagai modal melancarkan mobilitas memiliki arti bahwa otoritas lokal merubah rencana dan mengalokasikan

kembali budget/rencana anggaran untuk membawa pertukaran modal. Hal ini meliputi jalur bus dan motor, pejalan kaki hanya di tengah, tama dan skema jalan, larangan kecepatan dan memelankan lalu lintas.

4.4. Pembangunan Sistem BRT-Transjakarta: Gambaran Umum

Penanganan masalah transportasi perkotaan yang kurang hati-hati dan kurang terpadu, tidak dapat memecahkan masalah tersebut secara tepat dan baik. Hal ini justru cenderung menimbulkan permasalahan baru yang dapat menambah rumit permasalahan transportasi yang telah ada. Beberapa aktor terlibat dalam inisiasi dan perencanaan program BRT hingga implementasinya. Keterlibatan aktor-aktor itu karena ada kepentingan yang sama dalam memahami persoalan transportasi kota Jakarta. Dengan hasil kajian yang dilakukan, mereka memberikan rekomendasi kepada Gubernur Sutiyoso. Membangun angkutan umum massal di kota Jakarta dengan kondisi masyarakat yang memiliki kebutuhan dan kepentingan yang beragam menyebabkan pemerintah menempuh cara-cara yang bersifat *koersif*. Pemerintah tidak dapat membiarkan adanya sikap masyarakat yang kontra dengan pembangunan BRT tersebut.

Dalam sistem BRT-transjakarta terdapat operator yang dibentuk oleh Pemda DKI Jakarta. Operator BRT-Transjakarta ada dua macam, yaitu operator konsorsium dan operator hasil tender. Operator konsorsium merupakan gabungan dari perusahaan angkutan konvensional yang trayeknya dilalui oleh Transjakarta. Operator konsorsium terdiri atas perusahaan Steady Safe, Pahala Kencana, Mayasari Bakti, Bianglala, PPD dan investor swasta. Sedangkan operator tender merupakan operator hasil dari tender yang merupakan perusahaan tunggal berbentuk PT (Perseroan Terbatas), dalam hal ini PT Eka Sari Lorena dan PT Primajasa.¹¹

¹¹ Operator BRT-Transjakarta ada yang ditender. Ini sesuai Keppres No. 80 tahun 2003 untuk pengadaan barang dan jasa yang memakai APBD harus dilakukan lelang. Pemprov DKI harus melelang harga pembayaran untuk empat anggota konsorsium operator bus Transjakarta berdasarkan perintah Keppres 80/2003. Tender pengadaan armada ini untuk tiga koridor Transjakarta, yaitu VIII, IX dan X. Selain Keppres tersebut ada Pergub No 123/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Operator Transjakarta di DKI Jakarta yang mengatur pengadaan armada Transjakarta, dimana 60 persen pengadaan armada Transjakarta dilakukan oleh konsorsium dan 40 persen pengadaan oleh perusahaan pemenang lelang. Atas dasar inilah yang membuat BLU TransJakarta sekitar Desember

Pembangunan angkutan publik massal yang seharusnya menjadi strategi inklusi ternyata berproses lama, tidak langsung menggenai sasaran, tetapi bukan berarti gagal. Pemerintah tidak bisa menghentikan penggunaan kendaraan bermotor oleh individu-individu di kota Jakarta dan sekitarnya. Tidak saja itu melanggar hak sosial warga negara, tetapi juga pemerintah sendiri belum mampu menyediakan kebutuhan angkutan tersebut dengan baik. Pembangunan angkutan umum massal apapun menjadi tidak relevan jika hanya bertolak dari pemikiran untuk mengatasi kemacetan arus lalu-lintas.

Lembaga swadaya masyarakat Pelangi (LSM) melalui kegiatan *Indonesia Livable Communities Initiative (ILCI)*, menginisiasi penerapan konsep sistem transportasi berkelanjutan di Jakarta dan kota lain di Indonesia. Kegiatan ILCI ini diinisiasi bersama *Institute for Transportation and Development Policy (ITDP)*, sebuah LSM yang bermarkas di New York. Pembangunan BRT menjadi kebutuhan nyata masyarakat karena pada saat itu pemerintah provinsi DKI memepertimbangkan tentang ketidakmungkinan membangun kembali PPD dengan anggaran yang terbatas dan tujuan yang luas.¹²

Pemerintah pusat dan Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta memiliki tanggungjawab dalam pembangunan sistem transportasi. Pemerintah pusat membuat regulasi kebijakan yang tertuang dalam sistem transportasi nasional (Sistranas), yang kemudian dioperasikan oleh Pemda DKI. Pemerintah Pusat juga telah merevisi UU transportasi lama, yaitu UU

2007 silam mengadakan lelang untuk pengadaan 84 armada Transjakarta. Pengadaan ini untuk melengkapi kebutuhan Transjakarta koridor IV-VII yang baru berjumlah 122 armada. Ke-84 bus tersebut terdiri atas 13 bus gandeng untuk koridor V, 20 bus single untuk koridor IV, 20 bus single untuk koridor IV, dan 31 bus single untuk koridor VII.

¹² Polemik rencana penerapan bus dengan jalur khusus (*busway*) dimulai dengan Semiloka, pertengahan tahun 2002. Bus dengan jalur khusus yang menerapkan teknologi bus rapid transit (BRT) dipandang sebagai kisah sukses tentang transfer teknologi dari dunia berkembang ke dunia maju. Diciptakan di kota Curitiba, Brazil, BRT dengan cepat diaplikasikan di Amerika Utara, Eropa (Perancis, Inggris), Australia dan Selandia Baru. Dengan penerapan BRT, diperoleh keuntungan besar dari program penyebaran informasi nasional. Karenanya, program BRT sangat relevan untuk diterapkan di Jakarta sebagai alternatif memecahkan masalah angkutan umum di Jakarta.

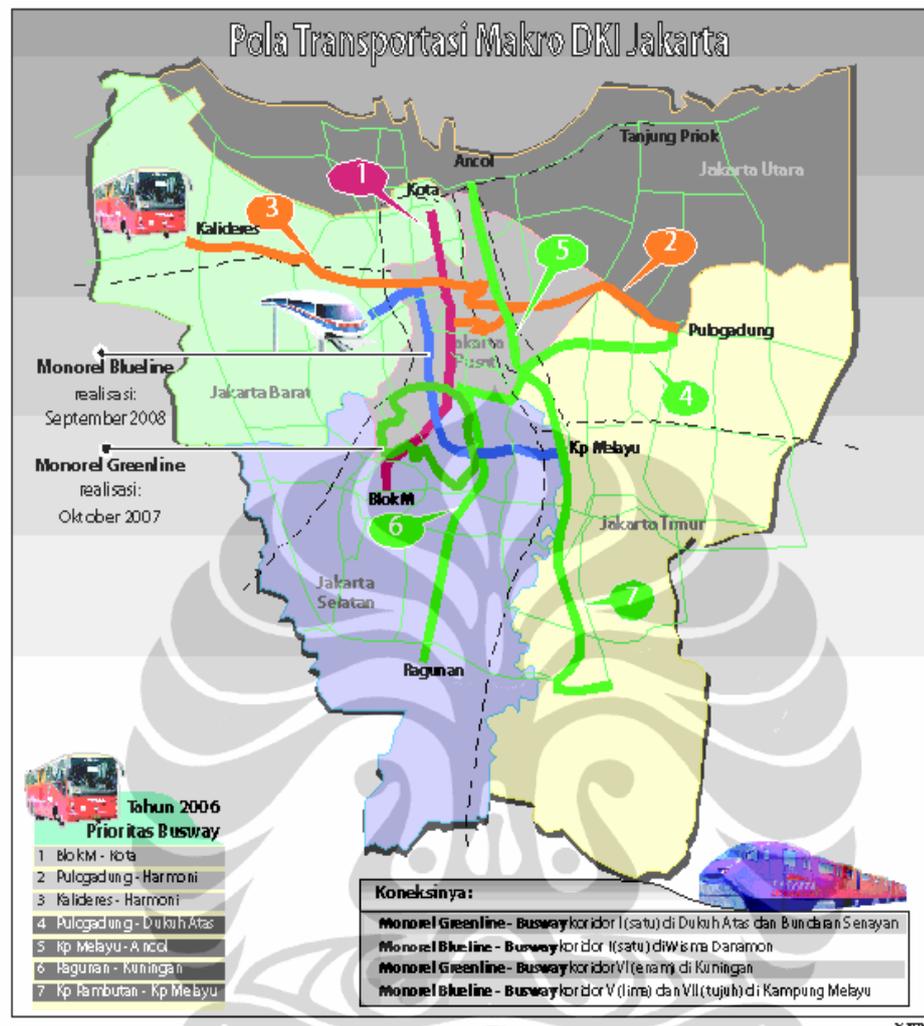
No.14 Tahun 1992 menjadi UU Lalu lintas dan Angkutan Jalan Raya No. 22 tahun 2009.

Dinas PU bertanggungjawab dalam pembangunan infrastruktur BRT-Transjakarta. Sementara itu, Dinas Perhubungan bertanggungjawab mengoperasikan BRT-Transjakarta. Kemampuan swasta dari aspek kekuasaan ekonomi khususnya modal terbatas adanya, terutama untuk pembebasan lahan yang membutuhkan dana besar. Sementara itu, swasta juga tidak memiliki kemampuan untuk menggunakan kekuasaan fisik secara sah untuk menghadapi berbagai potensi perlawanan dari masyarakat yang terkena pekerjaan pembebasan lahan dan kelompok masyarakat lain yang dirugikan dari program itu.

Dalam pasal 3 Peraturan Gubernur, diatur arahan pengembangan sistem transportasi:

1. Mengoptimalkan penggunaan angkutan umum sebagai tulang punggung sistem dan menerapkan kebijakan manajemen permintaan serta penyediaan jaringan jalan sebagai pendukungnya
2. Meningkatkan aksesibilitas dan mobilitas di daerah dan sekitarnya, serta menata ulang moda transportasi secara terpadu
3. Memasyarakatkan sistem angkutan umum massal
4. Meningkatkan jaringan jalan
5. Menggalakkan penggunaan angkutan umum
6. Mengurangi penggunaan kendaraan pribadi.

Untuk pelaksanaan pengembangan sistem angkutan massal cepat dilakukan secara bertahap, yaitu: (1) Tahun 2004 sampai 2007, pembangunan koridor I – VII, dan (2) Tahun 2007 sampai 2010, pemmbangunan koridor VIII – X.



Gambar 4.3. Implementasi Kebijakan Pola Transportasi Makro Jakarta

Tabel .4.3. Penyediaan Angkutan Umum berdasar Struktur Pasar

Struktur Pasar				
	Penyedia langsung dari pemerintah	Monopoli	Pasar yang diatur supaya kompetitif	Pasar kompetitif terbuka
Sifat/karakteristik Pasar	Tidak ada <i>cost recovery</i>	Monopoli tingkat nasional/lokal Hanya ada satu pemain, bersifat eksklusif, dan berpotensi dalam penentuan tarif dan pelayanan	Operator oleh swasta dan pemerintah dan operator lebih dari satu Kemungkinan dapat terjadi oligopoli	Jumlah operator banyak Tidak ada distorsi informasi
Contoh	Jalan umum Pelabuhan dan airport perintis	ATC-airport Jalan rel, pelabuhan dan tol	Angkutan udara Angkutan bus Angkutan penumpang ferry	Truk Angkutan barang (laut) Telepon genggam
Intervensi/peran pemerintah	Penanggungjawab dalam pelayanan dan pendanaan	Pelayanan pada bidang real natural monopoli seperti pengaturan <i>traffic</i> , jaringan distribusi listrik, rel Mencegah penetapan tarif dan pelayanan yang tidak efisien dan tidak sesuai kepentingan umum Penetapan tarif dan pendelegasian dengan kompensasi pemerintah jelas/subsidinya	Mencegah timbulnya praktik oligopoli Menjamin sistem kompetisi yang sehat	Mencegah timbulnya praktik oligopoli Menjamin sistem kompetisi yang sehat

Peran swasta	Pengawasan pada suatu pelayanan tertentu	-----	Ada lebih satu operator	Banyak operator swasta
Fungsi regulasi ekonomi	Pengaturan sistem pengawasan dan standar pelayanan	Regulasi tarif dan subsidi agar kepentingan umum tidak terganggu Regulasi agar efisien tetap ada Regulasi standar pelayanan minimal Regulasi untuk melaksanaka strukturisasi bagian yang dapat diikutsertakan swasta	Regulasi sistem <i>entry</i> (kompetisi untuk masuk sistem pasar/ <i>competition for market</i>) Regulasi sistem kompetisi dalam pasar (<i>competitive in the market</i>) <i>Dispute solution and risk sharing</i>	Regulasi sistem <i>entry</i> (kompetisi untuk masuk sistem pasar/ <i>competition for market</i>) Regulasi sistem kompetisi dalam pasar (<i>competitive in the market</i>) <i>Dispute solution and risk sharing</i>

4.5. Ekonomi Politik Pembangunan BRT-Transjakarta

4.5.1. Kesenjangan Aksesibilitas

Politik kebijakan ekonomi politik pemerintah pusat untuk mengembangkan industri dalam negeri menjadi acuan utama dalam penyusunan kebijakan transportasi di tingkat lokal. Pengambil kebijakan dan perencana transportasi di tingkat lokal tidak dapat mengabaikan begitu saja pertumbuhan sektor otomotif. Tetapi pemerintah tetap harus memberikan perhatian pada dampak dari kebijakan pembangunan industri otomotif.

Kesenjangan aksesibilitas dalam transportasi yang bersifat vertikal semakin besar. Dari moda transpor publik menjadi moda transpor yang bersifat individual. Perubahan pola masyarakat dalam memilih angkutan yang digunakan akibat dari perubahan struktur ekonomi politik yang terjadi pada masa Orde Baru, dan berlanjut pada era pemerintahan sekarang. Pemerintah Orde Baru pernah mengembangkan proyek mobil nasional (Mobnas).¹³ Selain proyek Mobnas tersebut, ada fenomena ekonomi politik yang berlanjut pada peningkatan produksi dan konsumsi kendaraan bermotor. Implikasi dari hal ini adalah tersingkirnya angkutan umum dari percaturan moda transportasi kota.

¹³ Program mobil nasional (Mobnas) saat itu, tidak hanya sekedar mendatangkan mobil, tetapi juga telah membeli cetak biru (*blue print*) atas rancangan mobil yang diimpor, yaitu Timor. Mobil sedan tersebut diimpor secara utuh (CBU/*completely built up*) dari pabrik Kia Motor di Korea Selatan (Korsel) tersebut masuk ke Indonesia tanpa dikenai bea masuk dan pajak-pajak lainnya. Proyek Mobnas gagal bukan disebabkan oleh mutu dari kendaraan KIA (Sephia) yang jelek, tetapi lebih disebabkan adanya nuansa korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam proyek tersebut. Proyek tersebut dijalankan PT TPN, yang kemudian mendapat fasilitas pembebasan pajak dari pemerintah, seperti pajak bea masuk (BM).

Tabel 4.4. Komposisi Perjalanan Orang Jabodetabek menurut Pola Angkutan

Moda	Perjalanan Orang Harian	Komposisi terhadap Total	Komposisi terhadap Moda motorisasi
Seluruh moda termasuk kendaraan tidak bermotor	29,168,330	100%	-
Moda Transpor non-motor	8,402,771	28,8%	-
Moda transpor motor	20,765,559	71,2%	100%
Sepeda motor	2,954,512	10,1%	14,2%
Mobil pribadi	6,404,503	22,0%	30,8%
Bus	10,938,646	37,5%	52,7%
Kereta Api	416.426	1,4%	2,0%

Sumber: Kajian SITRAMP tahun 2000

Praktik bertransportasi yang menimbulkan kesemrawutan di ruang jalan memicu terjadinya kecelakaan lalu lintas. Setiap tahun terdapat 5 juta orang tewas akibat kecelakaan lalu lintas, 25% dari 5 juta tersebut berada di Asia Tenggara dan 29 orang tewas setiap hari ada di Indonesia. Data Mabes Polri dalam lima tahun terakhir mencatat angka kecelakaan per tahun rata-rata mencapai 14.604 kejadian dengan korban 10.696 orang tewas. Kesemrawutan tidak dapat diselesaikan melalui BRT saja, tetapi juga diperlukan dukungan regulasi yang memadai dan juga pembangunan yang tidak setengah hati.

Program pembangunan BRT-Transjakarta relatif cepat dan mudah diimplementasikan di kota Jakarta. Dalam proses implementasi, beberapa pelaku angkutan umum dan pengguna mobil pribadi diabaikan keberadaannya. Mereka ada, tetapi dianggap sebagai tidak ada. Kemauan politik Sutiyoso begitu kuat untuk mereformasi angkutan umum dengan BRT itu. Sehingga dalam waktu yang tidak terlalu lama dari yang direncanakan, BRT dapat beroperasi. Kemudahan BRT

beroperasi di jalan-jalan utama kota Jakarta karena BRT itu mengambil jalan yang sudah ada. Tidak perlu membangun jalan khusus bagi BRT. Ini merupakan bentuk kebijakan Sutiyoso yang ingin sekali merubah wajah buruk transportasi kota Jakarta dengan BRT yang menjadi impiannya. Yang dibangun pemerintah adalah halte saja. Jadi pemerintah Jakarta belum membangun sistem BRT yang sesungguhnya, kecuali koridor.

Wawancara dengan pengemudi angkutan penumpang umum tentang kehadiran BRT-Transjakarta:¹⁴

“...Udah sekarang kendaraan makin banyak, jalannya nggak ditambah, malah dipotong buat jalur busway. Jadinya macetnya nambah gila, kayak sekarang. Yang jelas neng, pemasukan kita berkurang. Udah penumpang pada lari ke busway, gara-gara macet juga pengaruh ke waktu ambil penumpang neng. Dulu waktu belum ada jalur *busway*, dari Rambutan ke Thamrin cuman satu jam doang. Satu setengah jam kalo, jam masuk kantor pagi. Antara jam 6-10, kita bisa ambil 2 rit, 4 rit bolak-balik. Sekarang rambutan thamrin, pagi sampai siang hari bisa makan waktu 2 jam, itu ke thamrin aja. Padahal ini bus, harus sampe Grogol, Tanah Abang. Biar kata, kita lewat jalan tol, di Sudirman, Thamrin, pintu keluar tol sering macet, karena koridor *busway* juga. Macam di komdak itu. Belum motornya udah pada kaya pepes teri, di Sudirman, Thamrin...”

Pendapat di atas menunjukkan bahwa setiap masyarakat dan pengguna jalan memiliki kebebasan memaknai ruang jalan. Kebebasan memaknai jalan mengakibatkan hilangnya pemahaman obyektif atas keterbatasan jalan itu. Akibat yang paling mengerikan adalah jalan berubah menjadi ajang kontestasi kepentingan yang mewakili semua kelas sosial di masyarakat. Jalan memang anonim, tetapi di jalan eksistensi kekuasaan begitu nyata dan jelas. Singkatnya, *real politic* ada di jalan.

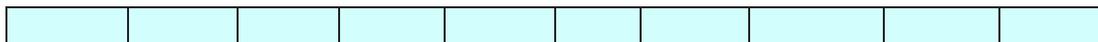
¹⁴ Wawancara dengan pengemudi bus Mayasari Bhakti Patas AC 76 (Kampung Rambutan-Tanah Abang), 27 April 2009.

Untuk menggambarkan tentang hal ini adalah terjadinya kecelakaan lalu lintas. Kecelakaan bukan terjadi karena diabaikannya rambu-rambu lalu lintas atau nilai-nilai keselamatan oleh masyarakat, tetapi juga disebabkan oleh tiadanya kontrol sosial terhadap kontestasi itu. Bahkan kecelakaan pada pengguna motor merupakan realitas sosial yang muncul bersamaan dengan realitas otomobilitas atau inklusi sosial dari peningkatan penggunaan sepeda motor.

Pada sisi lain, setelah ada BRT-Transjakarta dengan jalur khusus, masyarakat merespon secara tak terkendali kenyataan yang ada. Kontestasi terjadi antarpengguna mobil, motor dan angkutan umum. Persoalannya tidak dapat disederhanakan seperti itu, dan *urban sprawl* salah satu aspek teknis yang mendukung kesemrawutan itu, tetapi bukan faktor utama. Karena besarnya ketergantungan seseorang pada kendaraan itu sebagai fenomena mobilitas biasa dari meningkatnya kegiatan seseorang atau kebutuhan untuk melakukan perjalanan dengan berbagai tujuan. Tak segan-segan pengguna mobil dan sepeda motor maupun angkutan umum tetap nekat masuk ke jalur khusus ini. Praktik penyerobotan ini menimbulkan kecelakaan.

Tabel 4.5. Kecelakaan Berdasar Keterlibatan Pengguna Jalan Lain di Jalur khusus BRT-Transjakarta tahun 2009

Bulan	Mobil Pribadi	Sepda Motor	Angk. Umum Lain	Penyeb Jalan/Pejalan Kaki	Bus TJ lain	Truk/ Mobil Barang	Lain2 (Pohon, Halte, Pembatas Jalan)	Sepeda Dayung	Jumlah
Jan	6		3	2	2	1	2	0	20
Feb	2	3	3	1	2	0	3	0	14
Maret	8	4	2	1	0	1	0	0	16
April	4	2	8	2	0	1	1	0	18
Mei	5	11	2	1	0	0	0	0	19
Juni	6	6	2	2	1	0	0	0	17
Juli	6	7	2	3	2	2	0	0	22
Agust	8	7	13	9	1	0	1	0	39
Sept	8	7	4	0	2	1	0	1	23
Okt	12	6	9	4	4	2	2	0	39
Nov	8	12	9	1	3	4	2	0	39
Des	13	9	5	3	5	1	0	1	37
Jumlah	86	78	62	29	22	13	11	2	303
%	28.38	25.74	20.46	9.57	7.26	4.29	3.63	0.66	100



Sumber: BLU Transjakarta Busway Februari 2010

Gambaran permasalahan yang dihadapi kota Jakarta dan sekitarnya merupakan permasalahan di perkotaan Indonesia umumnya. Persoalannya sudah sampai pada kondisi ketidaksepadanan dengan kondisi sosial budaya, ekonomi dan politik yang ada. Isu-isu ketidaksepadanan, dalam hal ini dapat berakibat pada masalah social: kemiskinan (*urban/rural poverty*) dan ketimpangan sosial. Masalah ini muncul sebagai dampak dari kegagalan pembangunan sistem transportasi. Selain itu, ketidaksepadanan juga sebagai akibat dari hubungan kompleks didalam sistem transportasi. Negara/pemerintah yang belum mampu menyediakan layanan angkutan umum yang handal, layak, nyaman, manusiawi dan terjangkau sebagaimana prinsip dari transportasi berkelanjutan.

4.5.2. Kebijakan Populis yang Elitis

Dalam pengelolaan BRT, ada faktor penting penentu keberhasilan pengembangan BRT itu. Keberhasilan dapat dilihat dari aspek teknis, hukum, ekonomi maupun sosial, yang merupakan sistem transportasi. Pembangunan BRT tak terlepas dari pembangunan sistem jaringan pengumpan (*feeder system*) untuk mendukung keberhasilan BRT. Jaringan pengumpan dapat berupa jaringan angkutan umum maupun jaringan akses bagi pejalan kaki serta pengendara sepeda. Berdasar pemikiran itu, kegiatan advokasi ILCI ditujukan pada pemerintah dan masyarakat. Bagi pemerintah, advokasi dilakukan dalam bentuk bantuan teknis (*technical assistant*). Caranya, mengundang beberapa tenaga ahli untuk memberi saran konstruktif terhadap tahapan perencanaan sistem BRT yang telah dibuat oleh Pemprov DKI Jakarta.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta juga mengundang pakar strategi sistem transportasi dari konsultan McKenzie, Amerika Serikat. Kedatangan ahli tersebut ke Jakarta pada akhir 2002 memberikan rekomendasi praktis, berupa kisah sukses keberhasilan penerapan BRT-Transmilenio di Bogota, Kolombia. Keberhasilan pemerintah Penalosa sebagai walikota Bogota menjadi bahan pembelajaran bagi

Gubernur Sutiyoso untuk merencanakan dan mengaplikasikan BRT di Jakarta sesegera mungkin.

Konsep pengoperasian BRT mencakup: karcis/tiket, pemasaran dan teknis pengoperasian belum nyata, masih terlihat samar. Sementara itu, pemerintah juga belum mempersiapkan tatanan hukum, berkaitan dengan Undang-Undang Lalu Lintas No. 14 Tahun 1992, Dalam konteks masa itu, pemerintah belum mengantisipasi kemacetan arus lalu-lintas yang bakal terjadi di kota Jakarta, khususnya koridor I Blok M-Kota sebagai saat salah satu jalur bus yang kemudian populer di masyarakat dengan sebutan Transjakarta busway, atau busway atau bus TJ saja. Tetapi pada kajian ini digunakan BRT-Transjakarta sebagai padanan dari sistem *busway* atau bus Transjakarta.

Tabel 4.6. Karakteristik Angkutan Massal

Tipe Moda	Kecepatan	Biaya	Kapasitas	Total Investasi Pembangunan
	Km/jam	Juta USD/Km	Penumpang/Arah/ Jam-Lajur	
Bus Rapid Transit (busway)	10 - 30	0,5 - 2,5	15.000 - 35.000	275 Km: US\$ 275 juta
Light Rail Transit (Monorail)	15 - 25	12 - 25	18.000 - 40.000	27,8 Km: US\$ 600 juta
Mass Rapid Transit (Subway)	30 - 35	30 - 105	20.000 - 70.000	14 Km: US\$ 900 juta

Sumber: ITDP 2003.

4.5.3. Kelangkaan Modal

Pembangunan sistem Transjakarta memiliki tujuan sebagai berikut: (1) meningkatkan jumlah perjalanan penumpang dengan menggunakan suatu sistem transportasi yang aman, nyaman dan handal; (2) menciptakan sistem transportasi dengan jalur yang terpisah dari lalu-lintas umum untuk kemudahan aksesibilitas; (3) menciptakan sistem transportasi dengan pelayanan yang terjadual dengan baik; (4) meningkatkan kenyamanan, keamanan, dan keselamatan penumpang bus umum; (5) meningkatkan pelayanan angkutan umum yang terintegrasi; (6) menciptakan sistem

transportasi yang dapat meningkatkan efisiensi opratir bus dan (7) menerapkan sistem pengumpulan pendapatan tiket yang efektif.¹⁵

Pemprov DKI Jakarta menyiapkan jalur khusus bus ini dengan biaya Rp 86,25 milyar untuk menghubungkan Blok M-Jakarta Kota sejauh 12,9 km. Untuk mengisi jalur tersebut disediakan bus khusus dengan kapasitas 85 orang penumpang, 30 tempat duduk dan 55 orang berdiri, dilengkapi dengan fasilitas AC. Jalur khusus ini mulai beroperasi 15 Januari 2004 dengan tarif Rp 3500,-

Biaya investasi Transjakarta hanya berkisar 0,5-0,8 juta dolar per-km, sedangkan metro berbasis jalan rel membutuhkan 20-35 juta dolar per-km. Sehingga, biaya investasi Transjakarta dapat dipenuhi dari anggaran pemerintah tanpa membuat hutang baru pada negara lain. Selain itu rendahnya nilai investasi dapat mempercepat pencapaian titik impas dan nilai tarif layanan dapat ditekan.

Transjakarta ditetapkan oleh pemerintah sebagai salah satu jenis moda yang bersifat massal dan pembangunan infrastrukturnya lebih murah daripada angkutan massal lain. Biaya pembangunan Transjakarta sebagaimana ditetapkan oleh World Bank berkisar USD\$ 5 juta per kilometer. Angka tersebut jauh lebih murah dibandingkan monorel yang membutuhkan biaya pembangunan USD 10-25 juta perkilometer atau jika dibandingkan dengan subway atau mass rapid transit (MRT) yang mencapai USD 50-100 juta perkilometer.

Hal menarik dari pengembangan BRT-Transjakarta dilaksanakan pemerintah bersama-sama dengan pembangunan jalan lingkar luar (Jakarta *Outer Ring Road*/JORR), jalan lingkar dalam, *underpass* (terowongan), dan *flyover* (jalan layang). Dalam membangun BRT-Transjakarta dan mencapai tujuan tersebut terdapat interaksi dalam jaringan relasi kuasa antara aktor negara, pasar dan aktor-aktor lokal dalam proses dan implementasi kebijakan BRT terdapat hubungan kuasa yang intensif. Artinya terdapat kelompok-kelompok yang berkonflik, kelompok-kelompok yang beraliansi dan kelompok-kelompok yang tidak termasuk didalam kategori konflik maupun aliansi terlibat didalam proses pendistribusian dan alih-alih teknologi transportasi tersebut.

¹⁵ Lihat *Company Profile* Transjakarta Transjakarta, edisi 3 Desember 2007.



Gambar 4.4. Peta Pelayanan BRT-Transjakarta

Pembangunan koridor dengan jalur yang dilalui bus Transjakarta dilakukan bertahap mulai dari koridor I hingga koridor VIII pada saat ini. Dalam pembangunan kelembagaan Transjakarta terdapat berbagai konflik yang menyangkut pihak yang menjadi operator maupun dalam menetapkan rute yang dilalui oleh BRT-Transjakarta. Penetapan rute merupakan ajang yang bermuatan kepentingan politik, karena dalam rute yang dilalui oleh bus itu terdapat trayek angkutan umum. Terkait dengan kepentingan analisis persoalan kontestasi dalam Transjakarta, bagian ini menyajikan tentang bagaimana struktur Transjakarta menjadi ajang kontestasi dan juga negosiasi kepentingan berbagai aktor transportasi.

Pemerintah DKI Jakarta sejak masa kepemimpinan Sutiyoso telah berkeinginan untuk mengadopsi konsep BRT guna mengatasi permasalahan transportasi dan menjadi titik awal reformasi penyelenggaraan angkutan umum Jakarta. Pada awal pengembangannya, pembangunan jalur Transjakarta yang hanya dilakukan pada satu koridor terlihat sebagai satu proyek yang berdiri sendiri. Dalam hal ini pemerintah tidak melakukan sosialisasi tentang tahapan yang akan diambil

dalam keseluruhan skenario besar perbaikan sistem angkutan umum. Selain itu, pemerintah tidak melakukan secara bersamaan ketersediaan dan kesiapan jaringan pengumpan yang menghubungkan koridor tersebut dengan koridor lainnya maupun penyediaan fasilitas yang memadai yang dapat menjamin keselamatan pejalan kaki.

Masyarakat Jakarta tidak disiapkan untuk menyikapi proyek pengembangan Transjakarta ini. Tampaknya, tidak ada strategi penanganan terhadap dampak yang timbul dari pembangunan sistem ini seperti bertambahnya kemacetan di sepanjang koridor Transjakarta dan timbulnya kebutuhan bagi kendaraan pendukung yang menghubungkan orang dari titik-titik pusat kegiatan ke koridor Transjakarta tidak diantisipasi dan tersosialisasi sejak awal. Sehingga saat kebijakan dilaksanakan di lapangan terkesan tidak terencana dan tidak terkoordinasi.

Relasi yang mengarah pada kontestasi maupun kolaborasi akibat dari adanya kepentingan dari setiap aktor. Kepentingan aktor-aktor itu bisa berbeda, dan juga sama terkait dengan entitas fungsi dan peranannya. Terjadinya kontestasi dan kolaborasi antara kekuatan ekonomi dan politik dalam pembangunan angkutan massal merupakan hal yang wajar. Untuk merealisasi kepentingan-kepentingan itu tak ayal, kepentingan masyarakat juga akan dipertaruhkan. Perlahan-lahan, masyarakat juga akan merasakan dan memahami bahwa pelayanan BRT-Transjakarta berujung pada pelayanan komersial. Pemerintah menggagas layanan komersial kepada konsumennya sebagai bagian dari implementasi pengembangan bisnis dari sistem BRT.

Tujuan untuk menjual pelayanan kepada konsumen sepenuhnya adalah kebijakan yang tidak relevan dengan keadaan transportasi kota Jakarta yang runyam ini. Pemerintah seharusnya konsisten dan bertanggungjawab dengan permasalahan transportasi yang amburadul. Karena permasalahan itu bisa menjelma menjadi bencana besar yang dapat menghancurkan kehidupan manusia. Berapa besar dampak negatif yang terjadi dengan transportasi yang kacau balau. Kerugian lingkungan, polusi, sosial ekonomi. Pada awal tahun 1990-an, UNEP menetapkan kota Jakarta sebagai kota ketiga tercemar di dunia setelah Meksiko dan Bangkok.

Ringkasnya, dampak negatif yang terjadi akibat transportasi yang belum tertata dengan baik dikaji dari berbagai perspektif menimbulkan kerugian ekonomi, kerusakan lingkungan, pemborosan BBM dalam jumlah besar (Wright 1991; Sukarto

2006; Munawar 2007). Kajian-kajian SITRAM (2004), JICA, Pelangi Indonesia, ITDP menunjukkan, kemacetan yang terjadi di Jakarta telah menyebabkan kerugian dalam setahun 28 trilyun. Angka itu menjadi dasar pertimbangan yang utama perlunya membangun angkutan umum massal.

Argumentasi yang dibangun dari hasil kajian lembaga-lembaga internasional dan nasional atas dampak negatif kemacetan menjadi faktor penentu pilihan Sutiyoso untuk membangun sistem angkutan kota. Sistem angkutan kota yang dibangun adalah angkutan umum massal yang memprioritaskan pada bus. Pilihan kebijakan itu menjadi keputusan politik yang kini terus mengundang sikap pro-kontra dalam implementasinya.¹⁶

Secara kritis ada persoalan yang relevan diajukan, apakah keputusan Gubernur Sutiyoso sebagai suatu kebijakan untuk mengakomodasi kepentingan pengguna angkutan umum yang selama ini tidak mempunyai pilihan? Di balik besarnya kebutuhan orang untuk menggunakan angkutan umum, justru kondisi angkutan umum yang ada sangat mengesankan, tidak layak dan manusiawi. Penumpang berjejalan di dalamnya dengan kondisi angkutan yang kusam, kotor, panas, pengap, dan hal ini jauh dari aspek kenyamanan dan keamanan.

Dalam realitas pembangunan BRT ada persoalan yang menunjukkan protes masyarakat yang kuat. Perlawanan demi perlawanan terus ditunjukkan oleh masyarakat meski tidak seperti demonstrasi umumnya yang penuh dengan tindak kekerasan. Bagaimanapun, adanya perlawanan masyarakat dalam pembangunan BRT sebagai indikasi kuat bahwa dalam implementasi BRT ada kontestasi kepentingan antaraktor memperebutkan sumberdaya yang ada yaitu jalan raya di kota Jakarta. Selain itu juga ada kolaborasi antaraktor, yang terlihat dari berjalannya pembangunan BRT sampai saat ini. Kontestasi maupun kolaborasi antaraktor dalam pembangunan BRT mewarnai dinamika pembangunan angkutan umum di Jakarta.

¹⁶ Lihat kajian yang dilakukan oleh UNEP (2006), ITDP (2003), GTZ (2002), dan juga kajian dari Pelangi Indonesia, yang merekomendasikan pentingnya pembangunan angkutan umum massal di Jakarta dan kota-kota besar lain di Indonesia dengan teknologi angkutan yang ramah lingkungan, menggunakan bahan bakar gas.



Gambar 4.5. Peta Operasional Bus Transjakarta

4.5.4. Proses Transformasi Teknologi BRT yang Tidak Lengkap

Di bagian terdahulu sudah disebutkan bahwa pengembangan BRT-Transjakarta merupakan sebuah miniatur dari perubahan/transformasi pembangunan angkutan massal cepat. Meski kebijakan pembangunan itu tertuang dalam PTM DKI Jakarta, tetapi pemerintah provinsi masih berupaya untuk membangun infrastruktur

baru, seperti pelebaran jalan, pembangunan jalan termasuk pembangunan jalan bebas hambatan dalam kota.¹⁷

Pada akhir tahun 2002, realisasi perbaikan sistem angkutan umum di Jakarta tak pernah terjadi. Di sisi lain, mundurnya penerapan BRT merupakan keputusan yang baik untuk memberi waktu pada Pemprov DKI mematangkan konsep pengoperasian BRT tersebut. Keputusan politik yang dilakukan oleh Sutiyoso, dengan mempelajari berbagai kajian yang dilakukan oleh GTZ, UNEP dan ITDP, sebagai jawaban atas keengganan pemerintah tidak merevitalisasi PPD (Perum Pengangkutan Daerah) yang dikelola oleh pada Pemprov DKI Jakarta yang kondisinya sudah bangkrut. Rencana tersebut akhirnya disetujui oleh DPRD DKI Jakarta pada Februari 2002. Dengan anggaran 54 milyar pemerintah berhasil membangun jalur khusus bus (*busway*) dengan rute Blok M-Kota, yang kemudian dikenal dengan Koridor I. Masyarakat juga telah menyaksikan tanda-tanda pemberlakuan BRT-Transjakarta sejak awal 2003, ketika Pemda DKI mulai mengecat tulisan *busway* besar-besar pada aspal jalan di koridor I.

Pengoperasian Koridor I adalah istimewa, karena tidak berbahan bakar gas, tetapi menggunakan bahan bakar solar, dan operator koridor I adalah tunggal, dimiliki sepenuhnya oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Sementara, untuk Koridor II – VIII dijalankan oleh operator konsorsium, merupakan gabungan dari operator angkutan penumpang umum yang trayeknya berhimpitan langsung dengan jalur yang dilalui BRT-Transjakarta.

¹⁷ Pada saat peneliti berkesempatan wawancara singkat dengan Kepala Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta pada Juli 2006 yang mengatakan bahwa pembangunan jalan tetap terus dilakukan, karena panjang jalan dan pertumbuhan jalan masih sangat kecil dibandingkan dengan pertumbuhan pengguna kendaraan bermotor, termasuk juga dengan pembangunan jalan tol baru. Pemerintah provinsi DKI Jakarta berupaya untuk membangun enam ruas jalan tol baru dalam kota, sehingga mengundang sikap pro-kontra masyarakat. Enam ruas jalan tol tersebut adalah: Rawa Buaya-Sunter (15,95 Km), Sunter-Pulo Gadung (14,73 Km), Duri Pulo-Kampung Melayu (11,30 Km), Ulujami-Tanah Abang (8,27 Km), Kemayoran-Kampung Melayu (9,64 Km), Pasar Minggu-Casablanca (9,66 Km) Total panjang jalan tol adalah 72,53 Km. Pengusahaan enam ruas jalan tol berdasar PerPres No.67/2005, khususnya pasal 17 tentang dukungan Pemerintah Daerah terhadap proyek infrastruktur. Selain itu, juga merujuk ketentuan PP No.15/2005, pasal 21 ayat 3, dukungan Pemerintah harus memperhitungkan pengembalian investasi Pemerintah. Dukungan Pemprov DKI Jakarta sebesar 67% bertujuan untuk lebih menjamin kepastian pelaksanaan dan memperhitungkan UU.No.40/2007 tentang Perseroan Terbatas.

Pemerintah tidak sepenuhnya melakukan penataan jalur jalan di sekitarnya dan juga trayek angkutan yang sudah ada ketika membangun infrastruktur jalan bagi BRT-Transjakarta. Penataan jalur seharusnya juga menyangkut perbaikan jalan dan penambahan lebar jalan. Bukan mengambil satu jalur untuk BRT ini. Dengan mengambil jalur yang ada terjadi penyempitan ruas. Pada saat dilakukan pembangunan koridor awal tahun 2003-2004, terlihat jelas kemacetan lalu-lintas tak terelakkan.

Dengan BRT-Transjakarta, masyarakat konsumen, birokrasi pemerintah dan operator angkutan penumpang umum regular berubah secara mengesankan. Pada 1 Desember 2003, sebelum BRT-Transjakarta beroperasi, untuk membentuk konsorsium atas operator-operator yang trayeknya berhimpitan dengan BRT-Transjakarta diambil oleh pemerintah DKI Jakarta. Pada saat pembangunan Koridor I rute Blok M-Kota, ada beberapa operator yang angkutannya berjalan di koridor Transjakarta.

Informan dari unsur YLKI mengatakan:¹⁸

“...Awalnya YLKI menolak, dan pada akhirnya mendukung keberadaan *busway* sebagai transportasi publik. Secara historis busway mengadopsi dari Bogota yang sukses mengimplementasikan sistem BRT. Hal ini karena kepemimpinan politik, dalam hal ini walikota yang dipilih langsung, dan memperoleh dukungan warga 60% suara. Tetapi di Jakarta lain, ketika Gubernur dipilih langsung oleh warganya, justru *busway* mengalami kemunduran, tidak ada penambahan koridor. Padahal Pemilu langsung itu modal politik. Busway sebenarnya juga dapat menjadi instrumen membangun kota...”

Pendapat di atas menunjukkan bahwa relasi kuasa antara YLKI dan pemerintah menunjukkan kuasa yang dominatif. YLKI sebagai salah satu kekuatan lembaga swadaya masyarakat tak memiliki kuasa yang cukup untuk menghadapi

¹⁸ Pendapat ini disampaikan informan saat presentasi makalahnya pada “Evaluasi Penyelenggaraan Busway 2004-2008, 20 November 2008: Menuju Penyelenggaraan *Busway* yang lebih baik”, di Jakarta, Hotel Sultan.

kekuatan pemerintah yang besar. Ini menandakan bahwa relasi kuasa dua pihak sangat ditentukan oleh kuasa nyata (kekuasaan riil). Posisi kuasa lembaga swadaya masyarakat yang lemah berakibat pada lemahnya kekuatan tawar menawar LSM itu dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat. Ini juga menandakan bahwa pemerintah merupakan actor dominant yang dapat mensubordinasi semua kekuasaan lain di luar dirinya, termasuk pasar. Tetapi tidak berarti YLKI berhenti dalam memperjuangkan atau mengontrol kebijakan pemerintah yang tidak mengakomodasi kepentingan masyarakat. Hal ini terlihat dari pendapat berikut:

“...YLKI menyuarakan harapan besar warga terutama orang miskin terhadap busway, terutama menyangkut waktu tempuh yang lebih cepat. Tetapi itu Cuma diawal saja. Bagaimana dengan tarif? Toleransi adalah Rp 4.300, kemampuan membayar, dan ini juga digunakan untuk manage busway—modal untuk Pemda, headway masuk sangat lama—10 -15 menit menyebabkan penumpukan user di halte ...”

Tabel 4.7. Bus-bus Reguler yang Berhimpitan dengan Koridor I

Bus	Rute	Perusahaan	Penumpang sekali jalan
P -1	Kota – Blok M	PPD	76
PAC – 01	Kota – Lebak Bulus	PPD	44
PAC – B1	Kota – Blok M	PPD	0
938	Kota – Blok M	Steady Safe	630
P – 69	Kota – Ciputat	Bianglala	0
PAC 45	Kota – Ciputat	Bianglala	133
PAC 94	Kota – Lebak Bulus	Pahala Kencana	123
			1097

Sumber: ITDP, 2003.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ada upaya dari LSM untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat. Hal ini menjadi suatu upaya yang tidakimbang karena posisi LSM bagaimanapun adalah subordinan pemerintah. Kekuasaan jauh lebih sedikit daripada pemerintah. Sehingga apa yang dilakukan oleh LSM sebagai suatu sinyal yang berfungsi mengingatkan kepada pembuat kebijakan bahwa kebijakan yang diputuskan itu tidak menguntungkan masyarakat luas. LSM tidak memiliki otonomi, kecuali mengakomodasi kepentingan saja. DPRD juga tidak

banyak berperan mendukung kepentingan masyarakat. Karena itu, berbagai bentuk kritik dari LSM terhadap pemerintah perlu ditafsirkan sebagai upaya memperbaiki pelayanan, dan bukan sebagai tindakan perlawanan. Sejak beroperasi 15 Januari 2004, operasional bus Transjakarta yang ada sekarang adalah: memiliki panjang koridor 143,35 km (8 koridor), jumlah halte 142 (jarak antar halte rata-rata 1000 m), jumlah bus 426, jumlah operator 6, jumlah pool bus 7, jumlah SPBG 6, tarif tiket Rp 3.500 dan Rp 2000 (pagi jam 5 -7). Beroperasinya koridor-koridor itu belum memenuhi kebutuhan transportasi masyarakat yang sebenarnya. Kebutuhan masyarakat sebenarnya masih dalam taraf yang sederhana: murah dan dapat terangkut, tidak peduli berdesak-desakan, tidak perlu pendingin udara.

4.6. Struktur Kelembagaan BRT-Transjakarta yang Berubah-ubah

Reformasi di tingkat kelembagaan untuk keberhasilan BRT menjadi relevan dan suatu kebutuhan. Tetapi ada sisi lain dari perubahan kelembagaan untuk mengarahkan pengelolaan BRT-Transjakarta menjadi lebih profesional dan baik, menimbulkan kebencian kepada penggunaannya, dan juga pertarungan/kontestasi antara masyarakat pengguna BRT-Transjakarta, masyarakat pengguna mobil dan sepeda motor.

Pada awalnya, lembaga untuk mengelola BRT-Transjakarta berstatus sebagai Badan Pengelola (BP). Perubahan atas kelembagaan itu menjadi hal yang sangat penting untuk memperbaiki layanan kepada konsumen. Posisi lembaga pengelola sebelum menjadi Badan Layanan Umum (BLU) Transjakarta Busway penuh yang berada di bawah Dinas Perhubungan Pemprov DKI Jakarta tidak memungkinkan lembaga itu bekerja efektif. BLU yang berada di bawah Dinas Perhubungan itu harus bertanggung jawab kepada Asadbang (Asisten Administrasi Pembangunan), Asadbang harus bertanggung jawab ke Sekda dan Sekda bertanggung jawab ke Wagub.

Perubahan status kelembagaan BP menjadi BLU (Badan Layanan Umum) merupakan penerapan paradigma baru pengelolaan keuangan negara sesuai dengan paket peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara meliputi Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan RUU Pemeriksaan Pengelolaan

dan Tanggungjawab Keuangan Negara (disetujui dalam sidang paripurna DPR tanggal 21 Juni 2004) setidaknya mengandung tiga kaidah manajemen keuangan negara, yaitu: orientasi pada hasil, profesionalitas serta akuntabilitas dan transparansi.

Paradigma ini dimaksudkan untuk memangkas in-efisiensi. Memang sudah menjadi persepsi masyarakat bahwa pemerintah selama ini dinilai sebagai organisasi yang birokratis yang tidak efisien, lambat dan tidak efektif. Padahal dalam manajemen modern unit pemerintahan dituntut untuk profesional, bertanggungjawab, terbuka dalam mengelola keuangan dan adanya kontrol masyarakat.

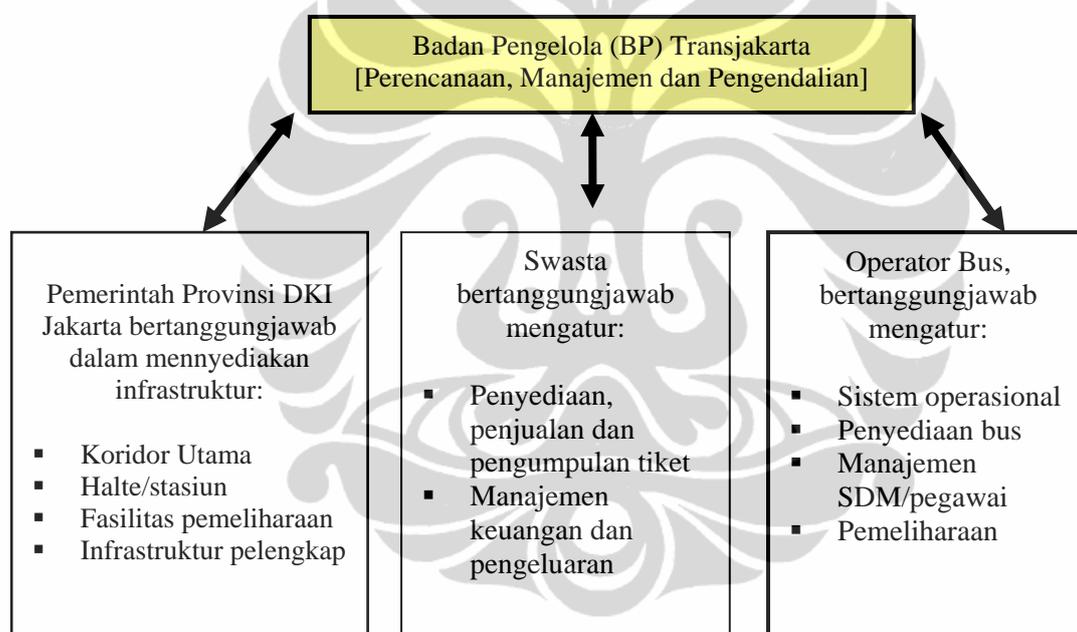
Badan Layanan Umum (BLU) adalah alat untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik melalui penerapan manajemen keuangan berbasis pada hasil, dan bukanlah semata-mata sarana untuk mengejar fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan. Sehingga untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat/publik dengan tarif/ harga layanan yang terjangkau masyarakat dengan kualitas layanan yang baik, cepat, efisien dan efektif dapat diterapkan Pengelolaan Keuangan BLU dengan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat. BLU ini diharapkan dapat menjadi langkah awal dalam pembaharuan manajemen keuangan sektor publik, demi meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.¹⁹

BLU-Transjakarta diperlukan untuk peningkatan pelayanan instansi pemerintah kepada masyarakat guna mencapai tujuan ideal, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Instansi pemerintah dapat memperoleh fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas dengan menerapkan praktik bisnis. Transjakarta sebagai angkutan umum yang mampu memberikan pelayanan publik yang cepat, aman, nyaman, manusiawi, efisien, berbudaya dan bertaraf internasional. Perubahan status itu, menyebabkan BLU memiliki otonomi relatif terutama terkait dalam posisinya untuk

¹⁹ Pasal 1 UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara menetapkan bahwa kriteria BLU Bukan kekayaan negara/daerah yang dipisahkan, sebagai satuan kerja instansi pemerintah; Dikelola secara otonom dengan prinsip efisiensi dan produktivitas ala korporasi; Berperan sebagai agen dari menteri/pimpinan lembaga induknya. Sumber dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan Direktorat Pembinaan PK BLU.

menjadi operator Transjakarta. Hal ini tercermin dari wawancara dengan informan BLU.

Perubahan itu merupakan hasil kajian Pemrov DKI, Dewan Transportasi Kota Jakarta bersama dengan Institute for Transportation and Development Policy (ITDP).²⁰ Pada April 2010, BLU berubah menjadi Badan Layanan Umum (BLU) penuh. Dengan begitu, lembaga ini akan berdiri sendiri sebagai satu satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dan lepas dari Dinas Perhubungan DKI Jakarta. Perubahan status kelembagaan tak terlepas dari rencana bisnis BLU Transjakarta. Pengembangan rencana bisnis tersebut juga merupakan hasil kajian yang dilakukan oleh ITDP bersama Pemrov DKI.



Gambar 4. 6. Struktur Transjakarta dalam status sebagai Badan Pengelola

Perubahan status BP menjadi BLU penuh menambah kewenangan lembaga itu untuk mengelola keuangannya dengan lebih fleksibel dan mandiri. Badan Layanan Umum Transjakarta Busway semula merupakan lembaga non-struktural dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yaitu Badan Pengelola (BP) Transjakarta Busway, sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor

²⁰ Lembaga swadaya masyarakat yang berkantor pusat di New York, Amerika Serikat memiliki andil besar dalam pengembangan BRT-Transjakarta dari awal sampai sekarang.

110 Tahun 2003. Sesuai dengan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 48 Tahun 2006, Badan Pengelola Transjakarta Busway diubah menjadi lembaga struktural dan menjadi Unit Pelaksana Teknis (UPT) Dinas Perhubungan yang mendapat kewenangan pengelolaan keuangan berbasis PPK-BLUD, yang mempunyai kegiatan utama memberikan pelayanan kepada masyarakat pengguna BRT.

4.7. Keterbatasan Pilihan Masyarakat

Apapun kondisi yang ada di lapangan, tidak menyebabkan pengembangan BRT-Transjakarta berhenti. Ini karena fasilitas angkutan umum dalam beragam jenis belum mampu melayani kebutuhan masyarakat. Selain itu, angkutan umum regular tidak lagi relevan dan kondusif dengan perkembangan dan kebutuhan warga kota Jakarta.

Kebutuhan warga masyarakat adalah angkutan umum massal cepat yang terjangkau, dan memberikan kenyamanan. Tetapi itu masih merupakan impian bagi sebagian besar pengguna angkutan umum. Sampai saat ini, pelayanan angkutan umum masih belum memadai. Warga masyarakat masih memimpikan untuk memiliki dan menggunakan mobil sebagai pilihannya. Mobil memberikan kenyamanan dan juga keamanan bagi penggunanya daripada angkutan umum.

Bus kota merupakan sarana angkutan massal yang umurnya sudah cukup tua. Operator cukup banyak, pasarnya mendekati model persaingan sempurna, moda ini dapat menawarkan layanan angkutan publik yang baik. Bus kota yang ada di Jakarta saat ini, yaitu: PPD, Mayasari Bhakti, Bianglala, Laju Utama, Steady Safe, Metromini, Kopaja, Deborah, dan banyak lagi. Layanan yang diberikan masih standar, bahkan bias dibilang memprihatinkan. Ada metromini, Kopaja dengan kaca bolong, atau pecah, AC bocor, bannya sudah gundul, bangku sobek, dan yang lainnya. Selain itu, asap knalpot mengepul hitam. Hal ini tentu saja membikin polusi dan mengganggu pengguna jalan lain, seperti pejalan kaki, pengguna motor

Dalam tataran nasional, pemerintah menyusun kebijakan pembangunan transportasi yang terkenal dengan sebutan transportasi berkelanjutan sebagai kebijakan transportasi yang bertujuan memberikan jaminan dan akses pada masyarakat tanpa tergantung pada kondisi sosial ekonomi masyarakat (kaya miskin,

laki-laki atau perempuan, kota atau desa). Tetapi kenyataannya masih menunjukkan bahwa implementasi gagasan system transportasi berkelanjutan belum optimal. Hal ini terlihat dari munculnya beberapa permasalahan yang sulit ditangani di kemudian hari, seperti semakin buruknya kondisi angkutan publik seperti bus kota, kereta api, angkutan kota, semakin banyaknya calon-calon penumpang yang merasakan ketidaknyamanan menggunakan layanan transportasi publik yang ada, semakin banyaknya warga kota yang memilih menggunakan mobil dan motor untuk melakukan perjalanan kesehariannya, semakin banyaknya calon penumpang yang tidak terangkuh oleh moda transpor yang ada, sehingga masyarakat sangat dirugikan.

Nilai yang mendasari terwujudnya implementasi BRT berupa Transjakarta adalah memindahkan pengguna kendaraan pribadi ke Transjakarta. Ini terlihat dari bentuk layanan yang ditawarkan dan rute yang dilalui. Dari hasil penelitian Intran menunjukkan bahwa penumpang Transjakarta adalah orang berpendidikan. Rute yang dilalui melintasi kawasan bisnis dan lokasi strategis bisnis. Tetapi ada sebagian besar orang yang dengan kemampuan ekonomi terbatas yang menggunakan bahkan sangat tergantung pada BRT-Transjakarta. Masyarakat ini tidak ada kebebasan untuk mengakses pada semua angkutan, dan karenanya pemerintah sangat penting untuk membangun transportasi yang berpihak kepada kepentingan kelompok masyarakat seperti ini.

Tabel 4.8. Pertambahan Jumlah Kendaraan Bermotor di DKI Jakarta

Tahun	Jumlah			Pertambahan		Jumlah motor		Jumlah mobil & motor		Ptumhn Jml Kend (%/thn)
	mobil	motor	Mobil+ motor	Jumlah mobil		Per Tahun	Per Hari	Per Tahun	Per Tahun	
				Per Tahun	Per Hari					
2002	1,817,047	1,941,923	3,758,970	-	-	-	-	-	-	-
2003	1,908,012	2,202,637	4,110,649	90,965	249	260,714	714	351,679	964	9.4
2004	2,016,237	2,534,480	4,550,717	108,2	297	331,843	909	440,068	1,206	10.7
2005	2,110,249	2,887,172	4,997,421	94,012	258	352,692	966	446,704	1,224	9.8
2006	2,161,653	3,242,090	5,403,743	51,404	141	354,918	972	406,322	1,113	8.1
2007	2,218,380	3,579,622	5,795,002	56,727	155	337,532	925	394,259	1,080	7.3
Rata-2					220		897	407,806	1,117	9.1

Sumber: Polda Metro Jaya, 2008.

Tabel 4.9. Pertambahan Jumlah Kendaraan Bermotor di Jabodetabek

Tahun	Jumlah			Pertambahan		Pertambahan Jumlah Motor		Pertambahan Jumlah Mobil & Motor		Ptmhn Jml Kend (%/thn)
	mobil	motor	Mobil+ motor	Jumlah mobil		Per Tahun	Per Hari	Per Tahun	Per Tahun	
				Per Tahun	Per Hari					
2002	1,817,047	1,941,923	3,758,970	-	-	-	-	-	-	-
2003	1,908,012	2,202,637	4,110,649	119,784	328	493,876	1,353	613,660	1,681	12,3
2004	2,016,237	2,534,480	4,550,717		382		1,727	769,795	2,109	13,7
2005	2,110,249	2,887,172	4,997,421		343		1,814	787,306	2,157	12,3
2006	2,161,653	3,242,090	5,403,743		568		3,749	1,575,772	4,317	24,7
2007	2,218,380	3,579,622	5,795,002		489		3,757	1,549,740	4,246	21,6
Rata-2					422		2,480		2,902	16,9

Sumber: Polda Metro Jaya, 2008

Dari data di atas menunjukkan bahwa negara, pasar dan masyarakat masing-masing memiliki dua muka, yaitu negosiasi dan konflik. Negara masih tetap dengan kuasa otonomi relatifnya, melakukan regulasi-regulasi untuk kepentingan umum. Memberikan kebebasan pada industri untuk memproduksi kendaraan. Begitu pula masyarakat masih memiliki kebebasan untuk menetapkan pilihannya, menggunakan kendaraan umum atau kendaraan pribadi. Sehingga diantara ketiganya terjadi kelindan yang terus berlanjut dan menentukan pelaksanaan keputusan politik itu.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pembangunan sistem transportasi yang mereplikasi model dari luar menghadapi kendala sosial ekonomi dan politik. Sekalipun, keputusan pemerintah membangun BRT-Transjakarta merupakan keputusan politik, tetapi keputusan politik yang diambil pemerintah tidak melalui proses politik yang mempertimbangkan kepentingan dari aktor yang beragam adanya. Sehingga saat keputusan politik dijalankan, kontestasi antaraktor menjadi lebih mengedepan. Hal ini selanjutnya dibahas dalam Bab 5.

B A B 5

KONTESTASI KEPENTINGAN DALAM BRT-TRANSJAKARTA: Yang Diuntungkan dan Yang Dirugikan

5.1. Pengantar

Pemandangan sehari-hari jalan di Jakarta menunjukkan fenomena kontestasi berbagai moda transportasi. Kontestasi itu melibatkan kepentingan semua pengguna moda transportasi, baik pribadi maupun umum (reguler/konvensional dan BRT-Transjakarta). Karena itu kontestasi tidak hanya antarmasyarakat. Kontestasi dalam bahasan ini terjadi dari interelasi aktor-aktor yang berperan sebagai artikulator, alokator/distributor dan konsumen serta non-konsumen. Kontestasi itu mencakup banyak faktor dan kepentingan. Pemerintah provinsi DKI Jakarta tidak dapat berjalan sendiri dalam pengembangan BRT. Pemerintah karenanya melibatkan operator swasta dan juga masyarakat.

Pada saat proses pembangunan BRT berlangsung, kontestasi demi kontestasi terjadi. Isu kontestasi mulai dari pembangunan halte, penggusuran trayek angkutan reguler sampai persoalan ketersediaan bahan bakar gas. Keberagaman masyarakat dan kegiatan transportasinya merefleksikan nilai-nilai budayanya pun menambah kompleks kontestasi antaraktor.

Realitas sosial yang mencerminkan fenomena kontestasi antara pemerintah, operator dan masyarakat dalam pembangunan BRT-Transjakarta menjadi fokus dalam bab ini. Kontestasi itu merupakan bentuk interelasi antara pemerintah, operator dan masyarakat yang diasumsikan kepentingannya berbeda satu sama lain. Ketiga aktor ini memiliki kepentingan yang sama saat berada di ruang jalan. Jalan memiliki sifat anonym, tetapi jalan tempat berlangsungnya kontestasi kekuasaan secara nyata. Proses dan implikasi dari kontestasi terhadap pengembangan BRT-Transjakarta diuraikan dalam bagian ini.

5.2. Interelasi dan Kontestasi: Tinjauan Umum

Interelasi pemerintah, masyarakat dan operator begitu kental terlihat dalam pembangunan angkutan umum BRT-Transjakarta. Masing-masing aktor berjuang mengartikulasikan dan mewujudkan kepentingannya. Yang menjadi persoalan utama dari keseluruhan analisis dalam bab ini adalah kemampuan dan kekuasaan pemerintah dalam membuat regulasi kebijakan seringkali merugikan masyarakat.

Meski pemerintah DKI sudah membuat beberapa regulasi kebijakan di bidang transportasi, tetapi kebijakan itu tidak terintegrasi dengan dinas-dinas teknis lainnya. Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Perhubungan memiliki kekuasaan lebih banyak untuk mengelola kepentingan transportasi masyarakat, selain Gubernur.

Pada masa pemerintahan Sutiyoso terlihat adanya komitmen yang kuat dan luar biasa besar untuk mengembangkan BRT-Transjakarta dan angkutan massal cepat lainnya. Tetapi yang dapat dijalankan oleh pemerintah baru BRT saja. Obsesi pemerintah dan mimpi masyarakat pada transportasi massal cepat yang nyaman, aman dan terjangkau tidak dapat menjadi kenyataan sepenuhnya. Begitu pula pembangunan halte-halte untuk koridor IX dan X yang sudah dilakukan oleh Dinas Pekerjaan umum sudah banyak yang rusak, dan terbengkalai.

Persoalan seperti itu secara sepintas membunyikan belum adanya kesiapan pemerintah untuk mengoperasikan koridor itu. Tetapi ada persoalan yang lebih mendasar dari terbengkalainya halte-halte BRT yaitu belum ada armada yang siap dioperasikan. Alasan belum adanya armada itu sangat bertentangan dengan penumpukan penumpang BRT yang menunggu kedatangan bus. Pembangunan sistem BRT bukan menyangkut sarana dan prasarana saja, melainkan terkait dengan perencanaan dan penganggaran. Di negeri ini karakteristik birokrasi patrimonial tercermin dari proses politik perencanaan anggaran, di mana pihak legislatif (DPRD DKI Jakarta) dan eksekutif (Gubernur) memegang kendalinya.

Obsesi untuk memperjuangkan Jakarta menjadi kota yang tidak macet juga telah dilakukan oleh operator swasta melalui proyek monorel. Namun tidak sampai dalam proses akhir. Persoalan dana kembali menghadang operator swasta, sehingga proyek tersebut gagal diselesaikan. Yang kini tersisa adalah tiang pancang yang tersebar di jalan-jalan utama Jakarta.

Fenomena empiris yang dipaparkan mengisyaratkan adanya ketidakberesan distribusi sumberdaya untuk mendukung pembangunan sistem transportasi. Ketidakberesan itu berpangkal dari negara yang memiliki otonomi relatif, dan pemerintah DKI Jakarta yang patrimonialistik. Dalam konteks ini, apakah pemerintah DKI sudah menjalankan kapasitasnya dan memiliki kekuasaan yang memadai untuk membangun sistem BRT-Transjakarta? Sampai sejauh mana, pemerintah DKI Jakarta mampu mengatasi berbagai kepentingan yang bertentangan satu sama lain terkait dengan pengembangan BRT-Transjakarta?

Berbagai bentuk ketimpangan dalam aksesibilitas transportasi merupakan indikasi kuat dari lemahnya pemerintah untuk mengatasi ketimpangan itu. Realitas sosial yang bisa dirujuk adalah besarnya animo masyarakat menggunakan BRT, tetapi pemerintah, terutama institusi yang berkompetensi mengelola pelayanan secara ideal adalah BLU tidak mengakomodasinya dengan baik. Data mutakhir menunjukkan bahwa jumlah pengguna mobil pribadi yang beralih menggunakan BRT sekitar 10 sampai 20 persen.¹

Realitas dari implementasi kebijakan/program BRT di banyak negara melalui proses perencanaan panjang. Sedangkan di Jakarta proses perencanaannya relatif singkat. Dengan perencanaan yang singkat, terbuka kemungkinan perencanaan itu dibuat tidak rinci, akibatnya menimbulkan banyak hambatan saat diimplementasikan.

Realitas sosial bahwa pemerintah perlu bekerjasama antara pemerintah dan sektor swasta dalam pembangunan angkutan massal. Swasta umumnya tidak memiliki dana yang cukup untuk keperluan pembebasan lahan, sehingga peran pemerintah adalah membangun dan menyediakan infrastrukturnya. Pola kerjasama demikian tidak terjadi dalam pembangunan BRT-Transjakarta. Sejak awal, untuk mempercepat implementasi BRT, pemerintah tidak melibatkan swasta.

¹ Pada awalnya dan juga sampai saat ini, kondisi pengelolaan bus Transjakarta masih memprihatinkan. Masyarakat menjadikan BRT-Transjakarta sebagai angkutan andalan yang murah dan nyaman. Hal ini ditunjukkan dari meningkatnya pengguna bus dari tahun ke tahun. Selain itu, dari hasil riset harian Kompas tahun 2009 menunjukkan bahwa sistem bus jalur khusus ini mampu menarik 10-20 persen pengguna kendaraan pribadi ke sistem itu.

Semua pembangunan infrastruktur dijalankan sendiri oleh pemerintah. Hal ini terlihat dari pembangunan Koridor I (Blok M-Kota). Koridor ini adalah koridor ideal dan menjadi contoh bagi koridor yang lainnya. Alasan tidak dilibatkannya swasta dalam operasional Koridor I menunjukkan bahwa pemerintah DKI, khususnya Gubernur saat itu memiliki kepentingan yang tidak bisa ditunda-tunda lagi. Pemerintah DKI masih memiliki cukup dana untuk merealisasi pembangunan Koridor I dengan semua armada yang dibutuhkan. Hal ini bukan pekerjaan sulit, karena bahan bakar untuk armada di Koridor I adalah solar, bukan BBG. Sementara untuk koridor selanjutnya, operator yang terlibat dipersyaratkan untuk menggunakan bahan bakar gas (BBG), sehingga armada bus dipesan dari luar negeri (impor). Operator konsorsium juga harus membayar bea masuk.

Sejak BRT-Transjakarta beroperasi pada 15 Januari 2004 hingga sekarang, koridor I sebagai koridor yang berhasil melayani masyarakat. Tetapi tak menutup mata, perbaikan demi perbaikan telah dilakukan oleh BLU di semua koridor. BLU sudah mengacu pada SPM (Standar Pelayanan Minimal) untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang berlaku mulai April 2010. Yang penting dipahami dari perbaikan pelayanan itu adalah BRT-Transjakarta menjadi bentuk rasionalisasi pemerintah untuk mencapai tujuan akhir yaitu komodifikasi layanan. SPM menjadi konsep tatanan pelayanan yang berorientasi kepada kepentingan konsumen dan karenanya legitimate. Untuk itu, BLU memiliki tanggungjawab untuk mengelola layanan dengan mengacu pada tatanan layanan/ SPM.²

Kontestasi yang berlangsung dalam arena pengembangan BRT-Transjakarta dapat diidentifikasi menjadi sepuluh isu: (1) pembangunan infrastruktur (halte, jembatan/sky walk); (2) pembangunan jalur; (3) penggusuran trayek angkutan reguler; (4) pengadaan/pembentukan operator; (5) selisih harga kilometer tempuh; (6) jalur tidak steril; (7) waktu jeda kedatangan bus tidak tepat waktu; (8) ketersediaan BBG dan harga; (9) harga tiket dan (10) politik subsidi.

² SPM itu disusun berdasar pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, keberadaan SPM menjadi wajib hukumnya bagi institusi yang mengelola pelayanan publik.

5.2.1. Pembangunan Jalur dan Halte BRT

Memperhatikan kerangka ideal BRT sebagai sistem transportasi massal cepat, maka implementasinya tidak semudah yang dibayangkan. Pembangunan sistem BRT-Transjakarta terus berlangsung selama program ini dijalankan. Sebagai konsepsi ideal, BRT termasuk sebagai bentuk kreativitas sosial. Sebab pembangunan sistem angkutan umum tersebut memuat nilai-nilai standar rasionalitas dan universal. Sistem ini berlaku di seluruh penjuru dunia, dan nilai-nilai itu adalah kecepatan, keadilan, efisiensi waktu, biaya, pemerataan akses dan ketepatan waktu dan integratif dengan angkutan lain.

Pembangunan BRT-Transjakarta mengacu pada Pola Transportasi Makro (PTM). Di dalam PTM ada tiga strategi pengembangan, yaitu: menyangkut pembangunan infrastruktur, pembangunan angkutan umum massal dan pengaturan-pengaturan.³

Wawancara dengan informan Dishub Prov. DKI Jakarta:

“*Busway* itu hanya sebagian kecil memecahkan persoalan transportasi publik, bukan memecahkan masalah kemacetan. PTM itu adalah kebijakan untuk meningkatkan: (1) fungsi dari angkutan massal secara kualitas dan kuantitas. Dalam PTM diatur tentang MRT, monorel, BRT, *waterway*. Berkaitan dengan penambahan kebijakan jalan—penambahan luas jalan (2) Terkait dengan *transport demand management* (TDM). Bagaimana *manage demand*, dengan cara seperti menambah luas jalan, pelebaran jalan, termasuk pembangunan jalan tol, penyempurnaan jaringan jika terjadi *bottleneck*—pelebaran jalan. Jalan baru yang benar-benar baru dan besar-besaran agak susah. Jadi pada dasarnya PTM itu adalah mengendalikan demand. Prinsipnya: ada *demand*, ada *supply*. Tetapi dalam tataran politik yang ada sekarang: sebagai contoh: jika ada *demand* 10 tidak diberi *supply* 10, tetapi displit secara merata, penyebaran geografis...”

³ Pola Transportasi Makro (PTM) adalah pola yang terintegrasi secara komprehensif dalam mengatasi kemacetan lalu-lintas di Jakarta. Lihat Prijanto (Wakil Gubernur DKI Jakarta) dalam kerta kerja “Mengurai Kemacetan di Jakarta”, 12 Januari 2009.

Implementasi BRT-Transjakarta sebagai kebijakan politis, ditujukan mengurangi kemacetan dan mendelegitimasi penggunaan angkutan pribadi. Alasannya, karena pemerintah tetap melakukan pembiaran pada penggunaan kendaraan pribadi untuk berebut ruang jalan dengan kultur bertransportasi khas orang *urban* yang belum memiliki budaya berkota, seperti menyalip, menyerobot, membunyikan klakson, dll.

BRT diterapkan dipilih dan diterapkan karena dipandang sebagai sistem yang termurah dan tercepat sebagai solusi mengatasi masalah transportasi. BRT adalah sistem teknologi angkutan baru, karena sudah diterapkan di kota di Curitiba Brazil lebih dari 20 tahun. Konsep ini kemudian lebih dikenal dengan busway sebagai sistem angkutan massal cepat yang terbukti merubah wajah kota menjadi lebih baik, dan meningkatkan aktifitas perekonomian. Keandalan kinerja sistem BRT dibarengi dengan efektifitas biaya investasi, membuat sistem ini menjadi pilihan bagi negara-negara berkembang di seluruh dunia untuk memperbaiki sistem angkutan umumnya.



Gambar 5.1. Pembangunan Koridor BRT-Transjakarta

Sistem BRT ini dipandang sebagai sistem yang termurah dan tercepat yang dapat diterapkan di Jakarta sebagai solusi mengatasi masalah dalam transportasi modern. Sistem ini sebenarnya bukan sistem baru, karena konsep bus dengan jalur khusus eksklusif sudah muncul di Amerika Serikat tahun 1960-an. Pada tahun 1972, di Lima (Peru) ada jalur khusus bus meski hanya 7,5 km. Kemudian pada tahun 1973, bus dengan jalur khusus ini dibangun di Runcorn (Inggris) dan Los Angeles (Amerika Serikat). Tetapi pengembangan konsep BRT dalam skala besar dimulai di Curitiba Brazil pada tahun 1974.

Kreativitas sosial merupakan proses refleksi dan konseptualisasi dari kondisi-kondisi tempat berlangsungnya kegiatan pembangunan sistem, khususnya sistem transportasi. Karena itu, pembangunan BRT-Transjakarta menjadi sangat ideal sebagai solusi mengurai kemacetan kota Jakarta. Angkutan umum yang reguler masih beroperasi, dan kehadirannya memang masih sangat dibutuhkan oleh masyarakat, kendati harga karcis masih jauh lebih mahal dari BRT-Transjakarta. Tetapi realitasnya tidak demikian.

BRT-Transjakarta jauh dari ideal dari sarana transportasi modern. Tetapi upaya pemerintah saat itu – masalah yang dihadapi Sutiyoso adalah masyarakat Jakarta yang heterogen, beragam kepentingan dan budaya, serta tidak makmur untuk sebagian besar. Masyarakat Jakarta bukan warga Singapura, Korea Selatan, Jepang, Hongkong, atau London bahkan New York. Masyarakat Jakarta sudah lama terbentuk polanya menjadi masyarakat kapitalis yang liar, dalam struktur politik dan pemerintahan ditemukan banyak kasus korupsi, kolusi, dan juga nepotisme (KKN). Rezim Orde Baru dengan karakter khasnya yang otoriter dan represif telah mampu membungkam dan melemahkan semua kekuatan masyarakat, tetapi tidak mampu dalam menguatkan kedisiplinan dan membangun ketertiban masyarakat di jalan raya.

Pemerintah hanya mampu membangun rambu-rambu yang sifat dan fungsinya lebih simbolik daripada substansial. Itu menandakan lemahnya penegakan aturan. Masyarakat pengguna jalan dan awak angkutan umum lebih patuh kepada aparat ideologi polisi lalu lintas daripada kepada rambu-rambu lalu lintas.

Rekayasa keteraturan masyarakat tidak dapat dibangun dengan cara yang sama seperti melakukan rekayasa lalu lintas yang berkelindan dengan bangunan bawahnya yaitu perluasan atau peningkatan daya konsumsi masyarakat terhadap

moda transportasi pribadi yang menawarkan kenyamanan lebih daripada angkutan umum. Ini merupakan bentuk nyata perluasan kapitalisme di perkotaan. Dengan semakin banyaknya jumlah kendaraan yang terhampar di ruang-ruang jalan, maka semakin banyak terjadi ketidakteraturan. Bahkan semuanya tak hanya individu memiliki peluang untuk melanggar rambu-rambu. Budaya melanggar rambu-rambu lalu lintas merupakan refleksi dari ketidakmampuan masyarakat dan juga pemerintah dalam membangun sistem transportasi yang baik.

Sebagaimana telah dibahas di bagian terdahulu, ada kecenderungan yang menunjukkan bahwa setiap orang membangun budaya sendiri di ruang jalan. Jalanan di kota Jakarta Jakarta bukan untuk rakyat banyak atau pejalan kaki, tetapi sebagai tempat pertarungan kekuatan-kekuatan besar antara pengguna mobil dengan pengguna motor, supir Angkot, supir bus, polisi 'cepek', polisi lalu-lintas dan sebagainya. Setiap orang yang berinteraksi melalui jalan merepresentasikan pertarungan antara kekuatan ekonomi dan sosial yang ada di masyarakat. Ada kelompok masyarakat yang mengejar gengsi sosial, ada masyarakat yang mengejar keselamatan, dan ada yang asal sampai tujuan.

Pada 15 Januari 2006, Koridor II (Pulo Gadung – Harmoni) dan III (Kalideres – Harmoni) resmi beroperasi. Kemudian tahun 2006, pembangunan empat Koridor BRT-Transjakarta dilanjutkan: yaitu: Koridor IV (Pulo Gadung – Dukuh Atas), Koridor V (Kampung Melayu – Ancol), Koridor VI (Ragunan – Kuningan/Latuharhari), dan Koridor VII (Kampung Rambutan – Kampung Melayu). Pembangunan koridor-koridor tersebut seperti koridor sebelumnya mengundang reaksi negative beberapa pihak, akibat kemacetan yang ditimbulkannya. Empat koridor itu akhirnya diresmikan penggunaannya pada 27 Januari 2007 oleh Gubernur DKI Jakarta Sutiyoso. Pada bulan Agustus 2007, pemerintah memulai pembangunan Koridor VIII (Lebak Bulus – Harmoni), IX (Pinang Ranti – Pluit) dan X (Cililitan – Tanjung Priok). Ketiga koridor tersebut awalnya direncanakan dapat beroperasi pada Maret 2008, namun mengalami penundaan. Yang beroperasi sampai penelitian ini dilakukan adalah Koridor VIII.

Pembangunan koridor BRT-Transjakarta sejak awal tidak luput dari sikap pro-kontra masyarakat. Sikap kontra masyarakat umumnya muncul karena pembangunan itu telah menyita badan jalan, sehingga menimbulkan kemacetan, dan

akhirnya mengganggu perjalanan. Baik pengguna kendaraan pribadi maupun kendaraan umum mengeluhkan persoalan ini. Koridor Transjakarta tidak membuat akuisisi terhadap pembebasan lahan, karena menggunakan ruang dari badan jalan yang sudah ada. Hal ini merupakan salah satu bukti kelemahan dari aspek-aspek yang tidak dipertimbangkan dan direncanakan dengan baik. Akibatnya muncul berbagai bentuk penentangan oleh masyarakat terhadap kelanjutan program BRT-Transjakarta.

Kendaraan roda dua itu dituding jadi biang macet jalanan Ibukota. Pada masa kepemimpinan Sutiyoso dicari terobosan aturan untuk membatasi pergerakan sepeda motor di jalan protokol Ibukota, seperti Jalan MH Thamrin, Jenderal Sudirman, dan HR Rasuna Said. Selain itu, mulai tahun 2007 ini sepeda motor hanya boleh berada di lajur khusus atau di sisi kiri jalan. Tetapi tidak ada pengaturan yang tegas membatasi ruang jalan untuk lalu-lintas bagi pengguna mobil.

Bersifat elitis karena jalur untuk BRT-Transjakarta melewati pusat-pusat aktivitas ekonomi, kegiatan ekonomi kota strategis tetap dengan ukuran ekonomi komersial dan kegiatan produksi. Ini sebagai realitas sosial dari sebuah perhatian pemerintah yang kurang terhadap kepentingan publik atau masyarakat kelas menengah bawah yang merupakan jumlah besar yang melakukan kegiatan di kota. Kepentingan orang banyak tidak bisa diserahkan sepenuhnya kepada sistem pasar bebas. Hal ini ditemui dalam pengadaan BRT-Transjakarta yang mulai berlaku pada tahun 2008, untuk menambah armada di koridor V dan VII, pemerintah menempuh dengan metode tender dan penentuan besaran harga rupiah per kilometer tempuh.

Pembangunan jalur khusus buat BRT-Transjakarta adalah untuk melancarkan laju kendaraan itu. Dengan dilengkapi halte dan juga halte transit sebagai tempat perpindahan penumpang dari koridor yang satu ke koridor lainnya telah terbukti menimbulkan kemacetan lalu lintas. Halte transit itu meliputi:

1. Halte Hamoni Central Busway : Koridor I, II dan III
2. Halte Dukuh Atas 1 dan 2 : Koridor I dan IV
3. Halte Halimun : Koridor IV dan VI
4. Halte Matraman 1 dan 2 : Koridor IV dan V
5. Halte Senen dan Senen Sentral : Koridor II dan V
6. Halte Kampung Melayu : Koridor V dan VII.

Dalam pembangunan Koridor I, kontestasi antara operator dan masyarakat semakin tajam saat berhadapan dengan pemerintah. Masyarakat tidak hanya merasa terganggu dengan pembangunan halte-halte itu, tetapi operator dan awak angkutan juga sebagai aktor yang dirugikan. Awak angkutan tidak dapat memenuhi setoran yang ditargetkan. Organda DKI Jakarta menyebutkan, jumlah bus besar yang beroperasi saat ini mencapai 3.723 unit, dengan pendapatan harian rata-rata Rp 600.000 per unit. Bus sedang 3.486 unit dengan pendapatan harian Rp 300.000 per unit. Mikrolet yang beroperasi mencapai 12.984 unit dan taksi 14.352 unit. Setoran harian kedua jenis angkutan itu Rp 200.000 per unit. Pendapatan harian dari semua moda angkutan itu sekitar Rp 6,477 miliar per hari. Akibat terus meningkatnya kemacetan, pendapatan awak angkutan menjadi turun Rp 1,7 miliar per hari.

Proyek pembangunan lajur busway rute Lebak Bulus-Harmoni dan Pinang Ranti-Pluit banyak menuai protes warga karena banyak menimbulkan kemacetan. Bahkan, warga Pondok Indah sudah mengajukan gugatan perdata ke PN Jakarta Selatan sebab kemacetan di sepanjang pembangunan lajur proyek telah menimbulkan kerugian para pengguna jalan.⁴ Menurut Wakil Gubernur DKI Jakarta, pembangunan BRT-Transjakarta sebagai bagian dari kegiatan Pemda melakukan revolusi transportasi, baik dengan menyediakan transportasi umum seperti busway, subway, monorel. Tanpa itu, tahun 2014 Jakarta menjadi kota di Indonesia yang paling padat lalu lintasnya. Bahkan diantisipasi lalu lintas mandek total. (www.detikcom, 7/11/2007, 15.10 WIB dan www.bisnis.com, 7/11/2007, 19.09 WIB). Mandeknya lalu lintas Jakarta, sebenarnya menjelaskan bahwa pengembangan BRT-Transjakarta telah mengabaikan urgensi pengembangan angkutan massal cepat lainnya, dan sebagai bukti ketidakberdayaan dan sekaligus ketidakmampuan pemerintah DKI dalam menghadapi kuasa pemerintah Pusat yang tetap berorientasi pada pengembangan investasi industri otomotif di dalam negeri.

Keberpihakan pemerintah pusat pada kepentingan pemodal bukan hal baru di negeri ini. Tetapi persoalan yang patut dicermati adalah keberpihakan itu telah

⁴Lihat www.republika. 7/11/2007, 2038 WIB; www.mediaindonesia.com, 8/11/2007, 05.55 WIB; www.republika.co.id, Rabu, 07 Nopember 2007 20:38:00; www.antara.co.id Rabu, 07 Nopember 2007; *Transtv*, Reportase Sore, Rabu, 07 Nopember 2007 17:00 WIB; *Trans7*, Redaksi Malam, Kamis, 08 Nopember 2007 01:00 WIB

menterlantarkan kepentingan sebagian besar hak warga negara untuk memperoleh pelayanan transportasi yang layak. Keberpihakan pemerintah untuk membela pelaku industri bukan sesuatu yang keliru, sejauh pemerintah mampu menyeimbangkan penambahan penggunaan kendaraan pribadi dengan ketersediaan jalan. Hal ini tidak mampu dilakukan oleh pemerintah. Akibatnya, bukan hanya masyarakat yang harus menanggung akibatnya karena terjebak dalam kemacetan, tetapi pengguna angkutan umum juga semakin tidak berdaya untuk membuat pilihan atas sarana transportasi yang digunakannya.

Beragam kepentingan masyarakat sesuai status sosial ekonominya mempengaruhi keputusan masyarakat untuk membuat pilihan sarana transportasi yang digunakan. Sebagian masyarakat mengkonsumsi sepeda motor, sebagian mengkonsumsi mobil, dan sebagian lainnya mengkonsumsi jasa angkutan umum. Fenomena masyarakat untuk membuat keputusan rasional seperti itu tidak lepas dari status sosial ekonomi yang melekat dalam dirinya, dan hal ini merupakan tindakan inklusi. Individu yang membuat keputusan berdasar pertimbangan kepentingannya sendiri merupakan suatu bentuk inklusi sosial dalam transportasi. Saat ini setiap warga negara memiliki kebebasan penuh untuk membuat keputusan untuk menggunakan mobil, sepeda motor, dan angkutan umum sebagai moda transportasinya.

Ketika inklusi berubah/berkembang menjadi fenomena motorisasi dan otomobilitas maka pemerintah mulai bermain-main dengan fungsinya sebagai regulator. Berbagai kebijakan yang tidak rasional dibuat, diberlakukan untuk mengerem laju motorisasi. Kebijakan itu antara menaikkan harga BBM, kebijakan pembatasan jumlah penumpang, kenaikan tarif jalan tol, bahkan yang sekarang adalah pembatasan konsumsi BBM bersubsidi. Kebijakan-kebijakan itu tidak populis, dan tidak jelas targetnya. Singkatnya kebijakan-kebijakan itu dibuat secara parsial dan tidak melibatkan masyarakat untuk merumuskannya.



Gambar 5.2. Realitas Kontestasi Antarpengguna Ruang Jalan sejak ada BRT

Sebelum BRT beroperasi sudah ada kontestasi yang dasyat, dengan adanya BRT-Transjakarta, kontestasi itu memperjelas lemahnya kapasitas pemerintah untuk merubah rute dari trayek angkutan umum yang ada. Pemerintah hanya membuat kebijakan yang semakin merugikan masyarakat. Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta merubah rute sejumlah angkutan, dan membuat ketetapan bahwa minibus seperti Metromini dan Kopaja akan dilarang melewati jalan protokol. Padahal cukup banyak masyarakat yang masih bergantung pada keberadaan angkutan yang konvensional itu. Tidak dilibatkannya masyarakat dalam proses politik sejalan dengan yang dikemukakan oleh Jackson (1978) bahwa proses pembuatan keputusan politik hanya dilakukan oleh segelintir elite politik saja, dan kekuatan lain di luar negara lemah dan dilemahkan. Masyarakat tidak mampu untuk mengontrol keputusan yang dibuat oleh pemerintah.

Kebijakan pemerintah DKI menetapkan pembatasan pengambilan penumpang yang berlaku untuk bus sedang dan kecil (mikrolet) sejak beroperasinya BRT-Transjakarta telah merugikan pengusaha dan juga masyarakat. Metromini,

Miniarta, dan mikrolet boleh mengambil penumpang di jalan lokal dan kecil saja. Bahkan pemilik angkutan dilarang menolak kebijakan tersebut. Pemerintah DKI Jakarta khususnya Dishub mengupayakan tindakan koersif terhadap operator untuk menjalankan keputusan itu.

Dishub berargumentasi bahwa pengusaha angkutan tidak memiliki wewenang untuk menolak. Yang mempunyai dan menentukan trayek angkutan umum adalah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, bukan pengusaha. Pengusaha bus hanya berkewajiban mengoperasikan armadanya saja yang juga telah ditentukan Pemrov DKI.” (Suara Pembaruan, 10 Maret 2009). Argumentasi pemerintah ini menunjukkan bahwa pemerintah sebenarnya hanya ingin menjaring penumpang BRT sebanyak-banyaknya, tanpa tidak memperhatikan pelayanan yang manusiawi.

Ancaman warga untuk menghentikan proyek BRT dilakukan oleh warga Pondok Indah dan Pluit. Perlawanan masyarakat terhadap proyek BRT berlangsung cukup lama. Warga tidak hanya mempersoalkan studi kelayakan dan Amdal yang tidak pernah dilakukan oleh pemerintah. Tetapi warga yang area permukimannya terkena proyek yang mengatas namakan kepentingan umum benar-benar tidak dilibatkan dalam proses perencanaan itu. Program pengembangan BRT koridor VIII Lebak Bulus – Harmoni benar-benar merupakan proyek pemerintah, dan bersifat *top down*. Tetapi pemerintah tetap berdalih bahwa perlawanan yang dilakukan oleh warga itu sebagai tindakan yang tidak mendukung kepentingan umum. Dalam hal ini, dalih demi kepentingan umum mengemuka pada saat pemerintah mendapat kritik masyarakat. Dari tindakan perlawanan warga terhadap program BRT, sebenarnya dapat disimpulkan bahwa pemerintah selalu menggunakan dalih kepentingan umum saat program itu mendapat perlawanan dari masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah membenturkan dua kepentingan masyarakat, yaitu masyarakat sebagai pengguna BRT, dan masyarakat sebagai pihak yang lingkungan permukimannya dimasuki oleh kekuatan eksternal yang mengganggu citra dan eksklusivitas permukiman itu.

Realitas sosial lain terkait dengan pembangunan koridor adalah perlawanan yang dilakukan oleh anggota DPR RI yang meminta, Pemda DKI segera menyelesaikan dan mengatasi kemacetan Jakarta yang kian parah akibat kehadiran BRT (www.harianterbit.com). Anggota DPR itu meminta kepada pemerintah Fauzi

Bowo untuk melakukan evaluasi pada semua koridor yang sudah beroperasi dan telah dibangun jalan landasan BRT mengingat karakter BRT bukan untuk menambah kemacetan tetapi mengurui kemacetan. Argumentasi anggota wakil rakyat itu menunjukkan bahwa pembangunan BRT ternyata cenderung merugikan dan menyengsarakan rakyat.

Banyak sekali peristiwa sosial yang terjadi selama pembangunan koridor BRT-Transjakarta. Pembangunan itu tidak hanya membuahkan kemacetan lalu-lintas, tetapi juga menyebabkan hilangnya penumpang angkutan umum. Kontestasi benar-benar tak terelakkan. Dengan kemacetan itu, sebagian masyarakat beralih menggunakan sepeda motor, sehingga pendapatan harian supir angkutan umum turun sebanyak 20 persen (bulan November 2007). Selain itu, konflik antara supir Angkot dengan Pemda tak terelakkan saat pembangunan Koridor V. Supir Angkot pada mogok tidak mengoperasikan angkotannya, dan tentu saja masyarakat turut menanggung akibatnya.

Menurut penjelasan ketua Organda DKI Jakarta, jumlah bus besar yang beroperasi saat ini mencapai 3.723 unit, dengan pendapatan harian rata-rata Rp 600.000 per unit. Bus sedang 3.486 unit dengan pendapatan harian Rp 300.000 per unit. Mikrolet yang beroperasi mencapai 12.984 unit dan taksi 14.352 unit. Setoran harian kedua jenis angkutan itu Rp 200.000 per unit. Pendapatan harian dari semua moda angkutan itu sekitar Rp 6,477 miliar per hari. Tetapi karena ada pembangunan halte, yang menimbulkan kemacetan telah mengakibatkan menurunnya pendapatan sebesar Rp 1,7 miliar per hari.

Banyak perlawanan masyarakat dalam pembangunan koridor VIII, IX dan X. Menurut Dewan Transportasi Kota Jakarta (DTKJ) munculnya berbagai bentuk perlawanan masyarakat karena dalam koridor itu banyak sekali pihak yang dirugikan, sehingga DTKJ dari awal tidak merekomendasi kegiatan pembangunan koridor VIII, IX dan X. Angkutan massal yang direkomendasi DTKJ di koridor itu bukan BRT, tetapi monorel atau *subway (mass rapid transit)* (lihat: www.harianterbit.com Rabu, 07 Nopember 2007). Sebagai badan pertimbangan gubernur dalam membuat keputusan politik, DTKJ hanya sebagai pelengkap saja, formal dan procedural, dalam arti hanya memberikan pertimbangan dan masukan, tetapi tidak dapat mendesakkan kepentingan itu kepada Gubernur untuk menjadi

keputusan politik. Yang menarik dari hal ini adalah DTKJ tak lebih dari badan pertimbangan yang tidak memiliki *power*, ia ada sekadar symbol belaka yang menjalankan fungsi formal.

Begitu pula dengan DPRD, yang tidak pernah diajak rembuk oleh gubernur dalam pembangunan koridor, termasuk tentang kerjasama pembangunan halte dengan kompensasi titik reklame. DPRD menjelaskan bahwa kebijakan kompensasi pembangunan halte *busway*, sepenuhnya menjadi wewenang Gubernur dan tidak melibatkan unsur DPRD. Dalam kegiatan kompensasi titik reklame dengan pembangunan infrastruktur kota biasanya ada PKS (perjanjian kerjasama) antara Pemda dengan pihak ketiga. Koridor I dibangun dengan anggaran yang telah disetujui oleh DPRD periode 1999 – 2004. Biaya keseluruhannya adalah 54 milyar yang diambil dari APBD. Kemudian titik haltenya dikompensasikan dengan reklame senilai Rp15,5 miliar, sehingga biaya pembangunan halte masuk ke kas daerah untuk digunakan membangun halte pada koridor berikutnya (www.harianterbit.com Rabu, 07 November 2007, dan *Harian Suara Karya*, Kamis, 8 November 2007).

Dari uraian ini terlihat bahwa masyarakat yang terkena dampak dari pembangunan koridor, halte BRT tidak dapat merubah keputusan politik pemerintah. Masyarakat tidak memiliki kekuatan tawar dalam berhadapan dengan pemerintah yang cenderung menempuh cara-cara kekerasan dengan melibatkan Satpol PP, dan aparat keamanan lain. Masyarakat tetap sebagai pihak yang lemah dan ini akibat dari tiadanya pilihan lain yang bisa menjadi alternatif mereka untuk keluar dari permasalahan. Pembangunan BRT tetap harus berjalan.

5.2.2. Penggusuran Angkutan Reguler

Pemerintah nasional maupun pemerintah DKI Jakarta konsisten untuk mengembangkan angkutan berbasis jalan raya. Hal ini terlihat dari besarnya alokasi sumber daya pemerintah yang diprioritaskan untuk pengembangan tersebut. Pembangunan infrastruktur jalan di seluruh Indonesia bisa mencapai 35 trilyun rupiah. Hal ini semakin memperkuat keinginan pemerintah untuk terus membangun infrastruktur jalan, dan pemerintah tidak berhenti untuk terus pula memberikan fasilitas pada produsen mobil untuk meningkatkan produksinya.

Dalam beberapa tahun ini, pemerintah terus bergiat melakukan pembangunan infrastruktur jalan. Pembangunan infrastruktur jalan di metropolitan Jakarta untuk melayani kebutuhan masyarakat. Sesuai dengan pemberlakuan UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, khususnya pasal 158 telah menjamin ketersediaan angkutan massal. Untuk itu, pemerintah memiliki tanggungjawab untuk membangun jalan, dan pemerintah kota diberi sanksi jika tidak membangun angkutan massal berbasis jalan. Sehingga tak ayal, pemerintah terus membangun jalan dan mengaplikasi teknologi BRT.⁵

Untuk koridor I (Blok M – Kota), armada bus dimiliki oleh Pemprov DKI Jakarta. Sebagai koridor awal, yang operasionalnya diserahkan kepada operator untuk pengelolaan bus dan pramudi. Untuk koridor II – VIII, operator yang membeli bus, mengelolanya dan mengadakan pramudinya. Sebagaimana telah diuraikan di bab terdahulu bahwa dari awal pembangunan BRT-Transjakarta sudah bermasalah, dalam aspek sosial kultural. Gesekan kepentingan antara BLU dan operator acap terjadi.

Eliminasi trayek angkutan reguler yang ada kemudian dikompensasi dengan kebijakan restrukturisasi trayek. Tujuannya membentuk interjaringan yang mendukung bekerjanya sistem BRT-Transjakarta (sebagai *feeder*). Tetapi persoalannya tidak sesederhana itu. Operator angkutan umum akan kehilangan penumpang dan pendapatannya. Begitu pula, masyarakat akan kehilangan waktu dan uangnya. Setiap trayek yang ada, memiliki penumpangnya yang sudah memiliki jalur sendiri. Meski pemerintah menjamin, pengusaha tidak perlu takut kehilangan penumpang, tetapi kebutuhan warga masyarakat dengan jalur yang ada tidak bisa dihilangkan begitu saja. Masyarakat menggunakan angkutan umum tertentu karena angkutan itu melewati jalan atau tempat yang dituju.

Pemerintah telah melakukan restrukturisasi 20 trayek angkutan. Rute angkutan yang ada pun juga telah dirubah, sehingga terintegrasi dengan BRT.

⁵ Yang menarik dari penerapan BRT kedalam Transjakarta di Jakarta, hampir tidak ada campur tangan pemerintah pusat, dalam hal ini Departemen Perhubungan. Sedangkan bagi kota-kota lain di Indonesia, peran Departemen Perhubungan sangat menentukan untuk melakukan penyeragaman angkutan guna mengatasi kemacetan lalu-lintas. Hampir di setiap kota seperti Bandung, Bogor, Yogyakarta, Batan, Manado, dan yang lain ada angkutan umum yang menyerupai Transjakarta.

Contoh dari restrukturisasi trayek angkutan yang ada adalah trayek bus kota yang bersinggungan dengan BRT Transjakarta Koridor IV (Pulo Gadung-Dukuh Atas), yaitu: PAC-11 (Perum PPD), jurusan Pulo Gadung - Grogol (PP) dirubah untuk melalui Terminal Pulo Gadung - Jl. Bekasi Barat - Jl. Pemuda - Jl. Balai Pustaka - Jl. Rawamangun Muka - Jl. Utan Kayu - Jl. Pramuka - Jl. Proklamasi - Jl. Diponegoro - Jl. Imam Bonjol - Jl. Sudirman, kemudian Semanggi dan berakhir di terminal Grogol (Jakarta Barat). Contoh lain adalah Bus Kota reguler 927 (Mayasari Bakti) jurusan Pulo Gadung - Tanah Abang (PP) dirubah rutenya menjadi Rawamangun – Tanah Abang (PP). Rutenya adalah melalui terminal Rawamangun - Jl. Balai Pustaka - Jl. Rawamangun Muka - Jl. Pemuda - Jl. Pramuka - Jl. Diponegoro - Jl. Imam Bonjol – Jl. MH. Thamrin – Jl. Kebon Sirih – Tanah Abang.

Penataan trayek untuk angkutan umumnya, khususnya bus kota lain juga dilakukan Dishub DKI terkait dengan pembangunan Koridor V (Kampung Melayu – Ancol). Contoh: Bus kota P-116 (Pahala Kencana) jurusan Blok M – Tanjung Priok (PP) dirubah rutenya melalui Terminal Blok M – Jl. Hasanuddin – Jl. Wolter Monginsidi – Jl. Gatot Subroto – Jl. Supomo – Jl. Minangkabau – Jl. Tambak – Jl. Salemba – Jl. Kramat Raya – Jl. Kwitang – Jl. R. Rais – Jl. Merdeka Timur – Jl. Perwira – Jl. Katedral – Jl. Dr. Sutomo – Jl. Garuda – Jl. Benyamin Sueb – Jl. RE Martadinata – Terminal Tanjung Priok.

Bus kota lain yang mengalami restrukturisasi trayek adalah bus kota 905 (Mayasari Bakti) – jurusan Pulo Gadung – Kota (PP), berubah melalui Terminal Pulo Gadung – Jl. Raya Bekasi – Jl. Pemuda - Jl. Balai Pustaka - Jl. Rawamangun Muka - Jl. Utan Kayu - Jl. Pemuda - Jl. Proklamasi - Jl. Diponegoro - Jl. Salemba Raya - Jl. Kramat Raya - Jl. Senen Raya - Jl. Dr. Wahidin. Sedangkan Bus Kota P-2 (Perum PPD) jurusan Kampung Rambutan – Kota (PP) berubah menjadi Kampung Rambutan – Harmoni (PP).

Terkait dengan pembangunan Koridor VI (Ragunan – Kuningan), Dishub DKI merestrukturisasi trayek yang dikelola oleh perusahaan angkutan Steady Safe. Perusahaan ini mengoperasikan P-AC 19 jurusan Lebak Bulus – Senen (PP) berubah menjadi Lebak Bulus – Harmoni (PP). Begitu juga P-AC 86 jurusan Kota – Depok berubah menjadi Pasar Baru – Depok.

Restrukturisasi trayek bus kota juga dilakukan pada bus saat membangun Koridor VII. Bus kota P-2 (Perum PPD) jurusan Kampung Rambutan – Kota (PP) berubah menjadi Kampung Rambutan – Gambir (PP). P-115 (Pahala Kencana) jurusan Kampung Rambutan – Kota (PP) berubah menjadi Kampung Rambutan – Gambir (PP), Perum PPD dengan bus kota No.45 jurusan Kampung Rambutan – Blok M (PP) berubah menjadi Cililitan – Blok M (PP), bus kota No. 46 (Perum PPD) jurusan Kampung Rambutan – Grogol berubah menjadi Cililitan – Grogol (PP), Operator Bus Steady Safe dengan No. 936 jurusan Kampung Rambutan – Pasar Baru (PP) berubah menjadi Manggarai – Pasar Baru. Dalam pembangunan Koridor VII terdapat 12 trayek angkutan umum yang berubah rutenya.

Dalam pembangunan awal, koridor I (Jakarta-Blok M) tahun 2004, pemerintah DKI menjadi operator langsung. Koridor ini adalah koridor gemuk, dan banyak sekali penumpangnya. Bahan bakar yang digunakan bus ini adalah solar bukan gas sebagaimana dipersyaratkan dalam sistem BRT yang mengacu pada tatanan transportasi yang berkelanjutan: ramah lingkungan, harga terjangkau. DPRD merasa kecolongan. DPRD awalnya tidak setuju, tetapi kemudian menyetujuinya.

Koridor II, III dan IV beroperasi tahun 2005. Pemerintah menunjuk operator. Operator yang dilibatkan ini bekerja bukan berdasar kontrak tetapi Surat Perintah Kerja (SPK). Operator memiliki kewajiban untuk membeli bus yang menggunakan bahan bakar gas, dan akhirnya bus diimpor dari beberapa negara.

Selanjutnya pada tahun 2007, pemerintah mengoperasikan Koridor V, VI, dan VIII. Untuk operator II, III, IV, V, VI, dan VII awalnya dijalankan oleh operator konsorsium (gabungan dari operator angkutan regular, bus besar dan sedang). Dalam tahun 2007, pemerintah mulai berkeinginan untuk menciptakan pasar yang kompetitif. Bukan monopoli, sehingga pemerintah mengadakan lelang operator.

5.2.3. Pembentukan Operator

Ketika pemerintah menerapkan pola pengelolaan dengan menerapkan mekanisme pasar, terutama untuk penentuan harga tiket bagi pengguna maupun harga per kilometer bagi konsorsium mendatangkan masalah sosial baru. Karena

BLU Transjakarta dituding melakukan korupsi.⁶ Dalam paruh tahun 2008, Badan Layanan Umum Transjakarta bersitegang dengan konsorsium operator bus Transjakarta. Konsorsium menolak biaya operasional baru bus khusus, sedangkan Badan Layanan Umum tetap ingin membayar dengan harga baru hasil tender operator baru

Pada prinsipnya mekanisme lelang merupakan metode yang disarankan dalam pengadaan bus Transjakarta sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur DKI No. 123 Tahun 2006. Tarif baru, BLU tetap pada tarif hasil evaluasi lelang bersama operator baru. Dalam Pergub No 123/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Operator Transjakarta di DKI Jakarta juga mengatur ketentuan penyesuaian pembayaran yaitu jika tarif perkilometer hasil lelang lebih rendah dibanding tarif per kilometer yang dibayarkan kepada PT JTM dan PT JMT, maka kedua konsorsium ini akan dibayar sesuai dengan harga lelang. Tarif perkilometer yang dibayar kepada PT JMT dan PT JTM sebelum lelang adalah Rp 12.885 perkilometer.

Dalam lelang koridor IV diketahui telah dimenangkan PO Primajasa dengan harga Rp 9.536 per kilometer. Lelang koridor VII dimenangkan PO Lorena dengan Rp 9.443 per kilometer. Kemudian lelang koridor V dimenangkan PO Lorena dengan harga Rp 16.691 per kilometer, lelang koridor VI dimenangkan PO Primajasa dengan harga Rp 9.371 perkilometer. Karena itu, hasil lelang ini di tolak oleh PT JTM dan PT JMT. Alasannya, kedua pemenang tender ini melakukan dumping harga, sehingga mau menerima pembayaran tarif perkilometer di bawah harga standar. Di samping itu, PT JTM dan PT JMT juga akan meminta kepada Pemprov DKI Jakarta, meninjau ulang Pergub No 123 Tahun 2006 tersebut. Pasalnya, Pergub itulah yang jadi pemicu timbulnya selisih pendapat dalam penetapan tarif perkilometer Transjakarta koridor IV-VII. “Kalau tidak ada titik temu mending kita bubarkan saja. Soalnya, Kalau pun diteruskan kita tetap saja rugi. Biarlah bus kami jadi angkutan umum saja,” ujar I Gusti Ngurah Oka (Beritajakarta.com, 23-10-2008 17:13).

Kekuatan tawar masyarakat lemah saat berhadapan dengan DPRD dan BLU. Kepentingan masyarakat yang diperjuangkan oleh lembaga swadaya masyarakat

⁶ Berdasarkan hasil investigasi Indonesia Corruption Watch (ICW).

memiliki fungsi kontrol terhadap operasional BRT-Transjakarta. Dalam hal ini Indonesia Corruption Watch (ICW) melalui investigasinya menduga adanya korupsi senilai 61,8 miliar rupiah dalam pengadaan bus pada 2006. ICW bersama Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia kemudian menindaklanjuti dugaan korupsi ini ke Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Tabel 5.1. Pendapatan Tiket BLU Transjakarta 2004 - 2009

Tahun	Pendapatan (RP)
2004	39,056,930,900
2005	56,831,672,900
2006	130,783,673,000
2007	206,896,675,000
2008	248,339,552,000
2009	274,539,875,000

Sumber: BLU Transjakarta Busway 2010

Ketua Komisi B DPRD DKI periode 2009-2014, menyebut bahwa meskipun kontrak telah ditandatangani antara Pemprov dengan operator selama tujuh tahun, namun setiap tahun bisa dilakukan evaluasi sehingga seharusnya tender bisa dilaksanakan. Untuk mengoperasikan bus Transjakarta perlu dana, dan itu sebagian dari APBD yang bentuknya jangka panjang dan jumlahnya miliaran.

Tekanan untuk melakukan evaluasi kontrak dan pelaksanaan tender itu disebut Selamat, antara lain dipicu oleh hasil keputusan Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) mengenai tarif operasional busway per kilometer yang dinilai merugikan Pemprov. BANI memutuskan Pemprov DKI membayar rupiah per kilometer kepada konsorsium Transjakarta di koridor IV-VII sebesar Rp 12.200, lebih tinggi daripada harga lelang sebesar Rp 9.500, namun sedikit lebih rendah dari harga yang diinginkan operator sebesar Rp12.885 per kilometer.

Menurut Informan DPRD DKI Jakarta, posisi DPRD lebih memilih menggunakan harga lelang yang lebih murah dan mendesak Pemprov untuk bisa

menggelar lelang bagi pengoperasian busway Transjakarta. "Kalau dana yang dipakai APBD, artinya harus ada persetujuan dewan. Apa dasarnya tidak ada tender. Prinsip aturan pengelolaan keuangan jelas salah. Ini telah berlaku bertahun-tahun," katanya.

Kemenangan konsorsium operator koridor IV-VII itu, operator di koridor II dan III sekarang juga mengikuti langkahnya dengan juga mengadukan biaya operasional mereka ke BANI. "Koridor II dan III juga maju ke Arbitrase karena barangkali melihat koridor IV-VII berhasil. Jadi semua memang harus kita evaluasi dan kita ingin diikuti dengan *'level of service'* (standar pelayanan) yang membaik. Sementara itu, Ketua Komisi B DPRD DKI Jakarta menyebut Pemprov harusnya dapat mengubah status Badan Layanan Umum (BLU) Transjakarta saat ini menjadi BLU penuh, bukan lagi di bawah wewenang Dinas Perhubungan. "Jika hal itu tidak dilakukan, BLU Transjakarta menunggu terus dana dari APBD. Kerugiannya, tarif penumpang akan menjadi incaran peningkatan pendapatan." Selain itu, target terdekat Pemprov disebut oleh Gubernur untuk mengoperasikan koridor IX dan X yang direncanakan pada akhir tahun 2010. Saat ini, Dinas Perhubungan sedang melakukan tender untuk pengadaan armada bus senilai total Rp 300 miliar untuk pengadaan 139 bus bagi kedua koridor dimana sebanyak 114 bus adalah bus single dan 25 lainnya berupa bus gandeng (*articulated bus*).

Menurut *International Corporation Watch (ICW)* sebagai swadaya masyarakat independen, pengadaan bus itu tidak sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pengadaan Barang dan Jasa di Lingkungan Pemerintah. Selain itu, Pergub No.123 tahun 2006 hanya menjadi alat legitimasi pemerintah dalam menetapkan operator konsorsium dan otoritas BLU untuk menunjuk operator Transjakarta. Terdapat tiga hal utama dalam Pergub 123 Tahun 2006. Pertama, pengertian konsorsium yang menunjuk perusahaan-perusahaan angkutan umum tertentu. Kedua, berdasarkan Pasal 4 Ayat 2, kepala BLU ditunjuk sebagai pihak yang berwenang melakukan penetapan konsorsium.

Pergub tersebut merupakan legitimasi pemerintah pada saat itu (Gubernur Sutiyoso) dalam mengakomodasi kepentingan operator angkutan umum yang jalurnya berhimpitan bahkan dilewati oleh bus Transjakarta. Jadi, Pergub ini dianggap sebagai alat legitimasi dari pemerintah dalam merancang operator

konsorsium bus Transjakarta. Sehingga operator saat itu tidak ditenderkan. Sebelum Pergub itu dikeluarkan, telah terjadi komunikasi antara pejabat Dinas Perhubungan (Dishub) DKI, Badan Layanan Umum Transjakarta, dan perusahaan konsorsium terkait penunjukan langsung dan penetapan tarif secara negosiasi. Harga yang ditetapkan khusus untuk Koridor IV hingga VII sebesar Rp 12.885 per kilometer. Karena pada 7 Agustus 2006, Dishub DKI sudah memberitahu Direktur PT Mayasari, Perum PPD, Steady Safe, dan Pahala Kencana tentang pengoperasian Koridor IV - VII yang dioperasikan dua konsorsium, dari trayek-trayek yang bersinggungan.

Kemudian pada 23 Agustus 2006, konsorsium PT Jakarta Mega Trans (JMT) dan PT Jakarta Trans Metropolitan (JTM) mengirimkan surat kepada Dishub tentang laporan kesiapan sebagai operator Koridor 4 dan 6 (JTM) serta Koridor 5 dan 7 (JMT). Kemudian 2 Oktober 2006, Dishub memberi surat ke BLU yang isinya menyebut, sudah terbentuk operator bus Transjakarta koridor 4 hingga 7. Pada 17 dan 20 November 2006 PT JTM dan PT JMT kembali mengirimkan surat kepada BLU, terkait pengusulan tarif. Semua proses itu berlangsung sebelum Pergub 123 diterbitkan, yaitu 7 Desember 2006 (Suara Pembaruan 19 Juni 2009).

Penunjukan operator untuk mengoperasikan Transjakarta adalah sebagai bentuk kompensasi perubahan sistem angkutan di Jakarta, yang awalnya konvensional menjadi profesional. Tetapi kemudian persoalan yang muncul adalah ketika profesionalisme layanan mulai dipraktikkan, lalu profesionalisme itu dibenturkan dengan kemahalan harga per kilometer. Padahal dari wawancara penulis dengan operator konsorsium menunjukkan bahwa harga per kilometer Rp 12.885 berdasarkan harga kajian sejumlah pihak. Harga itu diajukan konsorsium dengan menyertakan komponen-komponen harga pengadaan bus dan lainnya yang berlaku saat itu, dan BLU menyetuinya.

Daya angkut per hari dari Koridor I-VIII mencapai 250.000 penumpang/hari, dengan 294.006.293 perjalanan dari tahun 2004-2009. Panjang koridor bus yang ada adalah 143,35 km, jumlah halte 142, jumlah bus 426, jumlah operator 6, jumlah pool bus 7, dan jumlah SPBG 6 (2 khusus dan 4 umum) (BLU-Transjakarta 1 Februari 2010). Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta sebagai lembaga swadaya masyarakat pernah mengajak warga Ibukota yang merasa dirugikan dengan

pemberlakuan jalur khusus untuk menggugat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Polda Metro Jaya. "Masyarakat dapat mengambil langkah dengan melaporkan secara hukum atau mengajukan gugatan secara kolektif ke pengadilan." (Suara Pembaruan, 7/11/2007 dan www.detikcom. 7/11/2007, 18.18 WIB)

Tabel 5.2 Perbedaan Biaya Operasional BRT-Transjakarta

Biaya (per tahun)	Konsorsium	Tender Koridor 4	Tender Koridor 6	Tender Koridor 7
Biaya investasi	414.509.327,43	255.375.667,86	255.375.667,86	297.096.428,57
Biaya operasional dan perawatan	464.816.337,58	462.958.513,40	458.917.937,66	421.007.313,59
Biaya <i>overhead</i>	202.724.445,48	85.140.773,60	75.701.151,19	81.501.459,12
Total biaya	667.540.783,06	548.099.287	534.619.088,85	502.508.772,70
Biaya per kilometer	12.885,11	9.536,50	9.371,74	9.443
Keuntungan per kilometer	748,72	609	594,02	558,34

Sumber: Badan Layanan Umum Transjakarta 2010

Tabel 5.3. Merek Bus armada BRT Transjakarta

Merek Bus	Koridor
Mercedes-Benz	I
Hino	I, IV, VI, VII, VIII
Daewoo	II, III, IV, VI, VII
Hyundai	IV, VI, VII
Huang Hai (bus gandeng)	V

Sumber: Badan Layanan Umum Transjakarta 2008

Persoalan untuk membentuk operator yang dalam perjalannya menimbulkan banyak kekisruhan, terutama terkait soal tarif yang sudah disepakati dan eksistensi operator yang ada (operator konsorsium). Persitiwa ini terjadi setelah Pemerintah mempelajari kembali peraturan tentang operator. Pembentukan operator BRT-

Transjakarta terkait dengan operator bus yang ada, dan juga yang rutenya berhimpitan dengan rute BRT-Transjakarta. Untuk mengoperasikan sistem BRT-Transjakarta, pemerintah membutuhkan modal untuk pengadaan bus sebagai armada Transjakarta. Pemerintah penting untuk menggandeng pelaku usaha transportasi swasta/operator angkutan umum bus besar dan sedang yang ada, yaitu: Perum PPD, Mayasari Bakti, Steady Safe, Pahala Kencana, Bianglala dan Metromini. Operator swasta ini dilibatkan oleh Pemprov DKI untuk menjadi operator atau menjadi bagian dari sistem BRT-Transjakarta.

Penetapan koridor pada PTM didasarkan pada prediksi perhitungan penumpang dan aspek-aspek lain, seperti minimalisasi kebutuhan pembebasan lahan, dan penggusuran trayek. Pada saat peluncuran 10 bus gandeng (*articulated bus*) di halte busway Ancol 8 Juni 2008 lalu, Gubernur berharap bahwa pengadaan bus gandeng diharapkan dapat mendorong masyarakat beralih menggunakan bus Transjakarta. Harapan itu tidak bakal menjadi kenyataan hanya karena alasan daya angkut bus gandeng lebih besar, 180 penumpang, dimana 40 penumpang duduk dan sisanya 120 penumpang berdiri daripada bus tunggal yang daya angkutnya keseluruhan berdiri dan duduk adalah 85 penumpang. Bukan hal mudah merubah budaya penggunaan kendaraan pribadi ke angkutan umum, terlebih untuk menggunakan BRT-Transjakarta, dari awal sampai sekarang tak pernah sepi dari kritik masyarakat.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pengembangan BRT-Transjakarta menghadapi kendala sosio ekonomi. Pembangunan itu tidak hanya menyangkut masalah keuangan, lemahnya kemauan politik pemimpin, tetapi juga lemahnya kemauan politik pemerintah pusat dalam membangun transportasi massal untuk rakyatnya. Hal itu menyebabkan terjadinya benturan kepentingan dari aktor-aktor yang terlibat didalamnya semakin menguat. Pemerintah DKI Jakarta, dalam hal ini diwakili oleh Dinas Perhubungan dan Dinas Pekerjaan Umum Propinsi DKI Jakarta, BLU Transjakarta, operator BRT-Transjakarta dan masyarakat sebagai konsumen maupun bukan konsumen berada dalam situasi kontestasi.

Tabel 5.4. Operator BRT-Transjakarta dan Koridor

Operator	Koridor	Mulai Beroperasi	Rute	Panjang Koridor (Km)	Jumlah Bus	Keterangan	Jumlah Halte	Anggota Konsorsium
PT Jakarta Express Trans	1	15 Januari 2004	Blok M-Kota	12,9	91	Pmrth DKI Jakarta	20	-
PT Trans Batavia	2 dan 3	15 Januari 2006	Pulo Gadung-Harmoni Sentral	18	83	Koridor 2	23	Mayasari Bakti 50%, Steady Safe 23%, PPD 22% dan PT Metromini 5%
			Harmoni – Kalideres	15	80	Koridor 3	16	
PT Jakarta Trans Metropolitan	4 dan 6	17 Januari 2007	Pulo Gadung – Dukuh Atas	11,85		Koridor 4	18	Mayasari Bhakti, Steady Safe, dan PPD.
			Ragunan – Kuningan	13,3		Koridor 6	19	
PT Jakarta Mega Trans	5 dan 7	17 Januari 2007	Kampung Melayu – Ancol	13,5		Koridor 5	15	Mayasari Bhakti, PPD, Steady Safe, dan Pahala Kencana
			Kampung Rambutan – Kampung Melayu	12,8		Koridor 7		
PT Eka Sari Lorena Transport (operator lelang)	5 dan 7	Desember 2008	Pondok Indah – Harmoni Sentral Transjakarta	18		Koridor 8		-
PT Primajasa (operator lelang)						Koridor 8		-

Sumber: Laporan BPK-RI dalam mengaudit Kinerja BLU Transjakarta *Busway* tahun 2009

5.2.4. Selisih Harga Kilometer Tempuh: Menuju Tarif Tunggal

Dalam paruh tahun 2008, Badan Layanan Umum Transjakarta bersitegang dengan konsorsium operator bus Transjakarta. Konsorsium menolak biaya operasional baru bus khusus, sedangkan Badan Layanan Umum tetap ingin membayar dengan harga baru hasil tender operator baru Transjakarta. Badan Layanan Umum (BLU) Transjakarta menargetkan layanan busway pada 2014 tanpa subsidi dari APBD. Rencana tersebut sudah dibahas oleh BLU bersama Dinas Perhubungan (Dishub) DKI Jakarta bersama dengan Komisi B DPRD.

Ada perbedaan biaya dalam mengopresikan BRT-*Transjakarta*, dimana konsorsium BRT-*Transjakarta* menawarkan harga yang berbeda dengan pemenang tender pengadaan bus khusus. Berikut ini beberapa perbedaan itu.

Ketua Komisi B DPRD Jakarta mengatakan:

“BLU sudah memaparkan rencana tahun 2014 zero subsidi. Menurutnya, rencana tersebut cukup menarik dan realitis. Sebab, subsidi APBD terhadap penumpang *busway* memang cukup besar. Terlebih jika koridor IX dan X dioperasikan, maka beban APBD membengkak, mengingat jalur tersebut cukup favorit...” BLU menginginkan zero subsidi pada 2014. Ini bagus untuk ditindaklanjuti. Artinya penyesuaian tarif harus sudah mulai dilakukan. Pihaknya meminta BLU membuat skenario bisnis yang bagus agar keinginan tersebut bisa berhasil. Karena itulah, BLU diminta lebih memperhatikan kepada masalah tarif, sehingga Pemprov DKI Jakarta nantinya tidak akan terlalu terbebani. "Kalau tahun ini memang tidak ada kenaikan tarif. Tapi ke depan mungkin ada penyesuaian hingga akhirnya seusai dengan tarif normal. Tapi pelayanan *busway* harus ditingkatkan...”⁷

Data di atas menunjukkan bahwa DPRD sebagai lembaga perwakilan politik rakyat ternyata menyetujui kenaikan tarif. Logika yang dibangun oleh DPRD adalah logika ekonomi bisnis, dan bukan logika politik. Logika itu dibangun bersama-sama dengan BLU yang menginginkan adanya kenaikan tarif. Yang menarik dari pendapat

⁷ Wawancara Februari 2010

di atas adalah mengapa DPRD memiliki logika yang sebangun dengan BLU-Transjakarta?

Secara struktural DPRD berbeda dengan BLU-Transjakarta. Tetapi, dalam realitasnya, terbukti bahwa DPRD lemah, tidak kuasa bahkan tidak mampu mengoperasikan kuasanya sebagai lembaga perwakilan politik yang bertugas mengakomodasi kepentingan konstituennya.

Konflik tentang biaya operasional juga bisa dilacak dari tender pengadaan armada bus, termasuk biaya operasional per kilometer. Tender didasarkan pada Peraturan Gubernur Nomor 123 Tahun 2006 tentang pengadaan bus Transjakarta. Dalam aturan itu, ditetapkan bahwa 40 persen armada *busway* ditenderkan, dan 60 persen untuk konsorsium. Sebelumnya penetapan harga tidak melalui tender, jadi dicoba melalui tender untuk mencari kelayakan harga.

"...Total satu konsorsium membutuhkan biaya Rp 157 juta sebulan untuk biaya manajemen dan kantor. Untuk operasi 40 bus saja butuh komisaris banyak. Adapun pemenang tender hanya butuh biaya berkisar Rp 10,5-20,775 juta untuk gaji seorang direktur. Badan Layanan Umum tidak bisa pukul rata antara konsorsium dan pemain baru. "Konsorsium ini kan terdiri atas banyak perusahaan. Jadi ketika bergabung harus membentuk manajemen baru. Beda dengan pemenang tender yang hanya perusahaan tunggal...."⁸

Fenomena untuk menaikkan tarif tak terlepas dari scenario pengembangan bisnis yang memperhitungkan operasional koridor I – VII. Apapun namanya, kenaikan tarif merupakan suatu indikasi dari komersialisasi Transjakarta berimplikasi pada meningkatnya fenomena inklusi sekaligus eksklusif masyarakat dari haknya untuk memperoleh kesejahteraan dalam bidang pelayanan transportasi. Proses liberalisasi Transjakarta meminjam istilah Antonio Gramsci merupakan wujud dari dominasi kapitalisme. Dominasi tersebut mencerminkan praktik kuasa

⁸ Wawancara dengan informan yang mewakili operator non lelang, 7 Januari 2010.

kelas dominan/penguasa yang tidak lagi melalui mekanisme sistem ekonomi atau politik, tetapi juga melalui ideologi, budaya, media, dan pendidikan.

Dalam beberapa tahun kemudian, pemerintah dan juga DPRD DKI Jakarta, tidak hanya mewacanakan kenaikan harga karcis bagi pelanggan, dan mengancam pencabutan subsidi bagi pelanggan. Tetapi pemerintah menjadi kurang memperhatikan kualitas layanan atas transportasi massal tersebut. Masyarakat konsumen BRT-Transjakarta sangat membutuhkan pelayanan angkutan dengan harga murah. Tetapi pemerintah tidak demikian. Kenyataan yang ada menunjukkan layanan yang ditawarkan oleh BRT-Transjakarta dengan kualitasnya hampir sama dengan bus reguler patas AC, apa adanya yang tidak memberi kenyamanan dan keamanan bagi konsumennya. Angkutan umum BRT-Transjakarta masih dalam proses rekayasa sehingga menjadi tidak relevan apabila pemerintah mewacanakan pencabutan subsidi dan kenaikan tarif.

Hadirnya operator baru hasil tender justru tarif per kilometer menjadi jauh lebih murah dibanding tarif operator konsorsium. Dari harga tender, tarif per kilometer adalah Rp 9.300. Harga ini 30 persen lebih rendah dari harga yang ditetapkan konsorsium Rp 12.885 per kilometer.⁹ Dengan tarif/ongkos baru ini, BLU memutuskan membayar sesuai tender mulai 2008 untuk semua konsorsium. Hal itu berujung pada konflik, konsorsium menolak. Tidak hanya itu, operator konsorsium

⁹ Berdasar data yang ada menunjukkan bahwa, operator konsorsium Koridor 4 sampai 7 menerima pembayaran dari BLU Transjakarta sebesar 12.885 rupiah/ Km. Sedangkan menurut hasil tender, operator baru (PT Lorena dan PT Primajasa) untuk koridor yang sama mendapatkan pembayaran yang jauh lebih murah. Untuk koridor 4 misalnya, cuma 9.536 rupiah, koridor 5 16.661 rupiah, koridor 6 9.371 rupiah, dan koridor 7 sebesar 9.443 rupiah. Mengacu pada tarif Rp/Km hasil tender tersebut jelas membuktikan bahwa tarif hasil negoisasi yang diberikan kepada operator konsorsium terlalu mahal dan pada akhirnya membebankan keuangan pemerintah daerah. Sebab, dari total dana yang dibayarkan BLU untuk koridor-koridor tersebut selama tahun 2007 kepada operator konsorsium, di mana 44,86 persen diduga berasal dari APBD. Sedangkan selama tahun 2008, untuk koridor yang sama, APBD juga menyumbang 34,92 % dari total jumlah yang dibayarkan kepada konsorsium. Untuk mengatasi perbedaan tersebut, pihak operator konsorsium melakukan proses lewat BANI (Badan Arbitrasi Nasional Indonesia), dan keputusan BANI memenangkan operator konsorsium.

pun mengancam mogok pada 2 Maret 2009. Untuk menghindari berbagai bentuk ancaman dari operator, BLU berencana untuk membeli semua armada untuk koridor IX (Pinang Ranti-Pluit) dan Koridor 10 (Cililitan-Tanjung Priok) yang telah dipastikan beroperasi pada bulan Oktober 2010, mundur menjadi bulan November 2010.

Tabel 5.5. Realisasi Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran s/d November 2009

Tahun	Anggaran		Total Anggaran	Realisasi Pendapatan Tiket	Realisasi pengeluaran
	APBD	Pendapatan Tiket			
2008	263.050.000.000	240.000.000.000	503.050.000.000	229.623.713.885	330.842.729.671
				95,68%	65,77%

Sumber: BLU Transjakarta 2010

Regulasi tarif yang dilakukan pemerintah adalah untuk efisiensi anggaran, dan hal ini masih menjadi tarif tarik ulur kepentingan antara LSM yang diwakili oleh YLKI, masyarakat konsumen BRT-Transjakarta dan DPRD. Regulasi tarif pada BRT-Transjakarta berkaitan dengan besaran subsidi per-penumpang, dan subsidi bagi penumpang berasal dari APBD. Dengan argumentasi efisiensi, efektivitas dan lainnya, Dishub Provinsi DKI dan BLU bersepakat untuk tidak mensubsidi penumpang selamanya. Ada tenggat waktu yang sudah disusun oleh konsultan transportasi pemerintah provinsi DKI Jakarta, di mana ditetapkan tahun 2015, BRT-Transjakarta tidak lagi disubsidi dari dana APBD.

Penuturan informan Organda sebagai berikut:

“...*Busway* itu bukan barang aneh. Keberadaan busway sebagai cara untuk menjalankan transportasi cepat, aman, teratur. Tetapi tugas pemerintah untuk ini belum dimenngerti benar oleh semua kalangan. Sedangkan transportasi umum yang tanggungjawab adalah Organda. Busway itu untuk kelompok masyarakat yang tidak punya mobil...gaji kecil...”

Sementara itu informan operator konsorsium menyatakan:

“...Konsorsium itu pengusaha, dan keberadaannya membantu penyediaan fasilitas publik yang tidak dapat dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah.

Karena itu diperlukan dukungan politik dalam bentuk budget. Adanya *busway* menyebabkan angkutan nonbusway akan mati pelan-pelan. Bus-bus hanya jadi penghubung yang beroperasi di tempat permukiman. Konsorsium operator diikat dengan standar layanan minimal (SPM), idealnya satu koridor dilayani oleh satu konsorsium, sehingga tidak ada persaingan. Karena sudah ada UU Anti Monopoli maka tender untuk operator adalah untuk memperoleh kewajaran tarif. Tapi idealnya tetap satu konsorsium untuk satu koridor supaya tidak ada persaingan dan akhirnya pelayanan tidak stagnan. Dengan lelang, satu koridor dikelola oleh dua operator: satu konsorsium dan lainnya adalah operator lelang. Dalam kondisi seperti ini seharusnya BLU transparan, terbuka...karena konsorsium dibayar dengan kilometer tempuhnya. Semakin banyak jalan semakin besar uang yang harus dikeluarkan oleh BLU, tetapi ini dibatasi oleh dana yang dianggarkan oleh DPRD dan Pemda...”

Penjelasan informan di atas menunjukkan bahwa pemerintah kurang bersungguh-sungguh membangun angkutan massal cepat, dan orientasi dalam pengelolaan juga menunjukkan aspek percampuran kepentingan antara bisnis dan tidak bisnis. Informan dari operator konsorsium menyatakan:

“Keputusan untuk menerapkan *busway* adalah keputusan politik dan komitmen politik. Semua keputusan tentang tarif tidak bisa ditentukan oleh BLU tetapi DPRD. BLU itu cuma alat saja, dan tidak bisa apa-apa. Meski ada audit, tidak pernah data diungkapkan ke DPRD. Dalam operasional *busway* ada banyak kebohongan publik. Padahal *busway* mengemban misi sebagai angkutan yang memiliki unsur *sustainable*, nah unsur itu dilihat dari tarif yang dibayar, bukan yang lainnya dulu. Busway itu kan transportasi publik adalah bagian dari reproduksi social budaya, bukan hanya menyangkut pergerakan orang tetapi juga untuk memperkecil kesenjangan...masa pelayanan dasarnya anggaran...”¹⁰

¹⁰ Wawancara 27 Agustus 2008.

Seorang informan yang mewakili pengguna BRT-Transjakarta menyatakan::

“Yang memiliki busway seharusnya bukan pemerintah atau swasta, tetapi dimiliki oleh masyarakat dan nasion (DPR/Pemkot). *Busway* dikatakannya sebagai nasionalisme baru, dan busway merupakan *responsive community*, sehingga feeder-feeder busway itu sebagai ruang public yang dinamis. Jadi tidak ada kata-kata pemerintah harus mensubsidi, tetapi komunitas yang harus mensubsidi...”¹¹

Informan Dinas Perhubungan DKI Jakarta: “Operasional busway—penumpang berjejal bukan karena bus kurang, tetapi hitungannya adalah biaya yang dihitung per kilometer—dan harga per kilometer tempuhnya mahal. Pemerintah selalu berhitung uang.”

Sementara itu, informan lain menyatakan:

“...Karakteristik transportasi publik di perkotaan harus cepat, maka harus ditaruh di jalur sebelah kanan. Di Indonesia dikonsepskan di sebelah kiri atau ditaruh di jalur lambat—ini salah—karena jalur kiri tempat naik turun/muat angkut. Transportasi publik harus dikonsepskan untuk kepentingan orang miskin, bukan untuk orang kaya dong...patokannya jelas adalah UMR...dapat dijangkau oleh orang miskin gak itu tiket *busway*?? Karena itu, bagaimana pemerintah menyusun kebijakan transportasi publik untuk kelompok miskin ini belum terlihat....”

Selanjutnya informan itu menyatakan:

”Pemerintah harus buat kebijakan transportasi publik yang murah. Bukan untuk orang kaya seperti yang disangka orang selama ini, standarnya UMR, upah minimum itu patokannya. Tetapi apa yang terjadi kemudian??? Transportasi publik semakin relevan ketika harga BBM naik.” Tetapi tidak bisa mencegah kenaikan harga BBM sehingga tarif angkutan umum naik. Pemerintah seharusnya berusaha menunjukkan

¹¹ Wawancara 29 Desember 2009.

keberpihakan pada angkutan umum, sehingga kebijakan-kebijakan yang dibuat itu untuk mendorong ke angkutan umum...”¹²

Dari data di atas terlihat bahwa antaraktor ada perbedaan persepsi dalam membangun BRT-Transjakarta. Pembangunan BRT di satu sisi ditempatkan dalam koridor bisnis, sementara dalam sisi lain, ditempatkan dalam koridor politik/ideology. Ini menandakan setiap aktor yang terlibat dalam pembangunan BRT-Transjakarta memiliki kuasa yang berbeda. Di balik itu semua, kepentingan masyarakat umum yang dipertaruhkan.

Menurut Ketua MTI, saat ini perjalanan sangat panjang. Kondisi faktual menunjukkan orang semakin jauh dari pusat kota. Untuk itu perlu ada kebijakan yang diintervensi. Misalnya dengan program seribu *tower*, sehingga orang bisa kembali ke kota. Hal ini bisa diwujudkan dengan pembangunan apartemen dan rumah susun di kota. Yang lain adalah dengan *push-pull policy*, bagaimana mengurangi orang untuk keluar dari kendaraan pribadi. Kebijakan lainnya adalah terkait dengan sektor industri, sebagai penghasil devisa negara. Bagaimana mengatur kepemilikan dan penggunaannya?¹³ Persoalan ini belum mampu ditangani oleh pemerintah. Sehingga mengakibatkan semakin kuatnya kontestasi antarmoda di ruang jalan. Hal ini sekaligus mencerminkan lemahnya pemerintah untuk mengontrol pasar (produsen mobil dan motor).

5.2.5. Jalur Tidak Steril

BLU tidak berdaya saat menghadapi persoalan penyerobotan jalur BRT oleh pengguna lain. Meski hal ini dipahami sebagai persoalan yang berdampak negatif kepada penurunan kualitas pelayanan Transjakarta. Yang menanggung akibatnya adalah konsumen BRT. Ada lebih kurang 250.000 penumpang setiap hari yang perjalanannya terganggu akibat penyerobotan itu. Sistem BRT-Transjakarta perlu didukung semua pihak. BLU dapat berpatokan pada pasal 158 UU No. 22/2009

¹² Wawancara dengan informan Organda, 8 Agustus 2008.

¹³ Pendapat informan dalam Seminar “Peluang Efisiensi Ekonomi melalui Peningkatan Transportasi Umum dan Kendaraan Tidak Bermotor, Hotel Hyatt 2 Juli 2008.

tentang angkutan masal di kawasan perkotaan berupa bus yang didukung dengan jalur khusus.

Sterilisasi jalur sudah sering dilakukan, dan BLU telah menempatkan Satgas di beberapa titik yang rawan penyerobotan. Beberapa titik rawan penyerobotan juga sudah dilengkapi dengan pagar kawat berduri atau portal yang hanya akan dibuka untuk BRT-Transjakarta, walaupun di beberapa tempat (contohnya di sepanjang Jalan Buncit, Mampang Prapatan dan Gunung Sahari) polisi menyuruh Satgas untuk membukakan portal kepada kendaraan lain, dan membolehkan kendaraan lain untuk berbelok di jalur BRT. Hal ini adalah otoritas polisi yang memiliki pengecualian/kewenangan diskresi. Pendek kata, kebijakan sterilisasi jalur kembali ditegakkan, dengan melibatkan langsung polisi. Sanksi pun diberikan kepada semua pelanggar tanpa kecuali.¹⁴

Persoalan tersebut menarik dijelaskan karena pemerintah sampai saat ini belum mampu membuat kebijakan yang dapat mengakomodasi kebutuhan pengguna mobil dan sepeda motor. Implikasinya, pemerintah bertanggungjawab untuk membangun jalan baru. Pembangunan jalan akan terus dilakukan oleh pemerintah DKI Jakarta, meski tidak dalam jumlah yang proporsional dengan penambahan jumlah kendaraan. Hal ini mendapatkan pembenaran dari Kepala Dinas Perhubungan DKI Jakarta: ” Panjang jalan Jakarta akan terus ditambah karena memang masih sangat kurang, selain itu juga akan dilakukan perekayasa sosial untuk mengatasi persoalan transportasi dengan *busway* ini...”¹⁵

¹⁴ Kebijakan sterilisasi jalur khusus untuk BRT-Transjakarta yang diberlakukan pada 1 Agustus 2010 menuai dampak positif. Polisi berhasil menindak pelanggarnya, dan jumlah penumpang BRT-Transjakarta pun mengalami peningkatan.

¹⁵ Wawancara, 1 Juli 2008



Gambar 5.3. Kontestasi Pengguna jalan di jalur BRT-Transjakarta

Ruang jalan sudah sesak dengan berbagai fenomena sosial, dan hampir semua kelompok sosial hadir dalam ruang jalan dalam waktu yang bersamaan sebagai pemanfaat jalan. Mereka terdiri dari berbagai jenis pekerjaan, mulai dari pengamen, pengasong, juru parkir, pengendara, pengemis, pejabat, para eksekutif, pelajar, mahasiswa, menteri dan lain-lainnya. Berbagai dengan berbagai latar belakang dan status sosial ekonomi menggunakan dan berkepentingan atas jalan, dan mereka dapat dengan leluasa menginterpretasinya sesuai dengan kebutuhannya.

Secara teoretik, ruang jalan sebagai manifestasi persepsi dan interpretasi pelbagai kelompok kepentingan. Masyarakat pengguna jalan secara sosial telah membangun, mengembangkan dan mengubah ruang jalan menjadi ruang sosial kultural tertentu. Hal ini menyebabkan terjadinya kontestasi antarmasyarakat sebagai pengguna. Ruang jalan, baik secara individual maupun kelompok sebagai bagian dari strategi kolektif. Itu berarti, keberadaan ruang jalan di perkotaan benar-benar

memiliki nilai ekonomi, politik dan kultural sehingga diperebutkan oleh semua kelompok masyarakat.

Dari data Dinas Perhubungan DKI Jakarta, YLKI, dan Dewan Transportasi Kota Jakarta terungkap, sebelum membangun infrastruktur koridor bus jalur khusus, seharusnya dilakukan penataan jalur jalan di sekitarnya. Kondisi itu memprihatinkan karena bus jalur khusus menjadi andalan pertama angkutan massal cepat di Jakarta. Sistem bus jalur khusus pernah mendapat banyak pujian karena mampu menarik 10-20 persen pengguna kendaraan pribadi ke sistem itu. Tetapi, kontestasi yang terjadi selanjutnya di ruang jalan semakin tak terkendalikan.

5.2.6. Keterbatasan Armada

BRT-Transjakarta saat ini terus berproses untuk mengubah budaya pengguna transportasi umum menjadi budaya yang cocok dengan kebutuhan dan gaya hidup masyarakat urban. Perhatian khusus dari pengelola penting terhadap budaya-budaya yang belum mampu berubah menjadi suatu bentuk perang nilai. Masyarakat non-konsumen merendahkan BRT-Transjakarta karena bikin macet. Sementara itu, konsumen BRT juga sudah mulai melakukan perlawanan kepada pengelola dengan menunjukkan protesnya yang disampaikan kepada BLU tentang *headway* yang lama dan penumpang yang berjubel di dalam halte dan bus.

Dengan berkurangnya subsidi secara reguler, BLU Transjakarta menempuh kebijakan dengan cara efisiensi. Salah bentuk efisiensi tersebut adalah dengan membatasi jumlah armada pada waktu-waktu tertentu. BLU Transjakarta tidak menurunkan seluruh armada pada jam-jam sepi penumpang, sebagian armada ditarik ke pool. Kebijakan efisiensi ini sebagai kebijakan rasional di atas kertas. Tetapi dalam kenyataan di lapangan, beberapa penumpang terlantar di halte. Penumpang padat tidak hanya pada jam-jam sibuk sebagaimana dipahami oleh BLU dan Dishub. Tetapi pada jam-jam tidak sibuk, halte-halte itu disesaki oleh puluhan penumpang.

Realitas itu menandakan mobilitas masyarakat sudah sangat tinggi. Banyaknya penumpang yang tertumpuk di halte bukan karena tidak ada bus atau kedatangan bus tidak tepat waktu sebagaimana dipahami oleh pengambil kebijakan. Pemahaman seperti ini tidak relevan lagi untuk menerangkan alasan bertumpuknya penumpang di halte. Tanpa disadari oleh pengambil kebijakan khususnya BLU,

bahwa bus yang datang meski kondisi dalam bisa tidak padat tetapi belum tentu dapat mengangkut penumpang yang sudah lama mengantri di halte. Bus yang datang tidak mengambil penumpang di satu halte, tetapi sesuai dengan halte yang tersebar di koridor itu.



Gambar 5.4. Kepadatan di ruang halte BRT-Transjakarta

5.2.7. Keterbatasan Stasiun SPBBG dan Politik Harga BBG

Persoalan lain dalam konteks kontestasi adalah tarik ulur operasional antara pemerintah dan operator, terkait dengan pengadaan bahan bakar gas. Persoalan pengadaan dan harga gas dihadapi semua operator, kecuali operator koridor 1, karena menggunakan bahan bakar solar. Fluktuasi harga gas untuk bus Transjakarta mengacu nilai dollar AS yang fluktuatif mengikuti harga gas dunia. Padahal, bus Transjakarta menggunakan standar rupiah, seperti tarif yang dipatok 3.500 rupiah. Hal ini berdampak pada penundaan operator untuk membayar gas dengan nilai yang fluktuatif mengikuti harga gas dunia. Akibat perbedaan tersebut, operator menunggak pembayaran hingga senilai 4 miliar rupiah kepada Petross (Koran TEMPO, Edisi 17 Maret 2008). Sudah ada upaya Pemprov untuk mengubah harga gas bus Transjakarta dari harga industri menjadi harga angkutan umum sudah dilakukan sejak lama. Tepatnya sejak pemerintah pusat mengencarkan program penggunaan bahan bakar gas (BBG).

Desakan kian menguat setelah muncul kasus PT Petross tidak mampu membayar gas senilai 22 miliar rupiah ke perusahaan has negara (PGN). Akibat utang yang tidak kunjung dibayar sejak 2008, 1 April sempat muncul isu penutupan

SPBG di Jalan Perintis Kemerdekaan. Namun, dengan mempertimbangan gas bus Transjakarta untuk pelayanan publik, pihak PGN berjanji tetap akan memasok meski merugi. Sampai saat ini pemerintah baik pusat maupun DKI Jakarta belum mampu menjamin terpenuhinya kebutuhan gas untuk bus Transjakarta. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mendesak Menteri Energi dan Sumber Daya Manusia (ESDM) merevisi surat keputusan Nomor 7 Tahun 2007 tentang Harga Jual Gas Bumi Melalui Pipa untuk konsumen selain rumah tangga dan pelanggan kecil, dan PT Perusahaan Gas Negara (PGN). Sebab surat keputusan itu menimbulkan masalah pembayaran bahan bakar gas dari Badan Layanan Umum (BLU) bus Transjakarta kepada operator.

Tabel 5.6. Gangguan SPBBG Terhadap Operasional Bus Transjakarta

No.	SPBG	Tanggal Gangguan	Keterangan
Agustus			
1.	Rawa Buaya	7 s/d 24 Agustus	Mesin Mati
2.	Perintis Kemerdekaan	14, dan 16 Agustus 2009	Mesin Mati
September			
1.	Rawa Buaya	1 s/d 30 September 2009	Mesin rusak/tidak beroperasi
2.	Depo K. Pesing	23 s/d 29 September 2009	Hanya satu selang yang bisa digunakan
3.	Perintis Kemerdekaan	30 September 2009	Mesin Mati
4.	Pancoran	29 September	Listrik Padam
Oktober			
1.	Rawa Buaya	1, 5 dan 24 Oktober 2009	Mesin Mati/Tidak beroperasi
2.	Perintis Kemerdekaan	1, 3, 4 dan 5 Oktober 2009	Kerusakan mesin
3.	Pancoran	1, 2, dan 17 Oktober 2009	Listrik Padam
4.	Gandaria	17, 18, dan 29 Oktober 2009	Mesin Mati

Sumber: BLU Transjakarta Busway Februari 2010

Dengan keputusan Menteri ESDM tersebut, setiap bulan operator bus Transjakarta harus membayar ke PT Petross Gas (pemasok bahan bakar gas) sebesar 2.562 rupiah per LSP (Liter Setara Premium). Sedangkan operator mendapat bayaran dari BLU sebesar 2.060 rupiah per LSP. Dengan demikian, operator harus menombok sebesar 502 rupiah LSP. Jumlah 502 rupiah LSP ini pula yang memicu operator bus Transjakarta II (Pulo Gadung-Harmoni) dan Koridor III (Kalideres-Harmoni), PT Transbatavia menunggak ke Petross selama tiga bulan.

Menurut Gubernur, Pemprov sudah beberapa kali meminta perubahan harga gas dari harga gas industri menjadi harga gas angkutan umum sejak setahun lalu. Namun, hingga saat ini, Menteri ESDM belum mengabulkan permintaan tersebut. Sementara itu, Ketua Komisi B DPRD, mendesak Gubernur Fauzi tidak hanya mengirim surat, tetapi juga mengundang Menteri ESDM duduk satu meja guna memecahkan masalah tersebut. Sebagai langkah solusi yang darurat, sebelum ada perubahan status harga gas bus Transjakarta, menurutnya, BLU bisa memberi kompensasi kepada operator seperti perpanjangan masa kontrak atau kompensasi lainnya. Sebab, kontrak yang telah ditandatangani antara BLU dan operator bisa ditinjau ulang jika ada persoalan mendesak hingga saat ini, dan belum ada solusinya.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa di balik penyelenggaraan lelang, pemerintah menginginkan harga kilometer tempuh semurah-murahnya. Harga kilometer tempuh yang berlaku pada operator konsorsium dipandang mahal. Pemerintah, dalam hal ini BLU berhasil menetapkan dua pemenang tender dengan harga kilometer tempuh murah daripada harga konsorsium.

Kontestasi kepentingan untuk ketiga tak terelakkan. BLU mulai terlambat untuk melakukan pembayaran kepada operator atas kilometer tempuh. BLU membayar operator dengan harga baru, bukan dengan harga lama yang sudah disepakati bersama. Dalam konteks ini, penyelesaian dilakukan dengan melibatkan BANI, konflik terjadi cukup intensif dan kemudian BANI memutuskan bahwa BLU harus membayar kepada konsorsium hutang-hutangnya.

BLU juga berperan menjadi operator. Pemerintah membeli bus dan mengoperasikan kepada operator yang ada. Ini berlaku untuk koridor IX dan X. Pembelian bus oleh pemerintah merupakan kepentingan politik. Pemerintah, khususnya BLU tidak mau pelayanan kepada masyarakat terganggu akibat ancaman dari operator konsorsium untuk tidak mengoperasikan armadanya beberapa waktu lalu.

Pasar memiliki kepentingan ekonomi dan politik yang juga beragam, tidak homogen atau tunggal. Pasar, dalam hal ini adalah pelaku operator BRT-Transjakarta. Khusus untuk operator BRT-Transjakarta, pemerintah belum dapat menjamin ketersediaan bahan bakar gas untuk BRT ini. Ada dua jenis harga: harga internasional dan standar.

Hal-hal yang menyebabkan tidak tepat waktu kedatangan bus atau realisasi pemberangkatan bus, dapat disebabkan oleh hal-hal berikut:

- SPBBG yang sering mengalami gangguan, sehingga jadwal pengisian per bus tidak teratur dan berpengaruh terhadap pengaturan pemberangkatan armada.
- Lokasi pool, jalur, dan SPBBG yang letaknya berjauhan. Saat ini ada enam SPBG, dua eksklusif (khusus untuk BRT-Transjakarta) dan empat adalah umum
- Kondisi jalan yang rusak di berbagai koridor maupun sedang dalam proses perbaikan/rehabilitasi
- Situasi lalu-lintas yang tidak steril dan macet.

Akibat tunggakan itu, pelayanan angkutan massal tersebut terancam terganggu lantaran terhentinya pasokan bahan bakar. Kepala Dinas Perindustrian dan Energi DKI Jakarta Mauritz Napitupulu mengungkapkan, tunggakan yang belum dibayarkan terhitung sejak Juni hingga September oleh PT Trans Batavia selaku operator di koridor tersebut. Selama ini, Badan Layanan Umum (BLU) Transjakarta telah rutin membayar kepada operator. Namun, mereka tidak mengetahui kenapa pihak operator belum membayar kepada PT Petross Gas.



Gambar 5.5 BRT-Transjakarta saat mengantri mengisi BBG

Operator bus Transjakarta koridor II (Pulogadung– Harmoni) dan Koridor III (Kalideres–Harmoni) PT Trans Batavia menunggak pembayaran bahan bakar gas (BBG) ke PT Petross Gas selama empat bulan senilai Rp4 miliar. Menurut Mauritz, mereka masih belum mengetahui, apakah PT Petross Gas mengancam akan memutus pasokan bahan bakar gas terkait penunggakan tersebut atau tidak. Meski demikian, dari informasi yang diperoleh PT Petross Gas diketahui telah mengirimkan surat ke BLU dan Sekda Pemprov DKI Jakarta agar segera diproses. Seharusnya, operator membayar uang yang sudah dibayarkan BLU.

Menanggapi persoalan tersebut, Wakil Gubernur DKI Jakarta menyatakan, persoalan ini dipicu akibat adanya selisih harga antara gas yang dijual PT Petross Gas dan harga yang dibayarkan BLU Transjakarta kepada operator PT Trans Batavia. Harga yang ditetapkan dalam kontrak antara BLU Transjakarta dengan operator PT Trans Batavia sebesar Rp2.060 per liter setara premium (LSP). Sebaliknya, harga yang harus dibayarkan operator kepada PT Petross Gas sebesar 2.562 per LSP. “Alasannya karena operator tidak mau menanggung selisih harga ini dan melunasi tagihannya,” ungkap wakil gubernur (dikutip dari <http://www.okezone.com/diakses> 20 Desember 2009).

Direktur Utama PT Trans Batavia Mamat Surahmat mengakui bahwa mereka belum membayarkan tagihan kepada PT Petross Gas. “Bukan empat bulan, tetapi tiga bulan terhitung sejak Juni hingga Agustus 2009,”ujarnya. Mamat menambahkan, penundaan pembayaran itu dilakukan karena mereka masih meminta Pemprov DKI Jakarta melunasi selisih harga antara BLU Transjakarta kepada operator. Mereka berjanji akan melunasi seluruh tagihan dari PT Petross Gas jika selisih harga tersebut sudah dibayarkan Pemprov DKI Jakarta. ”Kami berjanji akan melunasinya jika permintaan tersebut dipenuhi,” tandasnya. (dikutip dari <http://www.okezone.com/diakses> 20 Desember 2009).

5.2.8. Politik Harga dan Subsidi

Persoalan tarif muncul tepat setahun sejak diluncurkan, kenaikan harga tiket bus Transjakarta diwacanakan, bahkan sampai sekarang. Subsidi terkait dengan

masalah anggaran untuk keperluan operasional.¹⁶ Penjelasan dari pihak Dishub DKI, menunjukkan bahwa untuk meminta dana subsidi merupakan proses yang sulit, karena APBD bukan untuk BRT-Transjakarta saja, untuk sektor yang lain-lain juga. Dengan bertambahnya koridor, kebutuhan subsidi semakin besar. Perhitungannya adalah 1 penumpang = menempuh 2 jurusan (minimal). Hal ini berarti dibutuhkan 2 mobil penumpang, dengan koridor baru, berarti penumpang yang membutuhkan mobil banyak, jika tidak dipenuhi semakin banyak penumpang yang tertumpuk di halte. Dilihat dari sistem karcis dengan sekali bayar untuk semua koridor, penumpang semakin banyak, anggarannya terbatas. Hal ini berarti ada kesenjangan/gap, semakin besar kesenjangan antara jumlah bus dengan jumlah penumpang.

Fenomena tarik menarik kepentingan soal tarif-subsidi menjelaskan adanya upaya pemerintah untuk menjual layanan kepada masyarakat sepenuhnya-komodifikasi. Komodifikasi dalam BRT-Transjakarta yang tengah bergulir saat ini merupakan kombinasi peran pemerintah dan penerapan mekanisme pasar untuk mengelola pelayanan masyarakat menjadi lebih baik.¹⁷ Hasil wawancara mendalam dan interpretasi data sekunder yang ada dapat dirumuskan beberapa faktor yang

¹⁶ Alasan Pemda Jakarta relevan, Kepala Dinas Perhubungan Jakarta saat itu menjelaskan bahwa jika tarif tidak naik mengakibatkan meningkatnya subsidi setiap tahun. Dengan tarif Rp 3.500 saat ini, subsidi lebih dari Rp 400 miliar. Bila tarif Rp 4.000, subsidi menjadi Rp 350 miliar lebih. Jika tarif naik menjadi Rp 4.500, subsidi sekitar Rp 300 miliar, dan jika tarif Rp 5.000, subsidi mencapai sekitar Rp 225 miliar. Sementara dengan tarif Rp 6.000, berarti setiap tahun Pemda DKI Jakarta memberi subsidi Rp 75 miliar untuk pengguna BRT-Transjakarta

¹⁷ Stiglitz, Joseph E, 1997, "The Role of Government in Economic Development", dalam Michael Bruno and Boris Pleskovic (eds.): *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*, Washington, D.C. Pendapat senada juga disampaikan oleh konsultan Transjakarta, yaitu ITDP saat bertemu dengan DPRD DKI Jakarta, Komisi B pada 24 Februari 2010

menjadi acuan pemerintah (Dishub dan BLU Transjakarta) dalam mengembangkan Transjakarta.¹⁸

Kebijakan tersebut kemudian menyulut protes dari operator BRT-Transjakarta untuk koridor II dan III. Alasannya, kebijakan efisiensi itu menghilangkan dan mengurangi jumlah keuntungan yang didapat oleh operator. Sistem penghitungan keuntungan yang didapat operator didasar pada rupiah/kilometer, bukan dihitung dari per penumpang. Jadi, meskipun penumpang berjubel, hal tersebut tidak mempengaruhi keuntungan operator. Sebaliknya, semakin banyak kilometer yang dijalani bus, makin banyak uang yang masuk kantong operator. Jadi, jika tidak semua bus beroperasi, kilometer yang ditempuh bus pun sedikit dan sedikit juga keuntungan operator.

Tabel 5.7. Skenario Kenaikan Tarif Penumpang BRT-Transjakarta

Alternatif Tarif (Rp.)	Prediksi Pendapatan (miliar)	Prediksi Pengeluaran (miliar)	Sumber Anggaran			Kekurangan/Kelebihan (Rp.) (miliar)
			Anggaran APBD (miliar)	Anggaran dari Pendapatan (miliar)	Tambahan Kenaikan Tarif (miliar)	
3,500	225,027,650	725,735,386	263,235,050	240,233,600	15,162,950	237,639,686
4,000	257,223,600	725,735,386	263,025,050	240,233,600	16,990,000	205,486,736
5,000	321,529,500	725,735,386	263,025,050	240,233,600	81,295,900	141,180,836
5,500	353,682,450	725,735,386	263,025,050	240,233,600	113,448,850	109,027,886
6,000	385,835,400	725,735,386	263,025,050	240,233,600	145,601,800	76,874,936
6,500	417,988,350	725,735,386	263,025,050	240,233,600	177,754,750	44,721,986
7,000	450,141,300	725,735,386	263,025,050	240,233,600	209,907,700	12,569,036

Sumber: BLU Transjakarta 2010

Dari paparan di muka, terlihat bahwa BRT-Transjakarta telah mengalami penjungkirbalikan tujuan, terutama saat uang/tarif menjadi motivasi utama pemerintah untuk alasan memperbaiki pelayanan kepada masyarakat. Ada kepentingan yang tersembunyi pemerintah dibalik rencana pengurangan bahkan pencabutan subsidi pada BRT ini. Dari data lapangan diperoleh penjelasan bahwa pemerintah DKI sangat membutuhkan dana untuk membeli armada untuk

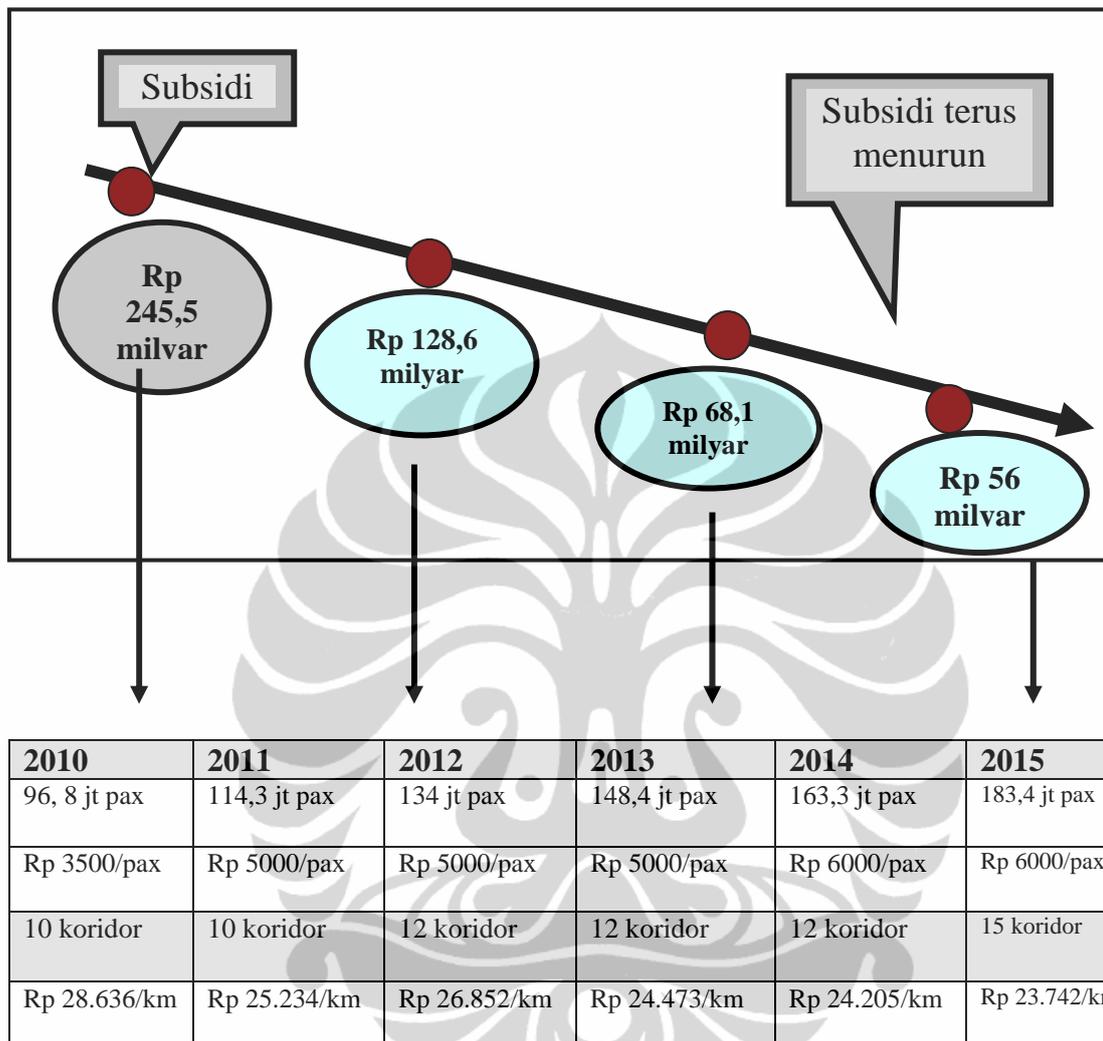
¹⁸ Rencana pencabutan subsidi telah dirancang oleh ITDP dan disampaikan kepada Komisi B DRPD DKI Jakarta beberapa waktu lalu. Apakah persoalan pencabutan subsidi hingga 100 persen merupakan jaminan baiknya pelayanan kepada masyarakat pengguna Transjakarta

beroperasinya koridor-koridor yang telah direncanakan. Ini artinya, pemerintah telah menjelma sebagai operator, dan bukan sebagai pengelola kepentingan umum saja. Fungsi rangkap yang dijalankan pemerintah selama ini bukan tanpa alasan karena BRT dapat menjadi mesin pencetak uang bagi pemerintah DKI karena eksistensinya sebagai moda transportasi yang bernilai ekonomi dan politik. BRT seakan-akan menjadi obyek politik, bisa dimainkan oleh pemerintah saat pemerintah membutuhkan dukungan/legitimasi dari rakyat. Tetapi BRT akan dipertainkan saat pemerintah tidak membutuhkan dukungan/legitimasi rakyat.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa BRT bergeser menjadi komoditas politik seperti barang yang diperjual belikan di pasar. Uang di dalam sistem ekonomi, dan kekuasaan di dalam sistem politik, serta aparat administrasi setelah terdiferensiasi di dalam suatu bangunan rasional/sistem pemerintahan, maka sistem itu mengisi kehidupan masyarakat. Tetapi pada taraf tertentu fungsi rasional aparatus, ekonomi dan politik menjadi tidak rasional, karena digantikan dan juga dikendalikan oleh kepentingan masing-masing.

Informan lain menyatakan bahwa perubahan kultur birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tidak dapat dilakukan hanya dengan merubah struktur kelembagaannya saja. Selengkapnya:

“...Perubahan birokrasi tidak semata soal struktur organisasi dan remunerasi. Kenaikan gaji tidak menjamin hilangnya korupsi sebab berapa pun nilai gaji akan menjadi lebih banyak jika ditambah dengan uang korupsi. Apapun kelembagaan yang dibuat oleh pemerintah untuk mengelola busway jika tidak diikuti dengan itikad baik, niat baik untuk memberikan layanan kepada masyarakat tidak akan menghasilkan apa-apa....Dalam birokrasi kita ini masih ada lho..budaya patron-client. Ada yang bilang itu budaya Timur...yang sekarang menjadi penghambat birokrasi yang efisien...”



Gambar 5.6. Skema Rencana Bisnis BRT-Transjakarta dan Pengurangan Subsidi

Sumber: BLU Transjakarta 2010

Ada hal menarik dari penjelasan seorang informan dari kalangan akademisi yang juga pengguna mobil untuk. Menurutny:

“...Bosanlah ngomong reformasi...apalagi reformasi birokrasi. Saya tahu itu adalah keharusan...tetapi butuh waktu berapa ratus tahun kita bisa membangun budaya birokrasi yang bagus, efisien dan memihak kepentingan rakyat. Birokrasi itu kan representasi negara untuk melayani warganya. Nah kalo pelayanan publik dikelola oleh birokrasi yang orang-orang pemerintah juga gimana jadinya. Saya sebel betul dengan pembangunan busway...bener

ini bikin macet, lancar apanya (sambil mengernyitkan dahi)...busyetlah dengan busway...Saya kira pemerintah juga punya hitungannya, kalo panjang mobil 2,5 meter dikali jutaan mobil jelas kan jalan yang dibutuhkan berapa ratus ribu kilometer...itu harus dihitung dong...” Gak mungkin cuma dengan *busway*...”¹⁹

Data di atas menunjukkan bahwa pembangunan sistem transportasi yang berasal dari luar benar-benar tidak rasional dan tidak realistis. Meski BRT sering disebut sebagai awal dari reformasi angkutan, tetapi reformasi itu tidak berjalan sebagaimana mestinya. Reformasi angkutan umum lebih tepat dipahami sebagai reformasi wacana transportasi. Karena pemerintah sudah membangun BRT meski kondisinya jauh dari yang diskenariokan BRT yang dikembangkan di Jakarta tidak sesuai dengan tempat asal BRT itu diadopsi.

Tabel 5.8. Kinerja Transjakarta (Agustus 2008)

Parameter	Koridor I	Koridor II	Koridor III	Koridor IV	Koridor V	Koridor VI	Koridor VII
Jumlah bus Operasi harian	85/86	50/45	56/45	28/25	32/32	33/31	28/25
Produksi bus Km rata-2 harian	19.428,3 km	13.190,2 km	18.406,4 km	7.872,1 km	8.736,1 km	10.168,9 km	7.228,2 km
Bus Km empty Rata-2 harian	3038,4 km	538,6 km	1914,8 km	1066,8 km	1211,7 km	1350,5 km	457,2 km
Produksi bus km per bus Rata-2 harian	259,2 km	249,2 km	314,6 km	282,4 km	274,9 km	322,3 km	262,4 km
Ritase per bus per hari	8,47 rit	8,53 rit	7,41 rit	10,30 rit	8,77 rit	10,51 rit	9,60 rit
Penumpang rata-2 per bus per hari	1002 Penump.	568 Penump.	482 Penump.	692 Penump.	864 Penump.	707 Penump.	511 Penump.
Penumpang per bus-km	3,86	2,28	1,53	2,45	3,14	2,19	1,95
Load factor	69,31%	39,34%	33%	47,89%	48%	48,91%	35,38%

Sumber: BLU Transjakarta 2009

¹⁹ Wawancara 5 Agustus 2009

5.3. Pasar di Tangan Negara

Pengembangan BRT-Transjakarta sebagai suatu sistem penataan yang didasari pada nilai-nilai rasional, dan hal itu tercermin dalam rumusan misi Transjakarta, yaitu: (1) melaksanakan reformasi sistem angkutan umum Transjakarta dan budaya penggunaan angkutan umum; (2) menyediakan pelayanan yang lebih dapat diandalkan, berkualitas tinggi, berkeadilan dan berkesinambungan di DKI Jakarta; (3) memberikan solusi jangka menengah dan panjang terhadap permasalahan di sektor angkutan umum; (4) menerapkan mekanisme pendekatan dan sosialisasi terhadap stakeholder, dan sistem transportasi terintegrasi; (5) mempercepat implementasi sistem jaringan Transjakarta di Jakarta sesuai aspek kepraktisan, kemampuan masyarakat untuk menerima sistem tersebut, dan kemudahan pelaksanaan; (6) mengembangkan struktur institusi yang berkesinambungan dan (7) mengembangkan lembaga pelayanan masyarakat dengan pengelolaan keuangan yang berlandaskan *good corporate governance*, akuntabilitas dan transparansi.

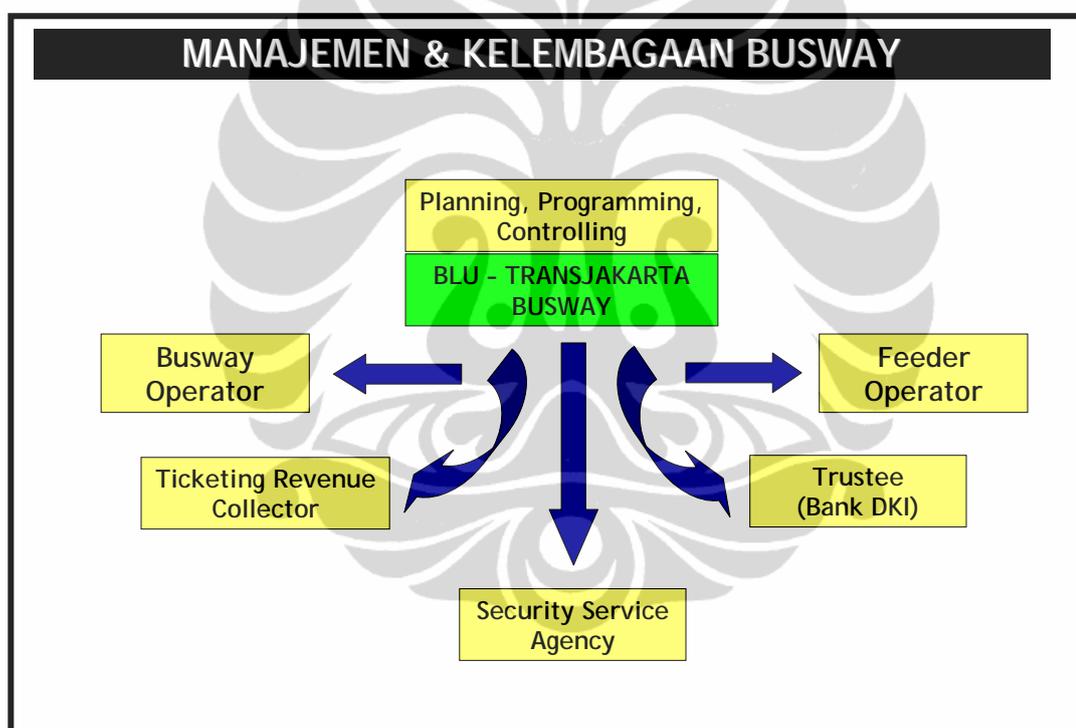
Menurut informan BLU Transjakarta, dijelaskan bahwa:²⁰

”BLU banyak di operasional. Dalam perencanaan BLU tidak pernah diajak. Sudah ada evaluasi secara keseluruhan atas kenyamanan, misalnya soal halte, *feeder* dll. BLU beri input, lalu kembali, setelah itu keputusan ada di tangan Dinas/Pemprov. Jika ingin meningkatkan service, koordinasi maka bentuknya harus terlihat dalam tahap planning yang terintegrasi. Soal separator yang ada pada setiap koridor, sudah dibikin bagus, tetapi yang lainnya jelek. Ini dibangun oleh Dinas PU. Polisi tidak bisa menjaga atau terus menerus menjaga jalur Transjakarta tetap steril, karena separator dijebol. BLU minta sterilisasi. Untuk meningkatkan pelayanan tidak mudah, perjalanannya panjang, pertimbangannya banyak...”

Dari penjelasan ini dapat diinterpretasi bahwa pemerintah sebagai regulator, dan bukan penyelenggara layanan, apalagi jika dikaitkan dengan rencana

²⁰ Wawancara dengan kepala BLU Transjakarta, 24 November 2009.

penghapusan subsidi bagi Transjakarta. Pemerintah, termasuk BLU Transjakarta yang didukung dengan DPRD bersepakat untuk mengurangi bahkan sampai pada tahun 2014, pelayanan Transjakarta bebas dari subsidi pemerintah, bukan untuk alasan bisnis bahkan komersialisasi pelayanan public. Pemerintah dan DPRD berargumentasi bahwa pelayanan yang baik membutuhkan investasi yang besar, dan investasi itu berasal dari uang masyarakat, harga tiket. Kecenderungan seperti ini merupakan salah satu indikasi bahwa pembangunan transportasi umum massal bukan lagi sepenuhnya menjadi tanggungjawab pemerintah, melainkan tanggungjawab masyarakat dan pasar.



Gambar 5.7. Pengelolaan dan kelembagaan BRT-Transjakarta

Wawancara dengan informan yang menjadi salah satu operator konsorsium Transjakarta:²¹

“*Busway* ini sebenarnya seperti orang naik kelas, sebelumnya ini sistem angkutan umum syarat dengan pungli, koeosi dan semacamnya. Kalau sudah

²¹ Wawancara dengan informan sebagai direktur operator konsorsium non-tender dilakukan pada 7 Januari 2010.

masuk terminal ingin cepat keluar, harus nyogok macem-macem, banyak biayanya. Dan ini suatu kemajuan...”

Dalam pandangan mantan ketua DTK periode 2005-2007, “Dewan Transportasi Kota yang terdiri dari 15 stakeholder belum tentu bicara dalam satu spektrum yang sama.”²² Karena itu, persoalannya tidak dapat *busway* hanya dipahami sebagai bentuk pelayanan public, tetapi harus dimaknai lebih komprehensif, yaitu sebagai alat yang bisa berkompetisi dengan kendaraan pribadi dan telah terbukti menimbulkan kemacetan lalu-lintas tinggi di Jakarta ini.

Ada egoisme warga, dalam kesempatan itu, ada warga yang menunjukkan sikap untuk tetap menggunakan mobil pribadinya. Apakah *busway* dapat mengantar sampai ke depan pintu rumah? Jangan hanya wacana bahwa pengguna mobil harus meninggalkan kendaraannya...”²³ Selanjutnya informan tersebut menegaskan:

Struktur kota tidak jelas, mana pusat bisnis, permukiman, kantor, sekolah, ini artinya tata kota tidak baik. Upaya menghadapi atau mengatasi permasalahan itu dilakukan penataan transportasi. Dan itu suatu proses, melatih kedisiplinan, mendidik. Pemerintah pusat peduli dengan kemacetan Jakarta, tetapi ada kebingungan Pemprov DKI Jakarta dalam mengatasi kemacetan, maka jadilah orang yang seperti diatur itu tanpa punya hak-hak istimewa...”

Salah seorang pelaku angkutan umum (supir Bajaj) berpendapat: “pembangunan *busway* seharusnya memberikan prioritas pada kepentingan umum dan menyelamatkan bisnis angkutan umum...ini harus merupakan prioritas kebijakan pemerintah. Hal ini didukung dengan pernyataan seorang yang mewakili entitas masyarakat, berpendapat: “Dalam ruang publik harus ada kompetisi, dan sekarang

²² Hal ini dikemukakan seorang pembicara yang memberikan *Keynote Speech* pada saat Evaluasi Penyelenggaraan *Busway* 2004-2008, 20 November 2008: “Menuju Penyelenggaraan *Busway* yang lebih baik”, di Hotel Sultan, Jakarta.

²³ Informan ini mewakili pengguna mobil pribadi yang beralih ke *busway*. Karena sebelum ada *busway* merupakan pengguna mobil pribadi, dan sejak ada *busway* mobil pribadi jarang digunakan dan beralih untuk menggunakan *busway*. Pendapat informan ini dikemukakan pada kegiatan Evaluasi Penyelenggaraan *Busway* 2004-2006 yang diselenggarakan DTKJ, 20 November 2008 di Jakarta.

ini jalan bukan murni barang publik. Karena itu perlu ada kompetisi yang sehat, karena tidak mungkin terus menerus bicara teknis transportasi—sebagai gula-gula saja...”

Meski kebijakan Transjakarta dibuat secara politis, tetapi prinsip pengelolaan Transjakarta tidak dapat dikelola secara politis pula. Menurut pendapat informan yang mewakili YLKI bahwa untuk mengoptimalkan BRT-Transjakarta perlu ada kebijakan lain yang mendukung, seperti pembangunan MRT, parkir, tarif tol dimahalkan, atau pemberlakuan biaya jalan (ERP). Dengan cara demikian, dapat menurunkan egoisme pengguna mobil pribadi.²⁴ Karena itu, kehadiran Transjakarta tidak dimitoskan untuk penumpang saja, tetapi juga untuk mengurangi penggunaan kendaraan pribadi.

Hal ini tercermin dari pendapat informan tentang teknologi BRT itu:

“Kebijakan menetapkan pembangunan transportasi umum massal Transjakarta merupakan bentuk dari kegigihan rezim Sutiyoso didalam memecahkan persoalan kemacetan Jakarta. Seolah tiada alternatif yang memenuhi kriteria ekonomi, politik dan budaya untuk menentukan jenis teknologi transportasi massal yang layak dibangun di metropolitan Jakarta. Kebijakan itu terkesan sebagai kebijakan transfer teknologi cepat, dan murah dan terjangkau menurut ukuran kemampuan administratif dan politis pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Masyarakat juga menilai bahwa kebijakan rezim Sutiyoso itu merupakan suatu bentuk kebijakan populis atau kebijakan pro-rakyat. Karena selama ini belum ada bentuk nyata pembangunan transportasi yang pro-rakyat. Meski dalam perkembangannya, Transjakarta mengalami pergeseran orientasi peruntukkannya, yaitu menjadi moda transportasi dari sebagian besar kelompok masyarakat ekonomi menengah bawah...”

²⁴ Hal ini disampaikan pada saat sesi tanya jawab, dalam kegiatan Evaluasi penyelenggaraan Busway 2004-2008, 20 November 2008 yang diselenggarakan DTKJ di Jakarta.

Selain itu, menurut mantan ketua DTKJ periode 2005-2007, kebijakan busway seperti *check* kosong. Integrasi fisik berupa modal sudah ada, yang belum ada hingga sekarang ini adalah integrasi lembaga diantara *public transport authority*, dan mereka tidak mau.²⁵ Pendapat ini senada dengan pendapat salah seorang informan yang mengatakan bahwa: “Dalam membuat Perda transportasi Jakarta, ada peran DTKJ, yaitu menyalurkan aspirasi masyarakat. Dan dengan DTKJ ini problem untuk integrasi bisa diatasi, meski DTKJ tidak bisa memutuskan.²⁶ Karena DTKJ hanya sebagai dewan yang memberikan rekomendasi atau bahan masukan kepada Gubernur. DTKJ tidak dapat mendesakkan suatu usulan kepada Gubernur. Semua keputusan sepenuhnya berada di tangan Gubernur.



Gambar 5.8. Salah satu Wajah Kesemrawutan di kota Jakarta

²⁵ Pendapat ini dikemukakan oleh narasumber sebagai *keynote speech* pada kegiatan Evaluasi penyelenggaraan Busway 2004-2008, 20 November 2008 yang diselenggarakan DTKJ di Jakarta.

²⁶ Pendapat ini dikemukakan oleh ahli transportasi dari ITB sebagai narasumber pada Seminar Rancangan Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Perkeretaapian, Pelayaran, Penerbangan, Pos dan Telekomunikasi, 23 Desember 2008 yang penulis ikuti sampai selesai.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa DTKJ hanya sebagai institusi yang memberi masukan kepada Gubernur, tidak punya fungsi legislasi, dan saran yang diberikan kepada Gubernur tidak bersifat mengikat.²⁷ Hal ini terlihat dari kebijakan Gubernur untuk menentukan kenaikan tarif busway. Meski DTKJ tidak merekomendasi tarif busway naik, tetapi pemerintah selalu mewacanakannya sejak tahun 2007. Isu untuk menaikkan terus bergulir dan tidak berhenti. Dibandingkan dengan kemacetan yang parah, sebenarnya subsidi sebesar Rp 1500,- per orang yang dianggarkan dari dana APBD tidak signifikan.

Seorang pengusaha angkutan (operator swasta) yang tergabung dalam salah satu konsorsium Transjakarta menjelaskan bahwa seharusnya BLU dan Dishub mengontrol pelayanan, tetapi yang terjadi di lapangan tidak demikian, justru mereka ini mencari kesalahan operator.²⁸ Selanjutnya dikatakan bahwa BLU bukannya membina tetapi nyari salah, dan BLU tidak pernah melakukan kajian tentang perilaku penumpang, dan kayaknya BLU tidak ada kemauan.”

Hal ini tercemin dari penjelasan yang dikemukakan oleh salah seorang informan yang mewakili unsur ITDP yang mengatakan bahwa produk angkutan umum belinya pakai tarif. Selanjutnya diuraikan:²⁹

”Penaikan tarif itu konsekuensi layanan dengan kualitas tinggi. Tarif ini murah, mengakomodir orang”. Jika tarif murah tidak bisa dengan kualitas tinggi. Kualitas pelayanan tinggi membutuhkan investasi dan juga insentif, sehingga ada subsidi...”

Informan dari ITDP berpendapat tentang kemacetan dan urgensinya angkutan massal untuk menciptakan transportasi berkelanjutan dan berkeadilan, dan program Transjakarta digarisbawahi sebagai program lingkungan untuk menekan

²⁷ Pendapat ini dikemukakan oleh informan yang merupakan anggota DTKJ 2007-2009 yang mewakili unsure pakar, dan sekaligus sebagai spesialis transportasi ITDP-Indonesia, wawancara dilaksanakan pada 5 Februari 2009.

²⁸ Wawancara dengan pengusaha angkutan yang menjadi salah satu anggota dari Konsorsium Transjakarta. Wawancara ini dilakukan 8 September 2008.

²⁹ Informan ini merupakan transportation specialist ITDP. Pendapatnya ini dikemukakan pada kegiatan “Paparatan ITDP dengan Komisi B DPRD Prov. DKI Jakarta,” 24 Februari 2010, yang penulis ikuti hingga selesai.

polusi yang muncul dari kendaraan umum dan pribadi. Informan ini kemudian menjelaskan:³⁰

”...Masyarakat tergantung pada kendaraan pribadi karena kenyamanan dan keamanan *door to door*. Masalah macet juga disebabkan kurangnya kapasitas jalan, maka dibangun jalan tol. Ketika masyarakat melihat jalan tol kosong, mereka menggunakan mobil lagi, karena pada dasarnya masyarakat menginginkan kenyamanan....Jalan layang tidak akan pernah selesai dibangun jika tujuannya untuk mengurangi kemacetan. Karena itu yang dibutuhkan Jakarta saat ini adalah bagaimana mengangkut orang secara massal.”

Meski sudah ada busway, Jakarta tetap macet. Menurut pendapat ITDP, diperlukan kebijakan khusus yang mengatur mobil pribadi. Kebijakan itu dapat menjadi kekuatan pendorong untuk menarik masyarakat menggunakan angkutan massal. Jakarta sebagai kota liberal memiliki kekhasan/unik, angkutan umum berkompetisi dengan kendaraan pribadi.

Menurut informan yang mewakili DTK Jakarta:³¹

”Bagaimana negara ini sadar, atau memang *state* mengorbankan *public interest*? Kenapa BLU tidak berdaya? Seharusnya, pemerintah mengapresiasi hak-hak rakyat. Karena dengan kecenderungan seperti sekarang ini, halte-halte pada jam pagi dan sore penuh penumpang. Ini dapat dimaknai sebagai bentuk pengabaian kepentingan publik...ada ketidakadilan dalam pelayanan publik di sektor transportasi, dan hal ini semakin memperjelas praktik neoliberal di negara ini...Di Indonesia....kasus penumpukan penumpang di halte Transjakarta merupakan kasus ignorance dan itu berarti pembiaran...”

³⁰ Informan ini sebagai *deputy country director* ITDP-Indonesia. Pendapatnya ini dikemukakan pada kegiatan “Paparan ITDP dengan Komisi B DPRD Prov. DKI Jakarta,” 24 Februari 2010, yang penulis ikuti hingga selesai.

³¹ Informan ini merupakan anggota DTKJ 2007-2009, yang mewakili unsure perguruan tinggi. Wawancara dilaksanakan pada 23 November 2009.

Uraian di atas menunjukkan masih adanya praktik-praktik irasionalitas yang dilakukan oleh negara/pemerintah, swasta, dan juga masyarakat. Hal itu merupakan praktik yang menunjukkan adanya pihak yang mendominasi dan disubordinasi. Meski tak meragukan bahwa pemerintah dan pasar sebagai lembaga rasional, tetapi saat kedua belah pihak memiliki tujuan atau kepentingan yang berbeda maka kepentingan masyarakat cenderung tidak diperhatikan sepenuhnya. Sebagaimana dikemukakan oleh informan dari unsur Dishub DKI Jakarta bahwa persoalan transportasi yang nyaman, aman, dan terjangkau menjadi persoalan serius dan bermuatan politik jika terkait dengan persoalan anggaran/subsidi.³²



Gambar 5.9. Berbagai Moda dan Pemanfaat Jalan di kota Jakarta

Pelayanan angkutan perkotaan diserahkan kepada para penyedia jasa secara individual maupun lewat koperasi. Bentuk ini merupakan bentuk jalan tengah, karena pemerintah tidak mampu sepenuhnya menyediakan angkutan kebutuhan masyarakat. Dengan bentuk jalan tengah ini secara teoretis sebenarnya memudahkan pemerintah untuk mengawasi pelayanan asal ada standar pelayanan minimal yang

³² Wawancara dengan informan dari Dishub DKI Jakarta.

ditetapkan pemerintah yang berlaku umum, tidak hanya pada BRT-Transjakarta. Kecuali itu, pemerintah bisa juga melakukan lelang kepada operator yang mampu. Kebijakan seperti itu penting diambil oleh pemerintah untuk merevitalisasi angkutan kota yang ada. Dengan cara itu, ada kemungkinan standar pelayanan dapat ditegakkan dan kemacetan dapat terurai. Sehingga pemerintah dan juga operator tidak berkutat terus dengan masalah tarif.

Ada beberapa informan yang menjelaskan tentang regulasi pemerintah di sektor angkutan umum belum optimal. Meski pemerintah melakukan uji kir pada angkutan umum yang merupakan kegiatan prosedural formal. Pemerintah tidak benar-benar mencabut ijin trayek dari angkutan yang tak laik jalan. Praktik kanibalisme dan tidak transparannya biaya operasional dan biaya lain pada akhirnya merugikan konsumen. Konsumen diberikan layanan yang buruk, dan konsumen tidak memprotes pelayanan buruk demikian itu akibat dari tidak adanya pilihan pelayanan bagi konsumen.

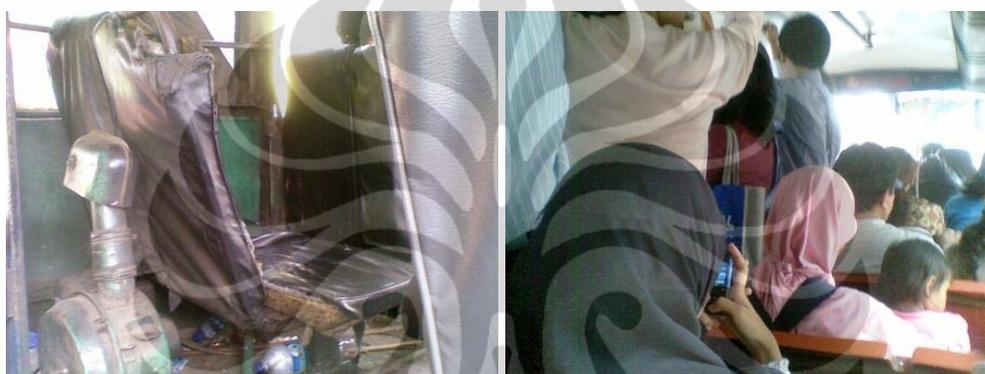
Seorang informan mengatakan:

”...Biasa ya kan...lemahnya pengawasan di lapangan dan persaingan yang tidak sehat antaroperator menyebabkan fenomena kegagalan pasar (*market failure*). Persaingan tidak sehat antaroperator akan timbul karena saling mengejar penumpang. Terlalu banyaknya tumpang tindih rute dan operator resmi dan gelap yang beroperasi menyebabkan tingkat keterisian (*load factor*) angkot menjadi turun. Kalau pas jam sibuk (pagi dan sore) angkutan bisa terisi, tetapi kalau pas jam tidak sibuk, siapa yang mau naik angkot??? Pada akhirnya sopir-sopir dan kenek-kenek itu ngetem, brenti bolak-balik...mereka juga butuh makan punya keluarga juga. Dan operator angkutan kota mulai mencari cara agar tetap bisa menjalankan angkotannya di tengah persaingan yang sangat tidak sehat...ya dengan sistem itu tadi ngetem...”

Pendapat serupa dikemukakan oleh informan:

“Siapa yang enggak tahu bahwa angkutan di negeri ini biasa menerapkan sistem kanibalisme. Semuanya pada mahal kansejak reformasi itu dulu lho tahun 1998-an, onderdil asli mahal mbak sehingga kami pake onderdil atau

suku cadang bekas untuk dipake di angkutan kota kami. Cara lain bagi Angkot (angkutan kota) untuk bertahan adalah mengabaikan biaya-biaya pemeliharaan. Pemeliharaan kan mahal ya... bahkan, tak sedikit teman-teman yang menyasati uji kir dengan cara menyewa berbagai jenis peralatan hanya untuk lulus kir aja...gak ada pilihan mbak. Kita ini butuh uang... karena itu, mbak jangan heran ya tidak menemukan kondisi angkutan kota yang tidak laik, syukur-syukur bisa ngelayani penumpang...”



Gambar 5.10. Keadaan didalam Angkutan Umum – Metromini

5.4. Berkurangnya Kebebasan Masyarakat dan Operator

Kekisruhan, kekacauan dalam menata sistem transportasi tak terlepas dari praktik atau budaya semua aktor yang terlibat didalamnya. Pemerintah yang sangat gemar membangun jalan tol, masyarakat yang gandrung dengan motor dan mobil, pengusaha angkutan mengurangi jumlah armada yang beroperasi, dan memberlakukan PHK, dan supir tidak ada pilihan.

Ada seorang informan yang menuturkan tentang PHK sepihak:

“Kan boss saya punya trayek 23 Kopaja. Sekarang tinggal 17 yang narik. Berat di ongkos bensin, onderdil. Temen-temen saya berapa tuh yang di PHK. Udah belasan kali. Kita sih pasrah aja non. Emang keadaannya gini. Bensin mahal, apalagi onderdil. Mereka juga udah tahu kesusahan kita, tapi mereka juga nggak bisa ngapa-ngapain. Emang pemerintah kita yang ngaco..”

Ada makna kultural di balik pembangunan sistem transportasi berkelas dunia seperti BRT-Transjakarta ini. Semua pelaku yang terlibat dalam pembangunan BRT memiliki pemahaman yang baik tentang perlunya membangun keteraturan dalam bertransportasi. Salah satu operator BRT-Transjakarta mengemukakan bahwa:” BRT ini menjadikan angkutan umum naik kelas”. Operator BRT tidak sependangan dengan BLU-Transjakarta dalam merealisasi tujuan sosial dari pembangunan BRT itu. Menurut pemahaman operator BRT-Transjakarta, melayani masyarakat tidak dapat menggunakan pendekatan anggaran sebagaimana ditempuh oleh pemerintah saat ini. Ada juga realitas sosial yang menunjukkan kehadiran BRT-Transjakarta telah menimbulkan PHK bagi karyawannya. Kebijakan ini akibat dari berkurangnya jumlah pengguna angkutan, berkurangnya armada yang operasional, dan penggunaan motor yang meningkat.

Wawancara dengan pengemudi Mikrolet³³ tentang harga mobil dan besarnya biaya pengurusan ijin trayek: “Wah kalau mobil ini sama ngurus surat ijinnya 150 Juta Mbak. Sudah dapat Honda Jazz. Cara belinya, ya kita tinggal urusan sama Organda aja mbak. Tinggal sampeyan bilang sama pengurunya mau usaha angkutan, bayar di Organda, nanti keluar dari *show-roomnya* njenengan tinggal pake aja.”

Selanjutnya ditambahkan:

“...Organda memiliki otoritas untuk menentukan besaran tarif, dan dilakukan melalui musyawarah dengan pemilik mobil. Sehingga yang terjadi adalah supir harus menyetor dalam jumlah tertentu. Uang setoran sebesar Rp 150.000 sehari, sementara uang bensin sekitar Rp 100.000 – 200.000. Jadi sehari uang yang harus dikumpulkan adalah 250.000 – 300.000an. Pendapatan untuk supir sekitar 30.000-an seharusnya. Menurut informan tersebut: “Pendapatan sebesar ini sangat sulit karena banyak yang pada pake motor, belum yang pake bus way yang dari rambutan. Tapi yang ngaruh banget ya.....motor itu mbak. Nih... sekarang mbak bisa lihat, yang jadi

³³ Pengemudi Mikrolet - 06 (jurusan Gandaria-Jatinegara), April 27 April 2009. Wawancara dengan pengemudi angkutan umum (bus, Kopaja, Mikrolet, dilakukan sepenuhnya didalam angkutan ketika sedang berjalan).

penumpang kan banyaknya perempuan. Yang laki kan pada motoran semua, kebanyakan.”

Pendapat pengemudi angkutan umum terhadap kehadiran motor dan *busway*:³⁴

“...Sudah tambah macet, terutama jalur busway yang makan jalan ini. Yaaa tadinya saya kira, *busway* itu kan mau dibuat jalan sendiri, bukan makan jalan. Tapi lah ini malah makan jalan. Kayaknya Pasar Rebo, Kramatdjati, hari-hari sebelum ada *busway*, itu sempitnya kayak apa. Sekarang malah dipotong buat busway. Sudah jalan sempit, ada pasar, belum yang pake motor, jalannya sudah pada kayak punya nyawa 10 semuanya. Ya....macet aja sudah buang waktu, yang mestinya bisa bawa 3 rit sebelum ada *busway* sama motor dimana-mana, sekarang hanya bisa bawa serit. Gara-gara nambah macet. Terus karena macet ini, jadi kita ngeluarin bensin sia-sia, nanti jadinya ke uang saya mbak. Yang dikeluarkan banyak daripada dapetnya. Penumpang saya juga banyak yang nggak pake angkot lagi, tapi ke motor, terus busway. Tapi busway tidak sebanyak motor. Ya, menurut saya malah banyak merugikan nggak hanya saja supir mikrolet, yang lain juga. Ya....pendapatan, ya macet. Kalau proyek ini terus dilanjutkan, mau jadi apa Jakarta. Jalannya dipotong-potong terus. Kita supir-supir ini tinggal bengong, penumpangnya makin kurang...”

Pengemudi bus Mayasari Bakti Patas AC menyatakan bahwa sejak ada *busway* penumpang menjadi berkurang.³⁵

“...Iya nih neng, jam segini, ya udah sepi. Kita ramenya pagi doang sama jam pulang kantor, itu juga paling se-rit, dua rit. Entar kita narik lagi abis nganterin orang kerja, juga dah sepi penumpang. Lama di jalan gara-gara

³⁴ Wawancara dengan pengemudi Mikrolet - 06 (jurusan Gandaria-Jatinegara), 3 Juli 2009.

³⁵ Wawancara dengan pengemudi bus Mayasari Bhakti Patas AC-76 (jurusan Kampung Rambutan-Tanah Abang), 27 April 2009.

macet, jadi begitu balik ke sini, kampung rambutan, udah sepi penumpangnya...”

Dari data di atas terlihat bahwa awak angkutan sebagai pihak yang dirugikan dari pembangunan BRT-transjakarta dan motorisasi. Kedua kebijakan politik yang dibuat oleh pemerintah ternyata tidak mempertimbangkan dampak sosial ekonomi dan politiknya. Pemerintah tampak arogan dengan kekuasaannya dalam membangun sistem BRT ini. Kepentingan awak angkutan seringkali diabaikan dalam proses pembuatan keputusan politik. Ini artinya, rakyat yang miskin dan lemah tidak memiliki kuasa saat berhadapan dan menjadi obyek kekuasaan pemerintah.



Gambar 5.11. BRT-Transjakarta di antara pembencinya dan yang terbakar

Informan lain mengatakan pendapatnya bahwa kehadiran motor dan Transjakarta *busway* mempengaruhi uang setoran:

“...Bayangin aja, biaya pengeluaran kita dalam sehari termasuk setoran dan bensin aja 1.150.000. Itu kita sehari pas-pasan cuman buat bensin sama setoran. Setoran kita sehari 650.000, yang 500 buat bensin. Kadang-kadang kita nombok. Untuk dapet uang yang bisa buat nyambung hidup seringnya

kita maksain narik sampai jam 11-12 malem. Gitu mbak... Itu juga nggak seberapa pemasukannya. Belum sekarang trayek bus patas mayasari kampung rambutan-tanah abang juga makin dikurangin. Karena biaya perawatan, bensin segala. Temen-temen saya berapa juga banyak yang di PHK. Dari dulu yang busnya 30an bus, sekarang tinggal 15 bus, yang narik Rambutan-Tanah Abang.

Sopir bus itu lebih lanjut mengatakan:

“Kalau menurut Bapak, kalau semua di *busway-in*, angkutan yang lain kayak Patas, mikrolet, Kopaja, mau dikemanain. Apa pemerintah ngurusin kita yang jadi pengangguran. Kecuali kita semua dipindahin ke *busway*. Belum jalan yang makin dipotong-potong nggak jelas buat jalan *busway*. Jadi harapan saya, ya...pemerintah nggak usah buat peraturan yang macem-macem deh..nyengsarain rakyat. Ya termasuk busway ini neng...”

Persoalan lain dialami oleh pengemudi Angkot ketika pungutan terus menerus dikutip oleh petugas (mau masuk dan keluar terminal). “Yang namanya pungutan itu banyak sekali....setiap hari, katanya sih untuk kesejahteraan supir. Kita-kita ini nurut aja, kalo gak gitu trayek gak jalan...kita gak bisa nyari duit...”³⁶

Kebijakan perusahaan bus terhadap para supir, menurut informan sbb:³⁷

“Saya udah bicara sama neng. Perusahaan hanya bisa ngurangin trayek yang tadi kira-kira 30 bus, sekarang jadi 15. Banyak temen saya yang di PHK. Perusahaan sudah bicara sama Pemda, sama DLLAJ, pembuat kebijakan yang diatas itulah intinya. Tapi ya....gimana, Sutiyoso sama Foke, maunya gitu, kita mau apa...”

Dari data itu tersirat bahwa pekerja di sektor angkutan terkena dampak langsung pembangunan BRT-Transjakarta. Akibat dari jalur yang diambil buat BRT

³⁶ Wawancara dengan pengemudi angkutan umum (mikrolet) jurusan Pasar Minggu-Depok, 25 Oktober 2009.

³⁷ Wawancara 27 Juni 2009 dengan pengemudi bus Mayasari Bhakti Patas AC 76

dan adanya BRT menyebabkan pendapatan supir, kenek dan lainnya berkurang. Meski perusahaan tempat mereka bekerja menjadi konsorsium BRT, tetapi hal itu tidak menyebabkan pekerja itu otomatis sebagai pekerja di operator konsorsium. Kebijakan pengembangan BRT telah menyebabkan para supir, kondektur, kenek dan pekerja yang lain tidak dapat melawan kebijakan perusahaan apalagi kebijakan pemerintah. Ini mencerminkan bahwa kebijakan yang diskenario untuk masyarakat/publik ternyata juga mengorbankan kepentingan publik/masyarakat yang lain.

Kepentingan masyarakat tidak homogen, tunggal atau sama, tetapi sangat heterogen, beragam. Karena itu, pemabngunan BRT-Transjakarta tidak tepat sebagai cara menyeragamkan selera dan kebutuhan transportasi semua warga negara dalam menyikapi kemacetan dan kesemrawutan lalu lintas kota Jakarta ini.

Seorang pengemudi angkutan umum mengusulkan kebijakan transportasi Jakarta sebagai berikut:

“Menurut saya sih neng, mending yang udah ada, dibuat jadi lebih bagus. Kayak Kopaja ini neng, gimana caranye jadi yang punya bus ini, bisa beli onderdil murah, ada subsidi, bensin disubsidi, pan sekarang judulnya doang bensin disubsidi ama pemerintah, nyatanya mah sama aje neng, ama mobil yang nggak buat angkutan umum. Kalo onderdil murah, bensin murah, jadi peremajaan kita nggak ada masalah. Kalo mobilnya kerawat terus, baru terus, kan penumpangnya jadi enak naiknya. Kayak kereta, daripada beli bus buat busway, mending beli gerbong baru, relnya diperbaiki, yang dagang, yang ngamen ditertibin. Tapi ini kan cuman arepannya orang kecil neng, mana mau tahu orang-orang yang diatas, pejabat-pejabat. Mereka tahunya kan cuman buat peraturan doang, biar dapet tender. Boro-boro mikirin rakyat. Kayak saya ngomong gini ke pemerintah, ke partai, ke DPR, kan yang nyalon presiden, apa mereka mau nglakuin apa yang dimau apa kite. Mereka butuh kita kalo pas kampanye doang Neng. Pas udah di DPR, jadi presiden, kayak kite ini lewat...”

Pendapat informan itu menegaskan bahwa kebijakan apapun yang dibuat oleh pemerintah atau elite yang berkuasa selalu membutuhkan dukungan rakyat.

Selain itu, elite politik untuk mencapai tujuannya, juga memanfaatkan rakyat. Tetapi setelah mereka menjadi penguasa, mereka melupakan kepentingan rakyat yang telah memberikan dukungannya itu. Fenomena ini sudah ajek dan terus berulang-ulang dipraktikkan oleh elite politik dalam meraih dan mempertahankan kekuasaan. Tak terkecuali DPRD, mengabaikan kepentingan konstituennya juga. Karena itu tak ayal jika BRT kehilangan dimensi populisnya.

Menurut informan lain, ada kegigihan dari Pemda untuk melanjutkan program busway, sehingga mengabaikan angkutan umum yang sudah ada. Adanya motor dan busway mengurangi pendapatannya. Ini tercermin dari wawancara dengan pengemudi Kopaja P 20:³⁸

“Ngaruh banget non... Biar kita narik dari subuh sampe jam 9 malem, pas-pasan paling nggak sampe 15 rit. Belon macetnya, jalan dipotong semena-mena buat *busway*. Nambah macet, penumpang seret. Yaaaa....dari kita nih para supir, bos saya maah ngeluh. Organda juga bingung buat nentuin kebijakan angkutan umum, kata bos saya. Abis Pemdanya pengen *busway* terus. Jadi kita semua pasrah aja non...”

Pendapat informan di atas menegaskan bahwa pengembangan BRT-Transjakarta telah menyebabkan pendapatan para supir berkurang, meski para supir juga tidak dapat merubah keputusan pemerintah tersebut. Para supir masih bisa mengoperasikan angkutannya. Perlawanan supir tidak dilakukan secara terbuka kepada pemerintah kecuali pada saat berlangsungnya pembangunan halte. Mereka sebagai pelaku angkutan umum juga tak bisa menghindari dari kontestasi dengan BRT. Keterlibatan mereka dalam kontestasi itu tidak dapat dihindari. Dengan jumlah penumpang yang semakin berkurang, pemerintah juga tidak mencabut ijin trayek itu. Pemerintah membiarkan angkutan-angkutan itu beroperasi dalam koridor yang berhimpitan dengan BRT. Pemerintah juga melakukan pembiaran terhadap angkutan-angkutan umum itu sampai pada akhirnya mereka lemah dengan sendirinya dan tidak beroperasi lagi.

³⁸ Wawancara dengan informan lain yang sehari-harinya sebagai pengemudi Kopaja P-20, jurusan Blok M-Manggarai, 3 Juli 2009.



Gambar 5.12. Pemandangan lalu lintas Jakarta dan salah satu Kepadatan Penumpang di *Skywalk* Koridor I

Seorang informan Dishub DKI Jakarta menerangkan peran BLU dalam melayani kepentingan masyarakat sebagai berikut:

“...BLU berusaha melakukan perbaikan pelayanan *busway*—karena dalam busway ada pembelajaran. Jika berangkat dari kondisi ideal, tidak pernah berhasil. Penting sekali membangun perilaku atau budaya *user*. Perilaku user dibentuk oleh situasi, perilaku yang baik, positif itu jika situasi dan kondisi baik. Pengambil kebijakan yang ambil solusi, masyarakat yang memilih. Pada intinya, *busway* untuk meningkatkan pelayanan umum...”

Selanjutnya dikatakan:

“...Angkutan kota dimana mana, di negara maju, Jepang dan sebagaimana memang harus berdiri dan selalu penuh. Tetapi untuk angkutan luar kota memang harus duduk, karena jarak jauh. Perjalanan dalam kota adalah jarak pendek, berdiri, bukan duduk. *Mindset user* yang ada selama ini adalah angkutan dalam kota yang nyaman itu duduk. Orang yang tidak mengerti angkutan kota atau tidak senang berarti ada salah persepsi...”

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemerintah sebagai kekuatan dominan telah berhasil mensubordinasi kekuatan pasar dan juga masyarakat untuk menjalankan pembangunan BRT-Transjakarta. Dalam konteks ini, pemerintah telah berhasil melakukan penarikan dari transportasi dari *privat goods* menjadi *public goods*, di mana pemerintah mensubordinasi pasar khususnya operator dengan memberlakukan kebijakan satu harga untuk tarif kilometer tempuh. Penerapan kebijakan itu dilakukan oleh pemerintah melalui mekanisme tender untuk pengadaan operator baru yang menerima harga kilometer tempuh lebih rendah dari harga kilometer tempuh yang ada. Kontestasi yang terjadi antara pemerintah dan sektor privat/operator swasta dalam kerangka menjamin tersedianya pelayanan transportasi yang nyaman, aman dan terjangkau.



Gambar 5.13. Kontestasi Motor, Mobil, BRT dan Angkutan Umum di Jakarta Dalam Jalur BRT

B A B 6

KOLABORASI KEPENTINGAN DAN RASIONALITAS DALAM BRT-TRANSJAKARTA

6.1. Pengantar

Dalam suatu sistem demokrasi, kolaborasi negara, pasar, dan masyarakat merupakan bentuk sandaran ideal dalam mengelola transportasi. Tujuannya untuk tidak terjadi keresahan di masyarakat. Negara berperan membangun aksesibilitas transportasi untuk warga negaranya. Dalam konteks pengembangan transportasi BRT-Transjakarta, pemerintah tidak selalu dalam posisi bertentangan dengan operator dan masyarakat. Tetapi kolaborasi juga menjadi bagian dari dinamika yang terjadi dalam interelasi antara pemerintah, operator, dan masyarakat.

Pemerintah, operator dan masyarakat memiliki peran sesuai dengan kapasitas dan kekuasaannya. untuk menjalankan skenario pengembangan BRT-Transjakarta. Pemerintah dengan kekuasaan otonomi relative dapat membuat, menentukan pilihan kebijakan, merumuskan kebijakan. Meski demikian, pemerintah tidak dapat mengabaikan rasionalitas masyarakat dan juga operator yang merupakan bagian dari sistem BRT-Transjakarta. Karena itu, kolaborasi kepentingan tiga aktor tersebut menjadi hal yang sangat penting.

Bab ini menguraikan tentang kolaborasi dan isu-isu yang dikolaborasikan. Kolaborasi dapat diartikan sebagai rasionalisasi kebijakan pengembangan BRT untuk memperoleh legitimasi dari masyarakat. Dengan kolaborasi, kapasitas pemerintah untuk mengelola kepentingan masyarakat luas bisa berjalan dan mencapai sarannya.

6.2. Rasionalitas Pemerintah dalam Mengelola Kepentingan Masyarakat

Isi skenario pengembangan BRT-Transjakarta bukan untuk melayani kepentingan pemerintah sendiri atau operator, melainkan untuk melayani kepentingan masyarakat/publik. Pengembangan BRT-Transjakarta tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah DKI Jakarta, sekalipun pemerintah sebagai penentu kebijakan. Negosiasi kepentingan selalu dimungkinkan. Kolaborasi merupakan suatu bentuk negosiasi kepentingan dan sebagai upaya rasionalisasi terhadap pihak-pihak yang dirugikan.

Kecenderungan seperti ini sudah dikenali dalam kajian ekonomi politik. Kolaborasi itu pula menjadi penunjuk dari besarnya ketergantungan pemerintah kepada operator dan juga masyarakat. Pemerintah tidak hanya membutuhkan modal untuk mengembangkan sistem BRT itu, tetapi juga membutuhkan dukungan dari masyarakat untuk menjalankan kebijakan tersebut. Sementara itu, operator BRT sebagai pelaku pasar juga dilibatkan oleh pemerintah untuk tunduk melayani kebutuhan transportasi masyarakat. Sehingga, keterlibatan operator dalam pengembangan sistem BRT tidak berorientasi pada akumulasi modal maupun keuntungan belaka.

Ada problematika dari rasionalisasi dalam BRT-Transjakarta. Sampai saat ini, pengembangan BRT menghadapi kendala. Masyarakat masih belum sepenuhnya menerima kehadiran BRT, artinya masih ada perlawanan masyarakat terhadap pengembangan kebijakan ini. Pemerintah juga demikian, belum menunjukkan kesungguhannya untuk membangun transportasi yang layak, nyaman, dan aman.

Pengembangan BRT sejak direncanakan dari awal tidak berlangsung dalam tatanan politik yang demokratis. Sehingga perumusan kepentingan dilakukan sendiri oleh pemerintah. Padahal pelibatan kelompok masyarakat, kelompok kepentingan dalam perumusan kebijakan atau proses politik akan menjadi pintu masuk yang baik berjalannya kebijakan itu. Tetapi pemerintah tidak melakukan ini, dan yang menarik adalah pada saat BRT diimplementasikan maka pemerintah dengan tegas menyatakan kehadiran BRT di Jakarta sebagai angkutan massal cepat untuk menciptakan transportasi yang beradab dan manusiawi sekaligus mengemban misi untuk membangun budaya baru dalam bertransportasi. Itu semua adalah skenario ideal atau mimpi pemerintah.

Kendati, pemerintah terseok-seok dalam mengembangkan BRT ini, karena sampai saat ini pemerintah belum bisa menyelesaikan pembangunan sampai 15 koridor. Kendala yang dihadapi oleh pemerintah adalah kendala ekonomi politik dan kultural. Pemerintah tampaknya telah memelintir kepentingan masyarakat menjadi kepentingan yang mengatasnamakan masyarakat/publik. Pemelintiran kepentingan itu akibat dari banyaknya aktor yang ingin memperoleh bagian sumberdaya dari pemerintah.



Gambar 6.1. Kondisi Penumpang di dalam Halte dan BRT serta jalur BRT yang digunakan oleh kendaraan pribadi

6.2.1. Rasionalisasi Biaya Operasional

Kebijakan BLU untuk menghemat biaya operasional berbenturan dengan kebijakan pemerintah DKI mengatasi kemacetan lalu lintas.¹ Efisiensi dana

¹ Usulan oleh ITDP-Indonesia dan disetujui oleh DPRD. Untuk memberikan pelayanan yang berkelas dunia (internasional), opsi dengan menaikkan tarif merupakan pilihan yang tidak populis, tetapi penting dilakukan. Hal ini didasari suatu pertimbangan bahwa APBD DKI Jakarta tidak dapat dikeruk untuk BRT saja, ada program lain yang lebih mendesak yang

operasional bukan tindakan yang sesuai dengan ideology pelayanan publik. Rasionalitas yang terdapat dalam istilah seperti efisiensi, efektivitas, produktivitas, dan modern merupakan istilah birokrasi modern dan senantiasa mejadi kata kunci atau nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh birokrasi transportasi. Meski kenyataannya istilah-istilah itu belum operasional. Birokrasi di negeri ini menjalankan nilai-nilai seperti itu adalah karena besarnya tuntutan dari masyarakat. Nilai-nilai rasionalitas yang dibungkus dalam kebijakan efisiensi, pengurangan subsidi, kenaikan harga tiket diacukan dengan perwujudan pelayanan BRT yang berkelas dunia. Masyarakat tentu tidak paham dengan istilah pelayanan kelas dunia.

Masyarakat hanya paham bahwa BRT adalah angkutan massal cepat yang terjangkau harganya. Pemahaman masyarakat demikian ini tak terlepas dari keberadaan BRT sebagai subsistem dari PTM dan kebijakan transportasi berkelanjutan. Sehingga tidak ada alasan yang bisa diterima oleh masyarakat jika pemerintah benar-benar menerapkan kebijakan kenaikan harga tiket. Pengurangan subsidi masih dimungkinkan, karena BLU juga dapat mengembangkan rencana bisnis melalui iklan, dan bukan dari tiket. Jika isu pengurangan bahkan pencabutan subsidi adalah untuk menyempurnakan pemberian layanan kepada masyarakat maka hal ini sebagai tindakan irasional. Implikasinya, program BRT tidak hanya memperoleh citra buruk dari masyarakat, tetapi juga sebagai kebijakan yang gagal pro-masyarakat miskin.

Sistem sosio-politik yang tengah beroperasi di Indonesia memang bukan sistem yang demokratis, melainkan sistem kekuasaan yang dijalankan oleh segelintir pejabat (tinggi) yang dapat menentukan masyarakat (*elite capture*). Kemudian, sistem sosio-ekonomi yang juga tengah berlangsung adalah sistem yang diwarnai oleh kolusi-nepotisme yang memanfaatkan uang dan jabatan/kekuasaan. Budaya birokrasi yang kurang bersungguh-sungguh dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dimampakan oleh apa yang biasa disebut 'aturan main'. Menurut penuturan beberapa informan sangat sulit membangun budaya birokrasi di negeri ini.

membutuhkan alokasi daa yang proporsional. Dengan harga tiket Rp 3.500 maka konsumen diminta untuk tahu diri bahwa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sesuai dengan harga yang dibayarnya. Uraian ini merupakan interpretasi peneliti atas data wawancara mendalam dengan DPRD, BLU-Transjakarta, dan paparan ITDP di DPRD Prov.DKI Jakarta.

Sebagaimana citra birokrasi yang lekat dengan ciri mengutamakan kepentingan sendiri. Kepentingan birokrasi, dalam hal ini Dishub dan BLU berbeda dengan kepentingan konsumen BRT. Ketika Dishub mengutamakan nilai-nilai rasionalitas—penghematan subsidi, efisiensi dana operasional, tetapi yang justru yang terjadi di lapangan adalah irasionalitas. BLU pernah menunda pembayaran kepada operator, dan akhirnya operator juga menunda pembayaran kepada SPBBG. BLU menelantarkan konsumen di halte-halte. Kecenderungan demikian itu merupakan suatu praktik kekuasaan yang telah merugikan operator dan masyarakat konsumen.

Seorang informan menuturkan:

“Lembaga perwakilan rakyat—menunjukkan sikap dan perilaku yang berdasarkan norma atau pertimbangan nilai yang sudah diterapkan lama. Ketika kemudian nilai tersebut dipraktikkan menjadi perilaku bersama secara terus-menerus, maka ia menjadi budaya dalam organisasi. Budaya Timur yang lebih menekankan keselarasan dengan kelompok dan sinis pada penonjolan diri individu menyulitkan bagi seorang pegawai negeri baru untuk mempertahankan nilai-nilai ideal di dalam dirinya. Jika tidak dicemooh oleh rekan sejawat kemungkinan ia akan ditekan oleh atasannya. Budaya birokrasi yang korup juga semakin dimapankan ketika institusi lain memaklumi bahwa memang demikian memang aturan main yang ada di jajaran birokrasi pemerintah. Ya...beginilah jaman reformasi bu...ada baiknya dan ada buruknya. Siapa saja bisa jadi elite asal punya uang banyak, dan setelah itu korupsi...”²

Pendapat informan itu menunjukkan bahwa DPRD sebagai lembaga perwakilan politik rakyat tidak dapat berbuat banyak untuk membela kepentingan rakyat. DPRD tidak mampu mengakomodasi kepentingan dari konstituen yang diwakilinya. Yang lebih penting adalah DPRD tidak berdaya menghadapi kekuatan eksekutif, dan juga BLU. Ini menandakan bahwa DPRD sudah seperti birokrasi pemerintah, kurang responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan nyata rakyat.

² Wawancara dengan masyarakat pengguna kendaraan pribadi, 10 September 2009

6.2.2. Rasionalisasi Jalur BRT

Jalur BRT-Transjakarta digunakan oleh berbagai moda angkutan non BRT-Transjakarta. Pada 1 Agustus Dishub Provinsi yang bekerjasama dengan Polda Metro Jaya menerapkan kebijakan sterilisasi jalur, dan diperoleh hasil yang baik, yaitu dapat meningkatkan jumlah konsumen. Tetapi yang terpenting dari persoalan sterilisasi jalur adalah menjadi penegasan bahwa jalur itu sudah tidak boleh diserobot? Apakah ini mencerminkan kesungguhan pemerintah untuk membangun budaya transportasi? Apakah itu berarti akhir dari kontestasi antara masyarakat non konsumen BRT-Transjakarta dengan masyarakat non konsumen BRT-Transjakarta.

Rasionalisasi jalur BRT adalah kegiatan untuk membuat jalur BRT tidak dilalui oleh kendaraan non-BRT. Sehingga BRT yang melaju tidak terkendala oleh kendaraan lain, dan *headway* menjadi tepat waktu. Rasionalisasi jalur merupakan bentuk kesungguhan pemerintah dalam mengatasi berbagai kendala teknis saat BRT beroperasi. Realitasnya, rasionalisasi jalur justru menimbulkan perlawanan masyarakat (pengguna kendaraan pribadi, motor, angkutan umum dan tukang ojek). Untuk berjalannya kebijakan itu, akhirnya pemerintah menempuh cara koersif. Kebijakan sterilisasi jalur melibatkan aparat keamanan yang memiliki keabsahan untuk menggunakan kekuasaan fisik secara sah. Ini terlihat dari banyaknya pelanggar yang ditindak/ditilang, dan diproses secara hukum.

Pemerintah menindak siapapun yang menggunakan jalur itu. Ini merupakan suatu bentuk irasionalitas. Fenomena penggunaan jalur BRT oleh kendaraan lain nonBRT menunjukkan belum adanya kesadaran masyarakat untuk menerima dan mengakui BRT sebagai angkutan publik massal cepat. Implementasi kebijakan ini hanya untuk mengukuhkan bahwa pemerintah masih memiliki *power* yang kuat untuk menciptakan ketertiban dan menundukkan siapapun yang melawannya. Kebijakan sterilisasi jalur bisa jadi merupakan suatu bukti bahwa pemerintah masih memiliki kapasitas untuk menundukkan lawan-lawannya yang dipandang mengganggu pencapaiannya. Cara-cara kekerasan masih menjadi andalan pemerintah dalam menjaga kepentingan masyarakat luas/publik.

Sterilisasi jalur menjadi acuan utama perbaikan pelayanan kepada masyarakat dan menjadi bagian dari implementasi standar pelayanan minimal. BRT-Transjakarta yang sudah disepakati bersama sebagai angkutan publik yang

manusiawi, berkesinambungan, dan modern, serta penerapan standar pelayanan minimal sebagai satu kesatuan (terintegrasi) tidak bisa ditawar-tawar lagi. Sterilisasi jalur tidak bisa dilakukan oleh BLU, karena kewenangan BLU hanya menerapkan SPM. Kendali manajemen ada di tangan Pemprov DKI.

Perbaikan kualitas pelayanan kepada konsumen tampaknya sebatas wacana. Ketersediaan bahan bakar gas (BBG), jumlah SPBBG yang tidak mencukupi, penambahan armada tidak akan efektif dan belum optimalnya sterilisasi jalur maka operasional BRT-Transjakarta tersendat. Sementara untuk sterilisasi jalur diperlukan supaya BRT itu dapat mencapai waktu tempuh yang tepat. Kenyataan menunjukkan bahwa hanya koridor I (Blok M-Kota) yang benar-benar steril, sedangkan koridor yang lain sulit. Kebijakan sterilisasi jalur diasumsikan dapat mempercepat waktu tempuh, dan juga mencegah penyerobotan yang seringkali menimbulkan kecelakaan. Kenyataan di lapangan tidak demikian, untuk koridor II sampai VIII jalur benar-benar tidak bisa steril.

Table 6.1. Kecelakaan Berdasarkan Lokasi Kejadian Selama Tahun 2009

Bulan	Di Jalur Busway (Ada Separator)	Dipersimpangan (TL)	Putaran Lalu-Lintas (U Turn)	Di Jalur Mix Traffic (Karpas Merah)	Di Luar Jalur Busway (Reguler)	Jumlah
Januari	6	5	5	4	0	20
Februari	5	3	4	2	0	14
Maret	1	7	5	3	0	16
April	10	2	2	4	0	18
Mei	8	5	4	2	0	19
Juni	10	4	0	2	1	17
Juli	8	6	6	2	0	22
Agustus	16	14	2	7	0	39
September	3	11	5	4	0	23
Oktober	10	2	10	4	3	30
November	8	11	10	9	1	39
Desember	8	8	12	3	6	37
Jumlah	93	88	65	46	11	303
%	30,69	29,04	21,45	15,18	3,63	100

Sumber: BLU Transjakarta Busway Februari 2010



Gambar 6.2. Tulisan di punggung bus tentang bahaya menggunakan jalur BRT dan situasi kemacetan di Jakarta

6.2.3. Rasionalitas Konsumen BRT-Transjakarta

Ada fenomena yang hampir bisa ditemui di semua halte BRT-Transjakarta, terutama pada saat jam sibuk pagi dan sore bahkan malam hari, yaitu calon penumpang menyerobot untuk masuk kedalam bus tanpa ada pencegahan dari petugas. Tindakan penyerobotan ini melanggar aturan atau kesepakatan bersama yang ditetapkan oleh pemerintah dan dipraktikkan. Semua calon penumpang BRT diperlakukan sama dan tidak ada yang diistimewakan. Setiap calon pengguna BRT-Transjakarta diwajibkan membeli tiket, mengantri, dan diantar sampai ke tujuan

dengan selamat. Di lapangan tidak demikian sepenuhnya. Ada saja cara penumpang untuk menyerobot dan keluar dari antrian untuk terangkut oleh bus. Petugas tidak memberlakukan sanksi terhadap penumpang yang menyerobot itu. Perilaku penumpang yang menyerobot merupakan kebiasaan buruk yang dapat berimplikasi pada merosotnya nilai-nilai untuk mengantri dan berperilaku tertib dalam bertransportasi dengan BRT.

Mencermati tindakan penyerobotan adalah fenomena menarik, karena pada jam sibuk terutama malam di atas jam 18.00, calon penumpang yang sangat banyak di halte memerlukan waktu lebih kurang 30-40 menit untuk dapat terangkut oleh bus yang datang. Meski keadaan bus itu lengang, dalam arti tidak penuh, tetapi pembagian penumpang yang dapat diangkut dibagi berdasar jumlah halte yang ada. Sebagai contoh, jika pada halte 'A' penumpang yang turun satu orang, maka bus itu akan menaikkan penumpang satu orang juga. Ini merupakan suatu bentuk irasionalitas. BRT memang dipandang dapat memperpendek waktu tempuh, tetapi untuk bisa terangkut memerlukan waktu yang relatif lama.

Irasionalitas dipraktikkan oleh penumpang BRT, meski nilai-nilai pijakan untuk operasional BRT adalah rasionalitas sepenuhnya. Dalam BRT ditemui juga fenomena kesemrawutan. Berikut adalah pendapat dari beberapa informan tentang penyebab kemacetan dan kesemrawutan di kota Jakarta. Informan pengguna mobil menyatakan:

"...Bener-bener deh mbak...sangat-sangat mengganggu keamanan dan kenyamanan... pengendara motor itu lho sering ngagetin orang kalo pas nyalip, saya pernah tuh nabrak motor...waduuh ngeri deh pokoknya. Boleh aja mereka ngebut, tetapi tertib juga dong dan patuhi rambu-rambu...sama-sama enak kankalo lancer jalannya...Polisi juga harus tegas menindak pengendara motor yang ugal-ugalan. Bagi pengendara sepeda motor sebetulnya memang kurang aman dengan cara menyalip dan kebut-kebutan tapi asalkan hati-hati dan tidak menyalahi aturan lalu lintas saya rasa tidak apa-apa. Sedangkan bagi sopir angkutan umum itu sangat merugikan apabila sampai terjadi sesuatu..."³

³ Wawancara berjalan pada saat peneliti berada dalam bus Transjakarta, 23 Desember 2009.

Pendapat serupa disampaikan oleh informan lain: “Pembahasan jumlah kendaraan pribadi, perbaikan pelayanan untuk semua angkutan publik dan Jakarta, karena dengan begitu masyarakat akan berpindah menggunakan angkutan umum, kendaraan pribadi bisa berkurang dan volume jalan juga akan turun/tidak padat. Sementara itu informan lain berpendapat: “Saya rasa untuk melancarkan lalu lintas sudah sangat sulit karena hampir seluruh penduduk yang tinggal di Jakarta mempunyai kendaraan dan mereka paling tidak sabar dengan macet. Ya mungkin sebaiknya setiap lalu lintas harus ada polisi untuk mengaturnya...”⁴

Pada umumnya informan memberikan pendapat tentang pemerintah yang kurang bersungguh-sungguh dalam mengatur/membangun sistem transportasi, terutama terkait dengan banyaknya bentuk kekacauan di jalan yang dapat mengancam keselamatan pengguna jalan. Aparat yang bertugas mengatur lalu lintas tidak berdaya saat menghadapi pengendara motor yang ugal-ugalan. Selain itu, sikap pemerintah untuk mengembangkan BRT adalah setengah hati. Hal ini tercermin dari penjelasan informan berikut:

“Seharusnya pemerintah lebih serius lagi untuk mewujudkan pengadaan transportasi massal dengan mengedepankan sisi kenyamanan dan keamanan penggunaannya. Jika masyarakat sudah menikmati hal tersebut, maka penggunaan mobil pribadi dan sepeda motor dapat beralih ke transportasi umum. Tertibkan angkot yang sering ngetem, pengawasan dari polisi harus selalu ditingkatkan, untuk menindak para pengendara motor, karena menurut saya para pengendara sepeda motorlah yang paling banyak membuat masalah di lalu lintas, seperti melaju lawan arah...”⁵

Ada informan yang sudah beralih menggunakan BRT ke tempat bekerja. Pengalaman konsumen BRT-Transjakarta yang kesal dengan pelayanan yang semakin buruk dari BRT. Penuturannya:

⁴ Wawancara dengan pengguna mobil yang telah beralih menggunakan BRT-Transjakarta, 15 Juli 2009.

⁵ Wawancara dengan mahasiswa pengguna BRT-Transjakarta, 26 Agustus 2009.

“...Perbanyak armada *busway* jurusan Ancol – PGC (penulis: maksudnya adalah Pulo Gadung Centre) terutama pada jam pulang kerja karena penumpang banyak yang naik jurusan tsb, berikan waktu istirahat yang cukup bagi supir serta kernetnya karena berdasarkan pengalaman mereka sering telat makan bahkan tidak sempat. Pemerintah harus memperbaiki kerusakan yang terjadi pada jalur dan halte bis dengan segera, kebersihan di dalam bus dan halte, selain itu, diharapkan agar saat menurunkan penumpang di halte, supir *busway* tidak terburu-buru untuk melaju kembali karena seringkali busway jalurnya gak steril. Sterilkan jalur *busway* dari kendaraan umum/pribadi...”⁶



Gambar 6.3. Berbagai moda bersama-sama menggunakan jalur BRT

Konsumen BRT-Transjakarta juga menunjukkan sikap kesalnya saat harus mengantri lama di tempat transit (Ex-harmoni – Senen). Konsumen itu menyatakan: “Bus diperbanyak, jalanan diperlebar Bus Transjakarta diperbanyak, karena antrian terlalu panjang di tempat transit dan sangat sempit (Ex.Harmoni, senen) Koridor di Tanjung Priok dipercepat penyelesaian supaya lebih irit dan efisien buat saya dan masyarakat di Tanjung Priok

Pendapat yang dikemukakan oleh masyarakat di atas mencerminkan apa yang dikatakan oleh Habermas saat menunjuk pada persoalan yang kini dihadapi oleh negara dalam melayani kebutuhan masyarakat. Menurut Habermas, dalam negara kesejahteraan yang birokratis dan modern, peranan negara dapat optimal untuk

⁶ Wawancara dilangsungkan saat peneliti menunggu kedatangan bus Transjakarta di Halte BRT-Transjakarta Senen, 15 Juli 2009.

melayani kesejahteraan bagi masyarakat jika pemerintah mengatasinya pada tingkat sistem. Pemerintah perlu menambahkan subsistem baru untuk mengatasi masalah ini. Dalam hal ini pemerintah sudah membentuk BLU, tetapi BLU belum mampu mengakomodasi aspirasi konsumen sepenuhnya.

Pemerintah melalui BLU mengakomodasi aspirasi dan kepentingan transportasi kelas menengah atas. Sehingga kelas ini benar-benar dapat mengakumulasi dan memperbarui nilai-nilai kenyamanan dalam berkendara. BRT-Transjakarta dengan konsumennya yang setia percaya kepada pemerintah DKI untuk terus membangun nilai-nilai kenyamanan dan keselamatan sebagai dasar utama dalam pelayanan. Apapun bentuk keluhan konsumen BRT, BLU selayaknya mengakomodasikannya, tanpa membedakan asal konsumen itu yang bisa dilacak dari Koridor BRT yang digunakan.

Dalam BRT-Transjakarta benar-benar ada kontestasi antara ideologi kenyamanan dan ketidaknyamanan. Kontestasi itu kemudian diselesaikan dengan kolaborasi antaraktor untuk menciptakan kenyamanan. Kenyamanan, kecepatan merupakan nilai-nilai ideal yang menjadi acuan kerja BLU dalam memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat.

Dalam BRT ada juga ketidakteraturan, dan hal ini bisa disebut sebagai penyimpangan. Ketidakteraturan konsumen dalam halte berdampak pada konsumen yang lain. Ketidakteraturan ini akhirnya ditiru oleh penumpang yang lain. Hal ini sejalan dengan pemikiran Zukin (1995), yang berpendapat bahwa semakin besar dan kompleks sebuah kota, semakin mengedepankan keteraturan, tetapi realitasnya tidak demikian. Zukin menjelaskan kecenderungan ini sebagai kultur. Kultur merupakan motor dari pertumbuhan ekonomi bagi kota dan merupakan bentuk dari ekonomi simbolik.

Sementara itu, Hart (2001) menjelaskan bahwa *organized modernity* dan kehidupan modern di perkotaan, ditandai oleh pesatnya pembangunan infrastruktur yang secara sosial sengaja dikonstruksi dan kota-kota tersebut akhirnya menjadi konstruksi infrastrukural. Ini dapat dijelaskan dengan realitas yang ada, dimana infrastruktur BRT seperti halte dan jalur khusus BRT itu sekadar konstruksi infrastrukural, yang tidak memperhatikan kebutuhan nyata masyarakat. Halte yang sempit, skywalk yang juga sempit jika dilalui oleh dua orang dari arah yang

berlawanan dipastikan bertabrakan. Dinas PU sekadar membangun tidak lagi mempertimbangkan dan mengantisipasi pengguna BRT yang jumlahnya sangat banyak pada jam sibuk. Sehingga calon penumpang harus antri di sepanjang skywalk. Fenomena ini mempertegas adanya irasionalitas konsumen dan pemerintah.

Rumitnya membangun BRT tidak jauh berbeda dengan yang dikatakan Zukin maupun Hart. Kondisi transportasi saat ini bagian dari rangkaian sistem urbanisasi sebagai modal/kapital tetap dan bergerak (Harvey 1985), dan didukung dengan eksistensi wilayah perkotaan/metropolitan saat ini yang merupakan bagian dari kota global, dan ekonomi global maka di negara itu terjadi proses restrukturisasi kapitalis Sassen (2000) dan Castells (2000). Implikasinya, perkembangan ekonomi politik kota yang pesat telah menjelma menjadi realitas sosial transportasi yang kompleks. Hal ini akibat dari ledakan pertumbuhan kota, baik arus urbanisasi, migrasi desa-kota maupun arus komuter yang tinggi dari daerah pinggiran ke pusat kota/metropolitan.

6.3. SPM sebagai Bentuk Keberpihakan kepada Masyarakat

Berdasar pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, maka keberadaan SPM menjadi kewajiban yang semestinya dijalankan oleh pemerintah dalam mengelola pelayanan publik, termasuk Transjakarta. Peraturan Pemerintah nomor 65 tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal mengatur bahwa penerapan SPM oleh Pemerintahan Provinsi hendaknya sederhana, konkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau dan dapat dipertanggungjawabkan serta mempunyai batas waktu pencapaian. Selain itu SPM disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan, prioritas dan kemampuan keuangan nasional dan daerah serta kemampuan kelembagaan dan personil daerah dalam bidang yang bersangkutan. Penyusunan SPM harus mengandung unsur-unsur jenis pelayanan dasar, indikator SPM, dan batas waktu pencapaian SPM.

Dengan demikian, SPM merupakan sebuah tatanan yang baku atau norma layanan yang dapat menjadi acuan bertindak pemerintah dalam melayani masyarakat. Pemerintah telah mengesahkan SPM dan BLU yang menjalankannya.⁷

⁷ Sebelum disahkan oleh Gubernur, SPM dikritisi oleh YLKI dan masyarakat. Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah janji yang diberikan organisasi penyelenggara jasa kepada pelanggannya atas kualitas minimal yang akan diterima

Dalam rangka memberikan pelayanan terbaik kepada penggunanya, TransJakarta memerlukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja serta memberikan pelayanan yang standar. SPM ini merupakan kesatuan utuh yang tidak dapat dilihat sebagai bagian yang terpisah.

Meski demikian, adanya SPM belum tentu menjamin baiknya pelayanan konsumen. BRT-Transjakarta penuh dengan dinamika sosial ekonomi politik dan budaya. Tetapi bagaimanapun, BLU berusaha menjalankan SPM dalam kerangka untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, BLU mengusulkan kenaikan tarif/tiket BRT.

6.3.1. Rasionalisasi Tarif

Rasionalisasi tarif BRT adalah untuk meningkatkan pelayanan. Demikian argumentasi dari Gubernur dan BLU. Tetapi rasionalisasi tarif hingga kini belum dapat direalisasi dengan berbagai pertimbangan. BRT-Transjakarta sebagai suatu kegiatan pelayanan publik tidak sepatasnya dijadikan sumber pendapatan pemerintah Jakarta. Di balik gagasan rasionalisasi tarif, BLU melakukan beberapa kebijakan rasionalisasi atau penyesuaian, yang terlihat dari kebijakan penarikan armada ke pool pada jam tidak sibuk/jarang penumpang. Padahal dalam jam yang tidak sibuk ditemui kepadatan yang cukup besar di halte BRT. Pelayanan dan operasional BRT, tidak dapat dikategorisasi berdasar jam sibuk dan jam tidak sibuk. Masyarakat membutuhkan pelayanan mobilitas sepanjang hari, sepanjang waktu.

Kebijakan BLU ini didasari oleh alasan untuk menghemat biaya operasional. Dengan alasan itu pula, pada akhirnya BLU juga membuat aturan bahwa ada batas bawah dan batas atas bagi operator untuk mengoperasikan busnya. Kebijakan-

pelanggan saat menikmati jasa yang diberikan. Tujuannya adalah menjamin kepuasan pelanggan atas pelayanan jasa. Untuk kepentingan itu disusun dan ditetapkanlah serangkaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang meliputi berbagai aspek operasional yang berkaitan langsung dengan pelayanan kepada pelanggan. Dalam penyusunannya, SPM Transjakarta mengacu pada: (1). ISO 9001 tentang *Quality Management*; (2) OHSASS 18001 tentang *Safety* dan (3) ISO 14001 tentang *Environment*

kebijakan yang dibuat oleh BLU mencerminkan bahwa BLU menjalankan fungsi operator.

Sebelum kebijakan kenaikan tarif diberlakukan, Gubernur menegaskan bahwa standar pelayanan minimum (SPM) bus Transjakarta penting untuk menjamin kelayakan angkutan masyarakat. Dalam penjelasan Kepala BLU Transjakarta, selain kesiapan SPM, Pemprov DKI meninjau kembali isian kontrak kerja antara Badan Layanan Umum (BLU) Transjakarta, Pemprov DKI dan operator *busway*. Salah satu yang akan direview, di antaranya peluang pengalihan bus dari satu koridor ke koridor lainnya. Sebab selama ini seringkali terjadi kekurangan armada bus di koridor dengan *ridership* yang sangat tinggi. Sedangkan di koridor lainnya justru banyak bus yang tidak terpakai. Karenanya, *review* isian kontrak disesuaikan dengan kebutuhan di lapangan. Argumentasi pemerintah (Gubernur dan BLU) menegaskan bahwa pengeoperasian BRT-Transjakarta bukan hanya berorientasi pada perbaikan layanan buat masyarakat, tetapi juga untuk pengembangan bisnis BRT-Transjakarta.

Komodifikasi Transjakarta bukan suatu hal yang muncul begitu saja. Karena ada beberapa faktor ekonomi politik yang mempengaruhinya. Faktor subsidi seringkali digunakan oleh pemerintah dan DPRD sebagai alasan untuk menghemat pengeluaran APBD. Padahal jika pemerintah memiliki *political will* kuat, maka untuk mengembangkan angkutan massal Transjakarta, hitungan subsidi bukan menjadi yang utama. Karena kondisi dan permasalahan transportasi umum Jakarta masih buruk. Sekretaris Dinas Perhubungan yang *ex-officio* anggota DTK mewakili Dishub Provinsi DKI Jakarta: "... Subsidi itu kewajiban pemerintah, dan hukumnya tidak haram. Karena pemerintah misinya *public service obligation*."⁸ Pendapat serupa dikemukakan oleh operator konsorsium Transjakarta yang berargumentasi bahwa:⁹

"...Pelayanan tidak bisa dikaitkan dengan keuntungan yang diproyeksikan, pelayanan jangan dikaitkan dengan pendapatan. Maksudnya adalah keuntungan jangan dilihat. Kalau masih mempertimbangkan keuntungan, lalu

⁸ Wawancara 22 Desember 2009.

⁹ Wawancara dengan salah satu direktur dari operator konsorsium Transjakarta, 7 Januari 2010.

tujuan Transjakarta untuk apa? Orang pasti tetap menggunakan kendaraan pribadi. Supaya orang mau menggunakan Transjakarta, pelayanan dibaguskan. Karena Indonesia itu etalasnya adalah Jakarta, mau lihat ketertiban ya dilihat apa yang ada di jalan, bagaimana angkutan umumnya, bus kota regulernya bagaimana. Jika akan mengubah perilaku dan budaya, jangan hitung-hitungan soal *cost...*”

Data di atas menunjukkan adanya keinginan kuat dari operator untuk memberikan pelayanan kepada konsumen. Ada perhatian dari BLU untuk membangun pelayanan yang lebih baik. Bahkan BLU merancang untuk mewujudkan BRT-Transjakarta sebagai moda transportasi yang bisa digunakan oleh kelas atas. Rancangan itu hanya tidak akan bisa diwujudkan jika BLU dalam mengoperasikan bus-bus Transjakarta pilih-pilih koridor. Perlakuan BLU terhadap koridor tidak sama. Ada perlakuan khusus dari BLU terhadap penumpang di Koridor tertentu, yaitu Koridor VI. Perlakuan khusus dalam bentuk memberikan respon segera pada setiap munculnya keluhan penumpang atas menurunnya pelayanan.

Dengan membidik penumpang kelas menengah atas, BLU berharap dapat menaikkan harga tiket, untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. paling memprihatinkan bila subsidi disalahartikan oleh DPRD dan Pemerintah Provinsi. Subsidi itu bukan untuk operator, tetapi untuk penumpang. Salah seorang informan berpendapat:

“Idealnya tarif Transjakarta adalah Rp 7000,-, dan bukan 3500,- Selama ini yang jalan pendekatan anggaran, bukan pelayanan. Selama 30 tahun lebih, jurusan Blok M – Kota, dilayani oleh Bianglala, PPD, Mayasari, Pahala Kencana dan Steady Safe, mereka semua menerapkan prinsip kejar setoran, menyuap preman supaya bisa cepat keluar dari terminal dan mengangkut penumpang, ada uang jalur dsb. Banyak sekali praktik uang untuk operasional bus reguler. Hal ini ditertibkan oleh Sutiyoso, supaya tidak ada persaingan, dijadikan satu perusahaan. Awalnya yang menjadi masalah bukan anggaran...”

Pendapat di atas menunjukkan bahwa persoalan subsidi harus disingkarkan jauh-jauh dari skema operasional BRT yang dirancang oleh ITDP dan telah disetujui DPRD. Bagaimanapun BRT adalah bentuk pelayanan publik, sehingga tidak relevan bahkan BRT bisa keluar dari konteksnya jika pemerintah dan BLU memaksakan kehendaknya ini. BRT merupakan suatu model baru dalam pengelolaan bisnis melayani transportasi umum. Dalam pemahaman operator, sistem BRT menjadi solusi dari mendarahdagingnya praktik premanisme dari oknum-oknum yang beroperasi di di terminal maupun di jalan-jalan. Supir yang digaji secara tetap tidak perlu lagi harus menguber setoran. Hal ini merupakan satu prasyarat dari transportasi yang humanis dan beradab, karena supir tidak lagi mengorbankan penumpangnya, baik dalam aspek waktu, biaya dan keselamatan. Dengan BRT, operator bisa membangun kembali citra angkutan umum bersama-sama pemerintah dan masyarakat. sehingga lebih memungkinkan terjaminnya keselamatan dan kenyamanan penumpang.

Menurut informan MRT:¹⁰

”...Subsidi dari negara terhadap transportasi sebesar 60%. Kewajiban pemerintah untuk menyediakan sarana transportasi. Bertransportasi untuk orang miskin? Dampaknya orang akan diam di tempat. Tingkat mobilitas suatu kota identik dengan tingkat kegiatan sosial ekonomi masyarakat....Komunikasi canggih tidak bisa menurunkan kebutuhan transportasi. Orang-orang menengah ke bawah—biaya produksi—pendapatan. Contoh: bus kota—ada halte, ada jalan, ada *traffic*, ada polisi, ada DLLAJ, ada terminal, ini semua dibayar oleh negara. Subsidi pemerintah terhadap operator bus...”

Pendapat informan di atas mempertegas pentingnya pemerintah untuk memfasilitasi kebutuhan transportasi kelompok miskin. Tanpa fasilitas dari pemerintah, mereka tidak dapat melakukan kegiatan sosial yang bermanfaat bagi

¹⁰ Wawancara dengan informan yang menjadi tenaga ahli dari PT Mass Rapid Transit Jakarta, 24 Februari 2009.

masyarakat. Dalam mengoeprasikan BRT-Transjakarta, tidak dibenarkan pemerintah untuk mempersoalkan besaran subsidi. Ini suatu hal yang ironis, besaran subsidi selalu dikaitkan dengan pelayanan. ITDP pun juga berdalih sebagaimana diutarakan dibagian sebelumnya bahwa kenaikan tarif merupakan suatu kewajiban karena kenaikan tarif adalah untuk membiayai perbaikan pelayanan.

Hal itu memperoleh persetujuan dari DPRD, dan BLU juga tetap berusaha untuk terus memperbaiki layanan dan mengoptimalkan operasional bus. Perbaikan layanan memiliki konsekuensi dengan operasional bus. Menurut penjelasan Kepala BLU Transjakarta kualitas layanan diakui menurun, dan hal ini terlihat dari banyaknya pengaduan masyarakat terhadap BLU. Informan tersebut memberikan contoh koridor yang tergolong sensitif adalah koridor yang penumpangnya kelas menengah atas.

Penumpang koridor ini memiliki banyak pilihan dan akses pada transportasi, sehingga tidak tergantung sepenuhnya pada BRT. Sedangkan, koridor yang tidak sensitif adalah penumpangnya adalah kelas menengah bawah dan terutama koridor jalur tengkorak (Koridor III). Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, koridor yang memiliki karakter sensitif, setiap keluhan penumpang ditanggapi segera oleh BLU. Begitu sebaliknya, koridor yang berkarakter tidak sensitif, BLU meresponnya tetapi tidak segera. Penumpang di koridor itu dikategorikan sebagai penumpang yang tidak ada pilihan. Berikut penuturannya:¹¹

“Koridor I dan VI itu adalah koridor sensitif. Penumpang turun, kembali ke mobil. Masyarakat mulai berhitung, menimbang-nimbang lagi, naik Transjakarta atau mobil? Dikatakan yang paling sensitif karena menyangkut soal *headway* dan *travel time*. Sistem ini tidak bisa diusahakan dengan mudah. Tergantung komponen-komponen di masyarakat. Hal ini terkait dengan enforcement dan infrastruktur berupa *policy*...”

Pada kondisi sekarang tampaknya sulit mengingkari kehadiran praktik kuasa aktor-aktor yang merepresentasikan kapitalisme lanjut, dan tidak lagi bisa

¹¹ Wawancara, 24 November 2009.

membedakan mana yang masih dianggap komoditas atau sudah menjadi komodifikasi. Karena semua sisi dari aspek pelayanan BRT dieksploitasi untuk bisa menghasilkan nilai lebih. Pihak BLU sendiri mengakui bahwa untuk meningkatkan pengguna BRT, BLU membuat terobosan-terobosan baru pelayanan. Terobosan itu ternyata menunjuk pada proses komodifikasi. Pelayanan yang nyaman harus dibayar penuh oleh masyarakat konsumen. Fenomena komodifikasi Transjakarta terus bergerak yang sebelumnya tidak terbayangkan. Sehingga BLU kukuh untuk menciptakan sterilisasi jalur. Dengan jalur yang steril, BLU tidak merugi. Hal ini tercermin dari penjelasan informan berikut.

“Koridor VII dan VIII itu parah, sedangkan koridor I, II dan III okay. Dikatakan parah karena *performance* dalam hal ini produksi km itu rendah. Lalu operator mau dapat berapa? Koridor 8, Lebak Bulus dan PIM terutama pas sampe di metro, hanya bisa sampai 7 trip. Per hari 17 jam, jumlah kilometer 240 - 270, trip ideal adalah 9 – 10. Idealnya, hitungannya bagusnya adalah 300 Km. Solusi bukan di koridor, tetapi di *feeder*. Lalu bagaimana dengan jalur steril? Jalanan masih kosong, ngapain disterilkan. *Busway* perlu *pressure group*, supaya *policy* dari pemerintah bisa lebih kuat.¹² Duit banyak, tapi koridor kosong...sedangkan dari pemerintah, pemerintah sedikit yang menikmati banyak...”¹³

“Terlalu banyak pihak yang masuk, seharusnya mendengarkan yang operasional. Bagaimana merubah *mindset*? Seharusnya *mindset*nya ini dirubah, trayek ini bukan milik pengusaha. Harus ada kombinasi koridor. Bus gak usah warna warni. Ada rebutan koridor. Padahal setelah 7 tahun bukan koridor mereka lagi. Paradigma lama trayek—bisa dirubah dengan Transjakarta. Mereka teriak semua jika ada *feeder* (bus pengumpan). Bisnis

¹² Beberapa informan pada saat diwawancara menyebut BRT-Transjakarta dengan *busway* atau Transjakarta saja. Kedua istilah itu mengacu pada pengertian BRT-Transjakarta sebagaimana digunakan dalam studi ini..

¹³ Wawancara dengan BLU Transjakarta , 24 November 2009

mereka akan mati. Mindset itu dipikir seumur hidup, mindset itu yang harus dibongkar. Kembalikan uang saya jika modal tidak kembali.¹⁴

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa konsumen BRT bukan sebagai barang dagangan yang bisa dijual dan menemukan segmen pasar baru yang bisa mengalirkan dan menghasilkan uang bagi BLU. Singkatnya, konsumen BRT bukan mesin uang dan tidak dapat dijadikan mesin uang bagi pemerintah DKI Jakarta.

6.3.2. Harga Pelayanan dan Fenomena Komodifikasi

Pemerintah DKI Jakarta menyiapkan rencana kenaikan tarif untuk menjadikan BRT-Transjakarta sebagai angkutan berkelas dunia sebagaimana kajian ITDP yang disetujui oleh pemerintah dan DPRD. Kenaikan tarif tidak hanya terkait dengan kenaikan harga bahan bakar gas (BBG) sebesar 15 persen. Rencananya, kenaikan tarif ini tidak direkomendasi oleh Dewan Transportasi Kota Jakarta dan YLKI karena pelayanan masih belum memadai.

Dari awal implementasi, kenaikan tarif untuk BRT-Transjakarta sering diwacanakan seiring dengan pewacanaan perbaikan layanan. Gubernur DKI Jakarta, mengatakan, besaran nilai rupiah kenaikan tarif BRT-Transjakarta, hingga saat ini belum bisa ditentukan. Sebab, besaran nilainya sedang dikaji dengan pertimbangan berbagai faktor kenaikan infrastruktur pendukung operasional *busway*. Salah satunya yaitu fluktuasi kenaikan harga BBG tersebut. Kenaikan tarif itu juga harus memperhitungkan persentase subsidi yang selama ini dikeluarkan oleh Pemprov DKI dalam APBD. Pemerintah juga mempertimbangkan aspek kelayakan dari kebijakan kenaikan tarif.

Pengelola perlu memperhatikan kondisi nyata masyarakat konsumen yang umumnya adalah kelas menengah bawah, ini tercermin dari hasil riset yang dilakukan oleh YLKI tahun 2007 bahwa konsumen BRT sebagian besar adalah masyarakat yang tidak punya akses pada mobil pribadi. Ada 21 persen pengguna BRT yang berasal dari pengguna mobil pribadi. Selain itu, pengelola juga harus peka dan paham atas realitas sosial tentang belanja masyarakat warga Jakarta untuk sektor

¹⁴ Informan BLU Transjakarta 1, 24 November 2009

transportasi masih sangat tinggi, rata-rata 30 persen dari total pendapatan per bulannya. Survei YLKI terhadap 3.000 responden pengguna Transjakarta (Maret 2010) membuktikan pelayanan BRT masih buruk. Hal ini terlihat dari lebih dari 41 persen pengguna menjadikan molornya waktu tempuh dan lamanya menunggu bus sebagai pengalaman buruk.

Menurut argumentasi informan, meski ada perubahan status BLU, tetapi kenaikan tarif tidak relevan. Alasannya:

“Perubahan status Badan Layanan Umum (BLU) bus Transjakarta tidak akan mendongkrak pelayanan selama tidak diiringi dengan perubahan mental pengelolanya. Memasuki tahun keenam, operasional dan kinerja bus Transjakarta terus memburuk. Tak heran bila kritik dari berbagai kalangan terus menghujani, baik kepada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Dinas Perhubungan, Badan Layanan Umum (BLU), maupun operator...”¹⁵

Status kelembagaan BLU saat ini tidak terlepas dari status kelembagaan BRT Transjakarta. Secara kualitatif pengembangan BRT itu mengambil bentuk baru sistem kapitalisme dan secara khusus modal swasta (operator konsorsium maupun tender) yang dilibatkan/disubordinasi negara, dan operasi pasar dikontrol melalui perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi DKI (eksekutif/Gubernur, Dinas Perhubungan dan DPRD). Pemerintah memiliki unsur intrinsik dalam hubungan produksi kapitalis. Sejak tahun 2005, identitas kelembagaan Transjakarta dirubah menjadi PT. Jakarta Transportindo oleh Sutiyoso, dimaksudkan Badan Pengelola (BP) Transjakarta lebih lincah dalam pengoperasian Transjakarta dan lebih mudah dalam pengelolaan keuangan dan memaksimalkan kinerjanya, dan kini BLU. Tetapi status BLU belum cukup untuk meraup uang, sehingga pemerintah dan DPRD serta ITDP masih terus memikirkan bentuk bentuk kelembagaan yang cocok untuk mengembangkan kepentingan bisnis dan pelayanan sekaligus.

¹⁵ Koran Tempo 18 Desember 2007.

Yang menarik adalah perubahan status BLU menjadi mandiri dalam mengelola keuangan tidak serta merta BLU bisa memainkan tarif. BRT-Transjakarta adalah komoditas kolektif dan sifatnya sebagai angkutan umum yang melayani kepentingan banyak orang, sehingga dalam keadaan apapun BRT-Transjakarta tidak pernah bisa bebas dari subsidi. Terkait dengan ini, DPRD mengusulkan BLU memiliki kewenangan manajemen juga, tetapi hal ini belum direalisasi sampai sekarang. Jika ini direalisasi, maka bentuknya menjadi perseroan terbatas (PT).

Dengan bentuk PT, menjadi rasional BRT-Transjakarta berorientasi *profit*. Dengan demikian nantinya bisa menjadi sumber PAD (pendapatan asli daerah). Sehingga tak ada ketergantungan terhadap APBD. Bahkan DPRD menyangsikan penerapan SPM secara otomatis meningkatkan kualitas layanan. Jika pemerintah merubah status BLU menjadi PT, maka pemerintah telah mengkomersialisasikan pelayanan publik, dan itu berarti pemerintah telah gagal membangun transportasi untuk publik. Pelayanan transportasi tidak dibenarkan menjadi sumber PAD.

Inilah poin paling sensitif dan krusial. Saat ini, dengan 200 ribu penumpang per hari atau sekitar 65 juta penumpang per tahun, BP TransJakarta meraup pendapatan minimal Rp 700 juta per hari. Memang, jika dibandingkan dengan biaya operasional, BP TransJakarta masih tekor. Sebab, biaya operasional BP TransJakarta mencapai Rp 1,3 miliar per hari. Artinya, masih minus Rp 623 juta untuk menutup biaya operasional. Nilai selisih yang membuat pendapatan BLU berkurang sudah ditutup dengan subsidi Pemerintah Provinsi Jakarta, yang pada 2007 mencapai Rp 230 miliar. Dengan demikian, sekalipun tarifnya hanya Rp 3.500 per penumpang--dan plus subsidi--tidak cukup alasan bagi Pemerintah Provinsi Jakarta menaikkan tarif *busway*. Kenaikan tarif tidak ada kaitan dengan bertambahnya koridor. Justru dengan bertambahnya koridor secara ekonomis dapat menekan biaya operasional karena pendapatan yang diterima BP TransJakarta juga meningkat secara tajam (Abadi, Koran Tempo, 18 Desember 2007).

6.4. Dari Kontestasi sampai Kolaborasi

Pihak operator menyatakan tidak merasakan langsung dampak subsidi dari Pemprov kepada bus Transjakarta. Sebab operator menerima pembayaran atas panjang kilometer yang ditempuh armadanya. Dalam sebulan, setiap bus mencapai perjalanan 7.430 kilometer, sedangkan pihaknya saat ini memiliki 61 buah bus. Dengan tarif yang dibayarkan per kilometer 12.259 rupiah per bus, dalam setiap bulan PT JTM mendapat pemasukan sebesar 5,55 miliar rupiah. Selebihnya untuk gaji sopir dan kondektur, spare part, serta bahan bakar. Dengan catatan kapasitas penumpang dalam bus AC, yaitu 55 tempat duduk, selalu terisi dalam setiap perjalanan.

Dengan semakin banyaknya koridor yang dioperasikan, berarti semakin banyak subsidi yang diberikan Pemprov. Namun, bila swasta diberikan otoritas mengelola bus Transjakarta, tarif yang akan dikenakan tidak jauh dari angka 7.000 rupiah per penumpang. Menurut beberapa informan, besaran tarif bus Transjakarta tidak jauh dari tarif bus kota yang AC sehingga subsidi tidak terlalu besar. Harganya lebih kurang mendekati Rp 5.000,-. Sebagai operator tidak disubsidi, tetapi penumpang yang disubsidi (Koran Tempo, 18 Desember 2007). Alasan kekurangan subsidi, menyebabkan BLU Transjakarta akhirnya melakukan efisiensi.

Salah bentuk efisiensi tersebut adalah dengan membatasi jumlah armada pada waktu-waktu tertentu. BLU Transjakarta tidak menurunkan seluruh armada pada jam-jam sepi penumpang, sebagian armada ditarik ke pool. Kebijakan ini kemudian menyulut protes dari operator untuk koridor II dan III. Kebijakan efisiensi itu menghilangkan dan mengurangi jumlah keuntungan yang didapat oleh operator.

Sistem penghitungan keuntungan yang didapat operator didasar pada rupiah/kilometer, bukan dihitung dari per penumpang. Jadi, meski penumpang berjubel, hal tersebut tidak mempengaruhi keuntungan operator. Sebaliknya, semakin banyak kilometer yang dijalani bus, makin banyak uang yang masuk kantong operator. Tetapi BLU menetapkan batasan tertentu atas kilometer tempuh ini. Kalau tidak semua bus beroperasi, kilometer yang ditempuh bus pun sedikit dan sedikit juga keuntungan operator. Untuk itu, operator koridor II dan III mengancam berhenti operasi (Warta Kota, 16 Juli 2007).

Pemerintah sebagai suatu badan publik yang memiliki otoritas untuk mengelola atau menata kepentingan masyarakat/publik. Dalam beberapa dekade terakhir dengan pesatnya perubahan ekonomi politik menunjuk pada minimalnya peranan pemerintah, dan di sisi lain menuju pada optimalnya peranan pasar dan investor pada transportasi publik (*market*). Di saat badan publik, negara tidak mampu menyediakan layanan dasar yang memadai, maka pelayanan kepada publik didasarkan pada kemampuan membayar, dan tidak didasarkan pada penghormatan atas hak-hak warga negara.

Informan ahli transportasi yang terlibat dalam program MRT berargumentasi:¹⁶

“...Dalam konteks *public goods*, tanah itu *public goods*, tetapi semakin lama keberadaan tanah terbatas --harus ada pengaturan, dan bukan *public goods* lagi. Begitu halnya dengan jalan sudah *securated*—perlu peraturan. Pengaturan-pengaturan yang sifatnya melancarkan perjalanan. Alasannya adalah *road pricing*, dimana pemilik mobil dibuat sampai tidak kuat bayar--uang itu dikembalikan untuk mensubsidi fasilitas angkutan umum, menambah atau memperbaiki jalan, membangun *fly over*, dan lainnya...”

Menurut informan:¹⁷

“...Proyek transportasi di dunia, diselenggarakan oleh pemerintah bukan swasta ... MRT itu proyek massif yang menata wajah kota—*merestore*—ini plus pointnya. Merubah kultur/peradaban bukan mengatasi kemacetan. MRT dan Kemacetan itu dua hal yang berbeda. MRT itu problem transportasi, mengangkut orang secara efektif, tidak langsung mengatasi kemacetan. Sedangkan kemacetan itu problem lalu lintas. Jika problem lalu lintas berarti *traffic* manajemen solusinya, manajemen *traffic* tidak beres. MRT bukan untuk mengatasi kemacetan. Busway bukan untuk mengatasi persoalan lalu lintas→membangun jalan baru, underpass atau *traffic light*...”

¹⁶ Wawancara pada 24 Februari 2009 dengan informan yang terlibat dalam program MRT.

¹⁷ Wawancara dengan Direktur Korporasi MRT, 24 Februari 2009.

Dari penjelasan informan itu dapat disimpulkan bahwa kolaborasi kepentingan adalah suatu keharusan. Bukan hanya karena pemerintah ini menerapkan sistem demokrasi. Tetapi manakala penyelenggaraan pelayanan kepada publik sudah sangat buruk, maka pemerintah tidak dapat berdiam diri. Dalam konteks ini, terlihat jelas bahwa pemerintah tidak sepenuhnya mampu membangun angkutan publik yang layak. Begitu pula operator angkutan reguler sudah banyak yang gulung tikar akibat ketidakmampuan mereka membiayai operasional angkutannya. Jalan tengah yang lebih realistis adalah pemerintah dan swasta berkolaborasi membangun BRT-Transjakarta.

Ada perubahan dibalik keterjalinan dalam aspek ekonomi-politik antara pemerintah, pasar/bisnis industri (otomotif dan transportasi) dan masyarakat. Keterjalinan antara pemerintah, pasar dan masyarakat bersifat dialektik dan juga kontestatif. Dengan menggunakan perspektif ekonomi-politik dan budaya dapat dilihat bahwa di tingkat struktur (makro) dan tindakan (mikro), dan kedua dimensi ini berkelindan. Tidak ada pelaku (*actor*) yang membuat pilihan, kecuali dalam kondisi struktural khusus, dan tidak ada unsure atau ciri structural yang dapat diwujudkan kecuali sebagai hasil dari konsekuensi tindakan yang dilakukan sengaja.

6.4.1. Kolaborasi Pemerintah dan Masyarakat

Berdasar UU No. 32/2004, otonomi daerah yang luas tidak saja memberikan wewenang yang lebih besar kepada Daerah, tetapi juga kekuasaan yang jauh lebih besar kepada politisi lokal. Kekuasaan besar yang dimiliki politisi lokal bermanfaat bagi pengembangan daerah, apabila disertai dengan kapasitas yang memadai dan kesadaran serta tanggung jawab politik yang besar pula. Di sisi lain kurangnya kesadaran dan tanggung jawab politik elite daerah, bisa melahirkan berbagai masalah baru termasuk ancaman disintegrasi bangsa.

Dalam konteks implementasi desentralisasi sesuai dengan UU No. 32/2004, Pemda memiliki fungsi yang sangat bermanfaat untuk: (1) meredam inefisiensi dalam sistem pemerintahan yang dikontrol secara sentral (oleh pemerintah pusat); (2) sebagai alat/sarana privatisasi berbagai kegiatan masyarakat (termasuk yang merupakan pelayanan publik); (3) mengurangi ketegangan dalam bidang keuangan pada tingkat pemerintah nasional. Karena itu, rencana pelepasan Badan Layanan

Umum (BLU) Transjakarta dari Dinas Perhubungan (Dishub) DKI yang mendapat dukungan bulat dari DPRD DKI berimplikasi pada kebijakan pengembangan BRT-Transjakarta.

Menurut pendapat informan DPRD DKI Jakarta:¹⁸

”Persoalannya kenapa pemerintah berusaha mengurangi subsidi, meminta kenaikan tarif Transjakarta, karena BLU merugi. Lalu BLU di otak atik status kelembagaannya untuk menjadi PT sebagai lembaga bisnis yang berorientasi *profit*. Bisa menciptakan keuntungan sehingga pemerintah tidak otak atik lagi soal subsidi...”

Dukungan tersebut dilontarkan Ketua Komisi B DPRD DKI, yang menyatakan bahwa dengan berdiri sendirinya BLU, dapat menghemat anggaran yang selama digunakan untuk subsidi operasional moda angkutan massal tersebut. Pasalnya jumlah dana yang dikeluarkan untuk alokasi tersebut setiap tahunnya tidaklah sedikit. Namun dalam pelaksanaannya, kebijakan perubahan status ini tidak dapat berjalan dalam waktu dekat. Masih dibutuhkan sedikitnya waktu tiga tahun untuk melepaskan BLU dari intervensi Pemprov. “Gubernur harus tegas dalam memberikan tenggat waktu pengelolaan Transjakarta agar hal ini bisa berjalan maksimal...”

Meski sudah menjadi BLU, pengoperasiannya tetap disubsidi. Misalnya, setelah dihitung ternyata tiketnya mahal, subsidi tetap harus dikucurkan, karena hal ini sebagai cara masyarakat dapat menjangkau Transjakarta. Atau subsidi bisa digunakan untuk pengadaan armada tambahan. Karena saat ini BLU sedang berada dalam krisis keuangan, maka tinggal menunggu apakah pemerintah menjadikan transportasi dan perbaikan infrastruktur sebagai prioritas utama dalam anggaran belanja dan subsidi pemerintah?

¹⁸ Wawancara 19 Februari 2010.

Wawancara dengan informan Dishub:¹⁹

“...Pengelola *busway* dalam hal ini BLU bikin prosedur tiap satu menit ada *busway*, menerima subsidi dari pemerintah, setiap menit ada kendaraan, khusus untuk koridor Blok M-Kota (Koridor I) yang maunya tidak naik bis, jadi naik bus. Dari sisi *user*, penumpang senang tiap menit ada bus...”

Secara kelembagaan, subsidi tetap harus diberikan pada transportasi publik. Jangan pemerintah mencari keuntungan. Ada keuntungan tidak langsung dari program *busway* bagi negara dan pemerintah, mobilitas kendaraan lancer dan hemat BBM.

Menurut informan dari sebuah NGO:²⁰

“Transjakarta awalnya dirancang sebagai angkutan massal, tetapi di lapangan tidak. PTM belum berpihak kepada kepentingan umum, dan jalan juga multifungsi. Seharusnya, pembangunan transportasi itu untuk public, tetapi ternyata di Jakarta tidak ada keadilan transportasi, karena memang tidak ada pilihan.”

Pelayanan Transjakarta tampak belum optimal menyebabkan sebagian orang masih belum bersedia menggunakan bus Transjakarta tersebut. Bahkan, jika dilihat dari sisi manajemen, upaya mewujudkan Transjakarta menjadi angkutan umum yang manusiawi, nyaman, aman, dan ramah lingkungan masih jauh dari harapan. Buruknya pelayanan ini juga terkait dengan badan layanan umum (BLU) Transjakarta.

”...BLU itu kompetisi dengan angkutan pribadi. BLU punya kepedulian dengan aturan yang baik, sedangkan fungsi pembinaan operator ada di Dishub. BLU ngurus bisnis, dan ijin trayek Transjakarta...” Di jalan tidak berdiri sendiri Transjakarta itu, meski dibilang eksklusif, karena ada jalan

¹⁹ Wawancara dengan mantan Kepala BLU Transjakarta pada 3 Maret 2009.

²⁰ Paper yang dikemukakan berjudul “ Transjakarta, Solusi bagi Masalah Transportasi dan Kota Jakarta, disampaikan pada “Evaluasi Penyelenggaraan Busway 2004-2008, 20 November 2008: Menuju Penyelenggaraan Busway yang lebih baik”, di Jakarta, Hotel Sultan.

khusus tetapi ada *mix traffic* di luar jalur Blok M-Kota. Hal ini menyebabkan waktu tempuh lama. *Mixed traffic* makin panjang makin parah *mix traffiknya*. Seharusnya jarak tempuh optimal, waktu tempuh minimal. Namun kenyataannya tidak demikian.²¹

Data di atas menunjukkan bahwa BLU sebenarnya tidak mampu mengkompromikan beragam perbedaan kepentingan dalam BRT-Transjakarta. Karena pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak mampu membangun infrastruktur jalan khusus buat BRT di jalur padat. Karena itu, *mixed traffic* tidak dapat diatasi dengan menerapkan kebijakan sterilisasi jalur.

6.4.2. Upaya Optimalisasi Pelayanan

Meski sudah menjadi PT, pengoperasiannya tetap disubsidi. Misalnya, setelah dihitung ternyata tiketnya mahal, subsidi tetap dikucurkan agar harga tiket terjangkau masyarakat. Atau subsidi digunakan untuk pengadaan armada tambahan. Karena kita sedang berada dalam krisis keuangan maka tinggal menunggu apakah pemerintah menjadikan transportasi dan perbaikan infrastruktur sebagai prioritas utama dalam anggaran belanja dan subsidi pemerintah?

Rasionalitas atas penetapan jalur-jalur khusus yang dilewati oleh Transjakarta adalah jalur strategis tempat berlangsungnya kegiatan ekonomi produktif sektor sekunder maupun tersier, kegiatan produksi barang dan jasa, dan jauh dari permukiman apalagi permukiman kumuh. Jalur khusus yang dilalui bus Transjakarta merupakan operasi sistem BRT yang eksistensinya lebih dari sekadar pengejawantahan jalur eksklusif bus (*Transjakarta*).

Menurut Shen et.al (1998), ada setengah dari kota-kota yang menerapkan BRT mengembangkannya sebagai bagian dari paket tindakan sistematis dan lengkap dari jaringan angkutan massal kota.²² Pendapat Shen mewujudkan dalam kebijakan

²¹ Wawancara dengan asisten manajer perencanaan operasional BLU Transjakarta, 22 Januari 2010.

²² Dikutip dari Modul 3a Opsi Angkutan Massal, Transportasi Berkelanjutan: Panduan bagi Pembuat Kebijakan di Kota-kota Berkembang, (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Lihat juga Tsutomu Yabe dan Fumihiko Nakamura, Study on the

pemerintah DKI Jakarta, karena pada saat peluncuran koridor 1 Blok M – Kota pada 15 Januari 2004, Gubernur Sutiyoso dengan tegas menyatakan bahwa pembangunan Transjakarta merupakan jawaban atas kondisi lalu-lintas saat ini, dan sekaligus menjadi titik awal dari perombakan total sistem angkutan umum dalam bingkai transportasi makro.

Ada kesan Transjakarta dibiarkan beroperasi seadanya, yang penting berjalan dengan mengabaikan pelayanan. Secara lebih rinci, substansi, isu pemberitaan media massa tentang bus Transjakarta dapat dilihat dalam berikut.

Tabel 6.2. Muatan Isu BRT-Transjakarta di Media Massa Cetak dan *Online*

No	Permasalahan	Frekuensi	Prosentase
1	Kepadatan Penumpang	160	18%
2	Manajemen Pelayanan	134	15%
3	Jumlah armada bus	88	10%
4	Infrastruktur	88	10%
5	Tarif	67	7%
6	Sterilisasi	36	4%
7	Traffic dan Kemacetan	83	9%
8	Kecelakaan	64	7%
9	Kejahatan	38	4%
10	Bahan Bakar Gas	51	6%
11	Anggaran dan Pendapatan	92	10%
Jumlah		901	100%

Sumber: Hasil olahan *INSTRAN* (2009)

Kegigihan BLU untuk membangun citra BRT-Transjakarta menjadi angkutan umum yang mampu menarik minat pengguna mobil untuk menggunakan BRT tersebut. Kegigihan BLU itu tercermin dari pendapat kepala BLU-Transjakarta yang mengatakan: "BLU akan terus membuat terobosan supaya busway dapat menjadi gaya hidup bagi masyarakat urban, seperti orang yang merasa malu jika tidak menggunakan HP atau Blackberry. Kami akan mengupayakan eksekutif-eksekutif muda yang berdasi dan bersepatu hak tinggi tidak malu menggunakan busway" (wawancara 24 November 2009).

Relationship Between Capacity, Cost and Operation Alternatives of Bus Rapid Transit, *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, Vol. 6, hal. 408-422, tahun 2005.

Kolaborasi juga bisa ditafsirkan menjadi suatu jalan tengah atas konflik atau pertarungan antarpengguna jalan di ibukota Jakarta. Sejak ada jalur khusus bagi BRT-Transjakarta, pertarungan semakin meningkat antarpengguna jalan. Karena jalur khusus itu tidak telah mengenyahkan hak pengguna kendaraan pribadi, motor dan angkutan reguler bus.

Untuk mengatasi keterbatasan dan kemampuan pemerintah membangun infrastruktur berupa jalur khusus baru bagi BRT, pemerintah mengemukakan argumentasi yang mempersingkat upaya memperoleh suatu keyakinan dengan dimensi yang penting. Dalam deskripsi ini, pemerintah memiliki alasan/pembenaran yang memotivasi pengguna mobil untuk yakin pada BRT-Transjakarta sebagai pemicu yang dapat menghasilkan perubahan sikap. Pembeneran seperti itu belum cukup untuk merubah sikap pengguna kendaraan pribadi.

Semua ruang publik khususnya keberadaan jalan yang berada dalam lingkungan kota Jakarta termasuk ruang khusus untuk BRT-Transjakarta dibentuk dan ditempa dari unsur-unsur sejarah, tetapi prosesnya politis. Karenanya ruang selain bersifat politis, juga ideologis sehingga ruang itu juga menjadi objek ilmiah yang tidak pernah bebas dari sifat ideologis, strategis dan politis. Reformasi angkutan umum melalui BRT-Transjakarta adalah menghilangkan asimetri Suatu klise dalam filsafat politik, negara adalah agen masyarakat dan pemerintah adalah pelaksana kehendak rakyat.

Tabel berikut menunjukkan peningkatan pengguna BRT-Transjakarta. Tetapi peningkatan itu menjadi suatu dilema bagi pemerintah dalam mengucurkan subsidi kepada penumpang BRT-Transjakarta.

Tabel 6.3. Penumpang BRT-Transjakarta tahun 2009

Bulan	Penumpang 2009								TOTAL
	Koridor I	Koridor II	Koridor III	Koridor IV	Koridor V	Koridor VI	Koridor VII	Koridor VIII	
Januari	2.099.889	853.949	877.276	565.013	869.529	592.633	430.414	-	6.288.703
Februari	1.979.730	796.356	786.306	537.643	754.419	561.265	388.265	71.252	5.875.236
Maret	2.195.541	908.401	916.504	600.010	875.348	629.961	454.100	343.470	6.923.335
April	2.071.487	868.487	865.716	594.661	842.181	628.332	436.878	345.017	6.652.759
Mei	2.199.648	928.979	934.276	623.491	895.900	660.319	467.621	378.634	7.088.867
Juni	2.250.011	947.057	959.211	630.581	902.633	689.345	479.750	409.411	7.267.999
Juli	2.173.362	957.485	966.817	613.573	881.147	657.934	465.677	427.081	7.143.076
Agustus	2.135.571	914.402	934.359	607.080	855.307	631.171	460.572	435.454	6.973.896
September	1.895.355	827.792	885.059	563.401	858.908	568.870	469.732	405.130	6.474.247
Oktober	2.154.283	926.914	970.517	689.976	934.064	676.164	516.179	480.588	7.348.687
November	2.118.699	897.494	959.181	644.457	904.176	633.770	502.282	462.003	7.122.062
Desember	2.110.146	922.011	971.044	633.329	932.341	643.509	529.998	476.406	7.218.784
TOTAL	25.383.722	10.749.327	11.026.266	7.303.215	10.505.953	7.573.273	5.601.468	4.234.446	82.377.670

Sumber: BLU Transjakarta Transjakarta 2009

Tabel 6.4. Penumpang BRT-Transjakarta tahun 2008

Bulan	Penumpang 2008							TOTAL
	Koridor I	Koridor II	Koridor III	Koridor IV	Koridor V	Koridor VI	Koridor VII	
Januari	2.088.848	840.874	709.756	504.626	707.892	502.761	370.145	5.724.902
Februari	1.915.122	668.592	579.432	464.826	610.029	438.450	320.027	4.996.478
Maret	2.095.849	820.314	730.130	518.255	714.850	551.169	375.875	5.806.442
April	2.140.035	823.237	765.409	551.746	754.442	652.166	387.573	6.074.608
Mei	2.188.729	841.728	788.635	571.171	792.468	662.492	401.029	6.246.252
Juni	2.230.053	875.373	797.143	596.648	832.918	671.055	436.190	6.439.380
Juli	2.379.436	936.730	860.373	613.967	892.173	695.483	458.055	6.836.217
Agustus	2.327.626	932.867	875.196	597.915	850.766	691.194	436.571	6.712.135
September	2.214.203	855.918	851.499	576.103	814.229	641.789	413.660	6.367.401
Oktober	2.068.712	877.284	884.473	601.170	874.876	671.555	444.152	6.422.222
November	2.199.502	899.188	915.916	605.599	861.080	681.724	418.985	6.581.994
Desember	2.114.264	905.208	901.622	573.954	872.538	611.837	432.541	6.411.964
TOTAL	25.962.379	10.277.313	9.659.584	6.775.980	9.578.261	7.471.675	4.894.803	74.619.995

Sumber: BLU Transjakarta Transjakarta © 2009

Dalam proses pembangunan BRT-Transjakarta ada ciri pengembangbiakan kapitalisme yang terlihat dari pemberlakuan sistem pasar bebas (pengadaan armada bus melalui mekanisme tender) dan intervensi negara (skala nasional) dalam

pengembangan industri otomotif. Negara terbukti memainkan peranan besar dalam mengkonstruksi pasar/kompetisi layanan dan menciptakan keberlanjutan interaksi dengan pasar. Sebagaimana diyakini oleh Riain (1997), interaksi pasar dan negara yang intensif dalam era globalisasi tidak terbantahkan.

Di dalam jaringan terdapat hubungan kekuasaan yang bersifat dinamis, ada pihak yang berkonflik, beraliansi maupun yang tidak masuk dalam kategori keduanya. Ada pergulatan untuk masuk menjadi warga yang memiliki aspirasi, kepentingan dan pengetahuan sehingga menuntut hak-haknya sebagai warga negara untuk bersuara, terlibat dalam proses pembuatan kebijakan (inklusi), dan ada warga sebagai kelompok yang berkepentingan untuk memfasilitasi beroperasinya kerja-kerja dan produksi kapitalisme dan kelompok yang tidak tahu hak-haknya sebagai warga negara sehingga tidak menuntut apapun, dan disinilah sebagai awal dari terjadinya pemisahan atau eksklusi.

Informan dari DPRD DKI Jakarta menjelaskan:²³

”Skema anggaran yang menggunakan APBD harus kontrak. Yang berjalan selama ini kontrak dan tarif tidak ada ijin dewan, DPRD tutup mata aja, seharusnya ada ijin dewan. Apalagi kontrak untuk masa 8 – 10 tahun. Seharusnya tender bus tiap tahun untuk profesionalisme. Koridor 9 -10 itu aset Pemda DKI Jakarta, pemerintah membeli bus, sedangkan yang operasional adalah operator swasta. Dananya Rp 227 miliar. Supaya operasional bus tidak terganggu dengan ancaman mogok, dll. Operator yang sekarang ini lemah, tidak ada anggaran untuk membiayai pengadaan bus...”

Selanjutnya ditegaskan:

“...BLU berusaha melakukan perbaikan pelayanan *busway*—karena dalam *busway* ada pembelajaran. Jika berangkat dari kondisi ideal, tidak pernah berhasil. Penting sekali membangun perilaku atau budaya *user*. Perilaku *user* dibentuk oleh situasi, perilaku yang baik, positif jika situasi dan kondisi baik.

²³ Wawancara dengan Ketua Komisi B DPRD Prov.DKI Jakarta, 19 Februari 2010.

Pengambil kebijakan yang ambil solusi, masyarakat yang memilih. Pada intinya, *busway* untuk meningkatkan pelayanan umum...”

Penjelasan informan itu menunjukkan bahwa mengatur perilaku masyarakat untuk disiplin, tertib bukan hal mudah. Budaya bertransportasi yang sudah salah kaprah sulit dirubah. Pemerintah sudah dipandang tepat memilih BRT sebagai angkutan massal cepat berbasis jalan diimplementasi mengingat kekisruhan yang terjadi antara negara, pasar dan masyarakat dalam membangun angkutan massal lainnya (*monorel* dan *subway*). Praktik bertransportasi dengan menggunakan BRT membutuhkan adanya modal berupa budaya berkota. Sebagaimana dikatakan oleh Kusumawijaya (2006) bahwa masyarakat Indonesia tidak memiliki basis budaya berkota, tidak memiliki sejarah atas kota, tetapi memiliki sejarah berkampung, yang saat ini terlihat dari adopsi model penguasaan atas jalan. Yang kemudian menjelma menjadi fenomena ajek dan dipraktikkan banyak orang, hingga akhirnya menimbulkan kesemrawutan di jalan.

Secara keseluruhan, sistem BRT-Transjakarta ini diharapkan dapat mewujudkan sistem transportasi yang andal, efisien, aman, dan nyaman, serta berbasis pada profesionalisme pengelolaan angkutan umum. Proposisi ruang sebagai arena konsumsi kolektif didasarkan pada tesis Manuel Castells tentang ruang sosial (1977) yang dikutip Saunders (1989) bahwa ruang adalah suatu tempat/lokasi atau unit terjadinya konsumsi kolektif. Ruang memungkinkan ada organisasi sosial yang dapat memfasilitasi terjadinya konsumsi kolektif. Proposisi Castells ini bertumpu pada analisis aktor yang konkret dan strategi perjuangan dan situasi lain yang khusus.

Penjelasan dari informan penelitian ini mendukung pendapat yang dikemukakan oleh kedua teoretisi di atas. Sekarang ini jalan tidak lagi murni menjadi barang publik, dan jalan menjadi ruang kontestasi kapitalisme. Karena selain Transjakarta, angkutan umum reguler tetap beroperasi berhimpitan dengan jalur bus Transjakarta. Pemerintah tidak menghapus angkutan reguler itu, tetapi membiarkan angkutan itu terus beroperasi sampai sekarang. Tetapi di sisi lain, pemerintah juga membutuhkan *partner* untuk mengelola BRT-Transjakarta, dengan melibatkan operator bus reguler untuk menjadi operator BRT-Transjakarta.

Cara demikian itu bermanfaat untuk meminimalisasi interpretasi praktik monopoli dalam pengelolaan angkutan umum massal, dan pengembangan citra positif bagi pemerintah sebagai aktor yang bertanggungjawab pada kepentingan masyarakat luas. Meski dalam realitasnya ada kecenderungan yang mengantarkan pada suatu pemahaman bahwa pemerintah melalui BRT-Transjakarta menjadi perpanjangan kapitalis. Kecenderungan ini tercermin dari pandangan pemerintah tentang penghapusan harga tiket Rp 2000 yang berlaku pada pukul 5 hingga 7 pagi.

Pendapat informan itu selengkapnya sebagai berikut:²⁴

”...Operator konsorsium yang ada sekarang karena jalurnya diganggu atau terganggu atau terpatahkan, jadi mereka dilibatkan sebagai operator atau mereka didulukan, supaya tidak kapitalis murni. Konversi bus kota menjadi busway, ada biaya transformasi sosialnya. Terkait dengan persoalan BLU menjadi BUMD atau PT supaya memiliki otonomi untuk mengelola uang, karena selama ini, BLU itu banci. Ada faktor-faktor di luar kuasa BLU, yaitu PGN, Polisi, Dishub—yang menyiapkan bus. Komisi B menganggap manajemen BLU Transjakarta amburadul. Banyaknya proyek busway yang tak berjalan menjadi acuan usulan restrukturisasi ini. BLU Transjakarta dinilai lebih baik jika menjadi perusahaan perseorangan yang tidak terikat birokrasi Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta...”

6.4.3. Operator ditentukan oleh Pemerintah dan Konsumen

Pada saat ini Transjakarta baru dapat menyerap tiga persen dari komuter yang ada. Menurut perhitungan MTI seharusnya Transjakarta dapat menyerap sampai 50 persen dari komuter. Dinas Perhubungan DKI Jakarta pada awal pengoperasian Transjakarta tidak melakukan tender operator untuk koridor 1 sampai 4, tetapi juga untuk koridor 5 sampai 7. Pemerintah DKI dalam hal ini Dishub melakukan penunjukan langsung operator terutama dalam hal pengadaan armada. Karena pemerintah belum memiliki kemampuan untuk membiayai pengadaan armada Transjakarta. Sehingga secara praktis, pemerintah melakukan penunjukkan operator.

²⁴ Wawancara dengan ketua Komisi B DPRD DKI Jakarta, 19 Februari 2010.

Mekanisme penunjukan langsung tidak hanya berlaku untuk pengadaan armada, tetapi juga penentuan tarif. Operator penunjukan ini disebut sebagai operator konsorsium.

Persoalan kontestasi kepentingan terjadi setelah koridor IV dan VII beroperasi pada tahun 2007. Padahal sebelum koridor tersebut beroperasi, Pemda DKI Jakarta saat itu berencana mengoperasikan Transjakarta koridor IV sampai VII, dan pada 20 Juli 2006 Dinas Perhubungan DKI Jakarta memberitahukan kepada perusahaan bus kota yang terkena dampak penataan trayek untuk melakukan persiapan pengadaan kendaraan (armada bus). Kemudian, dibentuk konsorsium untuk mengakomodasi perusahaan-perusahaan bus kota yang trayeknya terkena dampak pelaksanaan Transjakarta.

Kedua konsorsium itu adalah PT Jakarta Mega Trans (PT JMT) dan PT Jakarta Trans Metropolitan (PT JTM). Alasan itu tertuang dalam surat Kepala Dinas perhubungan No 3480/-1.811.1 dan dalam Peraturan Gubernur (Pergub) DKI Jakarta nomor 123 tahun 2006 tanggal 7 Desember 2006. Kemudian dalam pasal 1 ayat 11 Pergub 123/2006 tersebut disebutkan bahwa konsorsium merupakan penggabungan perusahaan-perusahaan angkutan umum bus kota yang terkena dampak restrukturisasi trayek.

Untuk mengembangkan kepentingan bisnisnya, pemerintah dan BLU melakukan penambahan operator dengan mekanisme tender. Menurut Gubernur Fauzi Bowo, hak pengelolaan selama ini ditenderkan kepada konsorsium pemilik armada untuk jangka waktu tujuh tahun dan bukan untuk jangka pendek. Tender armada tidak diadakan setiap tahun. Pemerintah berencana membuat pola yang sedikit berbeda, di mana ada aset yang dioperasikan oleh orang dengan tender yang berbeda. Dalam konteks ini, ada keterbukaan dan peluang dari setiap operator untuk ikut tender. Menurut penjelasan Gubernur: “Yang tidak *qualified* tentu tidak bisa diikutsertakan. Intinya tidak ada penyelenggaraan yang begitu saja ditentukan Gubernur,” katanya. (TEMPO *Interaktif*, Jakarta, 10 Januari 2010).

Setelah koridor itu beroperasi, setahun kemudian (tahun 2008) muncul persoalan baru, dimana persoalannya penunjukan PT JMT dan PT JTM oleh BLU sebagai operator bus di koridor-koridor tersebut dianggap tidak sesuai dengan peraturan yang tertuang dalam lampiran Keppres 80 tahun 2003, khususnya tentang

kriteria penunjukan langsung, baik dalam keadaan tertentu maupun pengadaan barang dan jasa khusus. Pembentukan konsorsium juga tidak memiliki dasar hukum yang kuat karena Peraturan Gubernur No 123 tahun 2006 yang mengatur penetapan operator bus, baru disahkan pada tanggal 7 Desember 2006. Artinya, diduga kuat Pergub 123/2006 dikeluarkan hanya untuk melegitimasi penunjukan langsung operator Transjakarta koridor IV sampai VII.

Sebanyak enam perusahaan dipastikan bersaing dalam tender pengadaan armada *busway* Transjakarta untuk Koridor IX (Pinang Ranti- Pluit) dan Koridor X (Cililitan- Tanjung Priok) yang akan dilakukan pekan depan. "Kamis (10/2) sudah selesai prakualifikasi tender, minggu depan tender pengadaan bus akan dimulai," kata Kepala Dinas Perhubungan (Dishub) DKI Muhammad Tauchid di Jakarta, Rabu. Dengan digelarnya tender tersebut, katanya, target pengoperasian kedua koridor yaitu tahun 2010 ini akan dapat ditepati.

Enam perusahaan tersebut memperebutkan kontrak kerja sama bernilai total Rp 302 miliar untuk pengadaan 139 armada bus bagi kedua koridor. "Ada tiga perusahaan untuk koridor IX dan tiga perusahaan untuk koridor X," katanya. Sebelumnya, proses tender sempat terhambat karena banyak perusahaan yang mengeluhkan tingginya komponen penilaian tentang kemampuan dasar perusahaan. "Kemudian aturannya kami ubah biar pesertanya lebih banyak," kata Tauchid. Sejalan dengan berlangsungnya proses prakualifikasi tender dan tender, maka Dinas Perhubungan juga melakukan perbaikan bagi halte dan jalur busway yang mengalami kerusakan sebelum dioperasikan (Jakarta, Antara News, 10 Februari 2010).

Persoalan lain yang juga muncul kemudian adalah kedua operator konsorsium beroperasi hanya berdasarkan surat perintah kerja (SPK), bukan kontrak. Inilah yang kemudian menimbulkan masalah. Karena, pihak PT JMT dan PT JTM kemudian melayangkan permohonan penetapan tarif. Surat bernomor 042/JTM/BLU/VI/2007 itu salah satu substansinya menyebutkan: Bahwa selama ini kami beroperasi dengan tarif Rp/km berdasarkan Surat Perintah Kerja (SPK) No.005/077.922 tanggal 22 Januari 2007. Menurut pasal 31 ayat 4 Keppres 80/2003 disebutkan bahwa pengadaan dengan nilai di atas lima juta rupiah sampai dengan 50 juta rupiah, bentuk kontrak berupa Surat Perintah Kerja (SPK) tanpa jaminan

pelaksanaan. Padahal, operasionalisasi koridor Iv - VII membutuhkan lebih dari 100 bus yang nilainya tentu lebih dari 50 juta rupiah.

Kerjasama operator konsorsium seharusnya didasarkan atas kontrak bukan SPK. Dengan demikian jelas bahwa pemberian SPK kepada operator konsorsium telah melanggar hukum. Selain soal legislasi, masalah tarif juga jadi persoalan. Tahun lalu PT. JMT dan PT. JTM pernah mengancam untuk menghentikan operasional seluruh armada bus yang melayani koridor IV hingga VII, karena tidak sepakat dengan penyesuaian tarif hasil tender, yang ternyata harga atau tarif per kilometer jauh lebih murah.

Konflik tentang biaya operasional berawal dari tender pengadaan armada bus, termasuk biaya operasional per kilometer. Tender didasarkan pada Peraturan Gubernur Nomor 123 Tahun 2006 tentang Pengadaan Bus Transjakarta. Dalam aturan itu, ditetapkan bahwa 40 persen armada *Transjakarta* ditenderkan, dan 60 persen untuk konsorsium. Sebelumnya penetapan harga tidak melalui tender, jadi dicoba melalui tender untuk mencari kelayakan harga.

Pelaksanaan tender didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa, yaitu setiap proyek di atas Rp 50 juta harus melalui tender. Juli 2008 tender pengadaan bus dilaksanakan. Lelang dimenangi PT Primajasa untuk koridor IV dengan harga Rp 9.536,50 per kilometer dan Rp 9.371,74 per km untuk koridor VI, PT Lorena untuk koridor VII dengan tarif Rp 9.443 per km, dan harga di koridor V yang menggunakan bus gandeng (articulated bus) dengan harga Rp 16.661 per km.

Berdasarkan hasil tender itu, Badan Layanan Umum lantas menetapkan tarif baru pembayaran Rp 9.300-9.500 per km kepada operator *Transjakarta*. Namun, konsorsium yang dibentuk untuk melayani operasional bus Transjakarta dan dibayar per km bus yang dioperasikan itu menolaknya. Empat konsorsium, yaitu PT Jakarta Ekspres Trans untuk melayani koridor 1, PT Trans Batavia untuk koridor 2 dan 3, dan PT Jakarta Mega Trans untuk koridor 4 dan 6, serta PT Jakarta Trans Metropolitan untuk koridor 5 dan 7, berusaha untuk memperoleh pembayaran sebesar Rp 12.885,11 per km sesuai dengan kontrak lama.

Padahal, menurut kepala BLU, ada klausul pada kontrak yang menyebutkan, jika ada tarif yang lebih rendah, tarif tersebut yang akan digunakan. "Tidak mungkin untuk barang yang sama kami membayar harga yang berbeda. Bisa dituduh merugikan negara," katanya. Selanjutnya dinyatakan: "Uang yang dipermasalahkan tak sedikit. Dalam setahun mencapai Rp 130 miliar." Mengacu pada Pergub 123/2006 pasal 7 ayat 1 dan 2, penentuan tarif dilakukan melalui dua mekanisme, yaitu negosiasi untuk operator konsorsium dan mekanisme tender untuk operator baru. Sedangkan dalam pasal 3 disebutkan apabila terjadi perbedaan nilai rupiah maka akan dilakukan negosiasi ulang terhadap harga yang lebih tinggi.

Mengingat penentuan tarif berkaitan dengan pengadaan armada bus yang tentunya bernilai lebih dari 50 juta rupiah, maka seharusnya tetap mengacu pada Keppres 80 tahun 2003 pasal 17 yaitu dengan cara pelelangan umum. Hal ini karena penyedia bus tidak terbatas, bukan pekerjaan yang kompleks dan tidak dalam keadaan khusus. Apalagi, BLU belakangan melakukan sistem tender tarif yang ternyata hasilnya lebih murah dibanding tarif hasil negosiasi.

Tender tarif yang dimenangkan oleh PT Primajasa dan PT Lorena) ternyata hanya berkisar antara 9.371 rupiah - 9.536 rupiah untuk *single* bus untuk Koridor IV, VI dan VII dan 16.661 rupiah untuk *articulated bus*/bus gandeng untuk Koridor V. Hasil tender jelas menunjukkan bahwa tarif yang diberlakukan kepada dua konsorsium sejak tahun 2007 terlalu mahal, sehingga merugikan masyarakat serta membebani APBD DKI Jakarta. Penjelasan pihak PT JMT menunjukkan bahwa besarnya harga kilometer yang telah disetujui BLU itu sudah merupakan kesepakatan, tetapi BLU mempermasalahkannya. Seorang informan yang mewakili PT JMT menjelaskan bahwa: "...Yang disubsidi itu penumpang, bukan perusahaan, Karena uang tiket berdasarkan UU No 14 itu seharusnya menjadi milik kami, tetapi selama ini terjadi tidak kan..."

Ada proses tender ulang untuk menetapkan harga tarif tunggal yang dimenangi PT Lorena dan PT Primajasa itu. Padahal, kata informan dari PT JMT, sudah ada konsorsium yang mengelola koridor tersebut. Kenapa ada operator baru? Kalau caranya seperti ini kenapa dulu PPD tidak diminta menyediakan 10 bus, Mayasari 10 dan lain sebagainya. Informan tersebut menegaskan bahwa pengadaan bus boleh dilelang, tapi bukan pengelolaannya.

Deputi Direktur ITDP, mengatakan, selama lima tahun berjalan manajemen bus Transjakarta masih harus terus diperbaiki. Beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian khusus dari Pemprov DKI Jakarta, misalnya melengkapi infrastruktur masih kurang seperti membangun stasiun pengisian bahan bakar gas (SPBG), kemudian memperbaiki sistem kontrol operasional BLU misalnya mengembangkan sistem komputerisasi elektronik tiket, dan memperbaiki pola manajemen yang belum tertata dengan baik. “Semuanya ini harus menjadi acuan perbaikan BLU Transjakarta, Dishub dan Pemprov DKI dalam tahun ini. Jika tidak, transjakarta akan ditinggalkan masyarakat.

Berdasarkan data ITDP, memasuki usia kelima, armada bus Transjakarta yang sudah beroperasi mencapai 268 unit bus tunggal dan 16 bus gandeng, 120 halte dengan jalur khusus sepanjang 97,35 kilometer. Selama periode Januari-Desember 2008, jumlah penumpang rata-rata setiap hari 210 ribu orang. Pada periode ini, banyak pengguna kendaraan pribadi beralih ke bus Transjakarta, yaitu pengguna mobil 7,1 persen, sedangkan sepeda motor 15,4 persen. Total penumpang tahun 2008 mencapai 74.614.995 orang. Alasan masyarakat menggunakan Transjakarta, yaitu karena cepat sekitar 30,86 persen, nyaman 24,6 persen, aman 15,6 persen dan murah 15,5 persen. Dari jenis pekerjaan, pengguna Transjakarta didominasi karyawan 44,6 persen dan pelajar 24,2 persen.

Kajian Institut Studi Transportasi (Instran) dan Institute for Transportation and Development Policy (ITDP) menyebutkan adanya ketidak-konsistenan, yang terlihat dari lima faktor permasalahan yang dari tahun ke tahun tidak dapat diperbaiki oleh BLU Transjakarta. Kelima masalah itu adalah waktu tunggu pelanggan (*headway*) yang sangat lama, kurangnya armada bus, jalan tidak steril, skema jalur tidak berpihak pada angkutan publik, dan pengelolaan yang kurang profesional.

Rencana pembelian armada BRT-Transjakarta mempresentasikan peran bisnis pemerintah dan juga BLU. Kedua aktor ini bermaksud menguasai aset atau moda produksi yang bernama bus untuk mencegah ancaman pemogokan operator. Armada bus merupakan moda produksi yang menjamin kelangsungan operasional BRT dan dapat digunakan untuk tujuan komersialisasi atau mengejar keuntungan. BLU juga

bertindak merugikan konsumen dengan membatasi beroperasinya armada/bus dengan dalih untuk menghemat subsidi

Pembelian armada BRT-Transjakarta dapat juga diinterpretasi sebagai upaya pemerintah untuk mengurangi otoritas operator. Peranan operator berubah tidak lagi menyediakan armada dan perawatannya, tetapi hanya menjalankannya. Kecenderungan ini menunjukkan kuatnya keinginan pemerintah dalam mengembangkan layanan publik.

Besarnya keinginan pemerintah dan juga BLU untuk memberikan pelayanan kepada konsumen merupakan tujuan utama. Kepala BLU Transjakarta mengatakan:

”Standar pelayanan minimum merupakan target-target terukur yang harus dicapai oleh pihaknya dalam mengoperasikan bus Transjakarta. Beberapa komponen standar pelayanan minimum itu antara lain adalah selisih waktu kedatangan antarbus di setiap halte, kecepatan tempuh, dan ketepatan waktu seperti yang dijanjikan. "Bagaimana kami dapat meningkatkan kecepatan tempuh jika jalur bus Transjakarta terganggu macet atau badan jalannya bolong? Kami bakal mampu mencapai standar pelayanan minimum jika semua pihak diikat dengan kontrak untuk mencapainya bersama kami...”

Selanjutnya informan tersebut menegaskan dengan sikap optimis:

”...Jika standar pelayanan minimum tercapai, para pengguna BRT-Transjakarta akan menikmati pelayanan yang jauh lebih baik daripada saat ini. Kecepatan bus dapat ditingkatkan, ketepatan waktu dapat diandalkan, kenyamanan di dalam shelter dan bus lebih baik karena penumpang tidak bertumpuk penumpang...”

Menurut informan BLU, sebagian saja koridor yang dapat menjalankan fungsi ini, terutama koridor VI. Hal ini terlihat dari beberapa hal. Pertama, jika pelayanan Transjakarta menurun, mereka biasanya langsung menyampaikan keluhan kepada BLU Transjakarta. Jika keluhan itu tidak direspon BLU, mereka beralih kembali menggunakan mobilnya. Berbeda dengan koridor yang lain, koridor V dan VI. Jika keluhan mereka tidak segera ditanggapi mereka terus mengadukan keluhannya,

tetapi karena mereka tidak ada alternatif angkutan lain, maka mereka tetap menggunakan Transjakarta dengan kondisi apa adanya.

Informan dari BLU-Transjakarta menjelaskan:²⁵

”...Koridor VI penumpangnya pada menggunakan BB. Jika mereka kecewa dengan pelayanan BLU mengadu ke bos BLU. Jika pelayanan sudah bagus kembali, mereka balik menggunakan Transjakarta lagi. Berbeda dengan koridor III, yang dijuluki oleh pihak polisis sebagai jalur tengkorak. Bus dibakar jika menabrak warga yang menggunakan jalur khusus tersebut. Di koridor ini para penumpangnya tidak ada pilihan lain, dan mereka sering mengeluhkan pelayanan tetapi tetap menggunakan Transjakarta...”

Dari data di atas terlihat bahwa ada perbedaan pelayanan yang diberikan oleh negara/pemerintah kepada warga negaranya. Pelayanan yang diselenggarakan negara dalam konteks masyarakat kapitalis memang menempatkan negara untuk menjalankan keputusan-keputusan dari kelas kapitalis. Keputusan-keputusan tersebut dipola untuk mempertahankan sistem kapitalis dimana kelas pekerja (pramudi dan awak Transjakarta) harus bekerja melayani pemilik alat-alat produksi.

Gaikindo menjelaskan bahwa campur tangan pemerintah nampaknya tidak hanya terkait pengembangan industri otomotif, tetapi juga untuk melayani kebutuhan transportasi masyarakat. Keberpihakan pemerintah kepada dua kelas yang berbeda di dalam masyarakat: dengan membangun angkutan umum massal cepat seperti Transjakarta selain rencana pembangunan angkutan massal seperti MRT. Di sisi lain, pemerintah menunjukkan keseriusan untuk membangun industri otomotif didalam negeri. Hal ini merupakan salah satu bukti dari keberpihakan pemerintah pada kelas sosial tertentu yang dalam mobilitas kesehariannya tergantung pada mobil. Tuturan selengkapnya:²⁶

“...Yang penting di transportasi, pemerintah harus menetapkan sistem transportasi seperti apa. Jadi harus ditetapkan, *maintenance* apa, kemudian

²⁵ Wawancara, 22 Januari 2010.

²⁶ Wawancara 15 April 2009.

model transportasi apa yang akan diterapkan dalam sistem transportasi itu. Juga tata kota yang ada sekarang ini, harus diperbaiki terlebih dahulu, sebelum menerapkan sistem transportasi. Kalau sekarang ini menurut pemikiran saya adalah sistem approach culture, yang mestinya bisa dibentuk seperti kedisiplinan pengendara, sekarang mbak sendiri lihat kan pengendara motor seliwar-seliwer tidak tahu aturan. Tidak ada mereka sistem budaya di jalan yang berpatokan pada safety. Di Indonesia ini aneh, mereka mengadopsi sistem transportasi di Jepang, tapi mereka tidak mengadopsi UNIC. Jepang itu sistem transportasinya berpatokan pada UNIC. Tapi kita tidak mengadopsi UNIC, kan ini aneh namanya. Belum lagi di Indonesia penerapan sistem transportasinya di lapangan, tidak ketat...”

Selanjutnya informan tersebut menjelaskan bahwa ada perbedaan peran Gaikindo. Menurutny:²⁷

”...Peran Gaikindo tidak seperti dulu, sehingga kami sendiri, sekarang sudah menjadi gabungan para supplier dan produsen saja, tidak seperti dulu. Pada awal berdirinya Gaikindo pada tahun 1972. Pada tahun tersebut peran Gaikindo yang diminta pemerintah, adalah sebagai partner dalam pengambilan serangkaian kebijakan di beberapa departemen, di antaranya Departemen Industri, Departemen Perhubungan, Departemen Lingkungan Hidup, Departemen Keuangan, sampai Kepolisian, sering minta bantuan kita, jika akan diterapkan kebijakan. Tapi lama-kelamaan, entah kenapa Gaikindo, tidak lagi dilibatkan untuk memberi masukan mengenai kebijakan di bidang transportasi, mulai tahun 90-an lah. Kira-kira. Nah contoh kerjasama Gaikindo dengan pemerintah misalnya, mengenai *safety* mobil yang layak jalan itu seperti apa. Yang layak jalan itu mengacu pada standar UWICE. Kita beri masukan dan patuhi itu. Lalu kita untuk produk-produk mobil *assembling* yang nantinya akan dikirim lagi ke negara lain, maka Gaikindo

²⁷ Wawancara 15 April 2009.

dan pemerintah memberi ketentuan bahwa mobil tersebut harus memenuhi syarat dan ketentuan ke negara tujuan ekspor...”

Negara dengan otonomi relatifnya telah merubah dirinya menjadi negara untuk bermain di pasar dan berusaha menghentikan perkembangan pasar dengan membatasi monopoli untuk fungsi distribusi sumberdaya langka. Negara menjalankan fungsi pasar bersamaan dengan fungsi politiknya. Kecenderungan ini terlihat dari rencana pemerintah dalam kerangka mengoperasikan koridor IX dan X, di mana untuk mengadakan armada bus sendiri, sehingga tidak lagi melibatkan operator. Meski untuk pengadaan bus tersebut pemerintah telah melakukan tender.

Tabel 6.5. Pencapaian Realisasi Armada Operasi

Opera- tor	Koridor	Oktober			November			Desember		
		Ren OPS	Reali- sasi	%	Ren OPS	Reali- sasi	%	Ren OPS	Reali- sasi	%
JET	1	2,326	2,326	100	2,220	2,220	100	2,318	2,318	100
TB	2	1,150	1,150	100	1,100	1,100	100	1,130	1,127	99,73
	3	1,283	1,283	100	1,230	1,229	99,92	1,265	1,265	100
	Ekpress	930	930	100	900	900	100	930	930	100
JTM	4	682	682	100	660	660	100	682	682	100
	6	924	924	100	880	880	100	902	902	100
JMT	5 (ART)	270	198	73,33	260	207	79,62	268	211	78,73
	PGC-Senen	775	775	100	360	355	98,61	365	364	99,73
	PGC-HCB	-	-	-	390	390	100	410	409	99,76
	PGC-Ancol	465	465	100	450	450	100	465	464	99,78
	7	132	124	93,94	120	109	90,83	120	118	98,33
ESLT	5 (ART)	363	363	100	350	350	100	368	367	99,73
	7	496	496	100	490	490	100	532	532	100
	8	465	447	96,13	430	430	100	443	443	100
PP	4	460	460	100	440	440	100	452	452	100
	8	593	593	100	570	570	100	587	587	100

Sumber: BLU Transjakarta Busway Februari 2010

Memahami eksistensi BRT-Transjakarta, tidak dapat dilakukan secara deterministik, dengan membuat kategorisasi berdasar kelas social penggunanya. Transjakarta sengaja dibangun sebagai angkutan yang memiliki kemampuan hibridasi, karena dapat mempertemukan kepentingan semua kelas sosial yang ada di masyarakat. selain itu, BRT-Transjakarta dapat dijadikan sebagai simbol kekuatan kota dan transportasi kota dan mencerminkan rasionalitas ekonomi.

“...BLU berusaha melakukan perbaikan pelayanan *busway*—karena dalam *busway* ada pembelajaran. Jika berangkat dari kondisi ideal...tidak pernah berhasil. Penting sekali membangun perilaku atau budaya user. Perilaku user dibentuk oleh situasi, perilaku yang baik, positif jika situasi dan kondisi baik. Pengambil kebijakan yang ambil solusi, masyarakat yang memilih. Pada intinya, *busway* untuk meningkatkan pelayanan umum...Persoalannya sekarang adalah bagaimana *busway* itu berguna dan masih menjadi yang terbaik dibanding angkutan umum yang ada. Persoalan tentang pengadaan kendaraan idealnya ditambah, harus dipertemukan antara: semakin banyak armada bis, semakin nyaman (ada keteraturan headway), tiap 10 menit sekalli atau 5 menit sekali, di angka berapa yang bisa mewakili. Harus ada survey, 5 menit, 3 menit atau 10 menit? Waktu tunggu ideal itu berapa, uang untuk operasional terbatas atau tidak ada (APBD)...”

“...Bagaimanapun *busway* adalah proses pembelajaran, perlu waktu: pembelajaran budaya tertib, terbiasa naik turun di tempat yang ditentukan, tidak sembarangan—bagian dari budaya bertransportasi. Busway adalah program unggulan Pemda dan jalan tengah—pelayanan yang diupayakan ditingkatkan. Kunci kesuksesan adalah *political will* atau komitmen semua pihak (dari semua stakeholder), ya masyarakat, BLU dan termasuk didalamnya adalah polisi. Memecahkan masalah kemacetan: bikin jalan baru, menghilangkan satu lajur, sedangkan mobil pribadi terus meningkat, jika

busway kelamaan atau interval kelamaan orang akan kembali untuk pakai mobil pribadi lagi...”²⁸

Data di atas menjelaskan bahwa upaya pemerintah untuk membangun budaya baru dalam bertransportasi menjadi keputusan politik. BRT-Transjakarta menjadi pintu masuk untuk mewujudkan budaya tersebut. Meski masih banyak kendala yang menghadang di depan. BLU Transjakarta menjelaskan bahwa dalam mengelola Transjakarta, seringkali berhadapan dengan angkutan pribadi, karena pada saat di jalan, BLU tidak berdiri sendiri. Contoh: di luar jalur Koridor I (Blok M-Kota) ada *mixed traffic* yang parah.²⁹ Sistem transportasi Jakarta yang tidak dikelola dengan baik berarti mengabaikan prinsip dasar pengelolaan transportasi beradab, yaitu kemudahan akses bagi semua, keadilan, keberlanjutan secara ekologis, kesehatan dan keselamatan, partisipasi publik, serta transparansi. Kemudahan masyarakat untuk mengakses pada BRT-Transjakarta menjadi sangat penting mengingat kondisi kota Jakarta telah menjadi kota yang paling komplis permasalahan transportasinya.

Dapat disimpulkan, dalam sistem negara demokrasi, kerjasama antara sektor pemerintah dan swasta sangat dibutuhkan, tidak hanya untuk menghindari dominasi pasar terhadap kepentingan masyarakat. Tetapi kerjasama itu membawa implikasi ekonomi politik yang lebih luas. Pertama adalah melalui regulasi sektor transportasi khususnya BRT-Transjakarta berdampak terhadap pola-pola mobilitas dan pemilihan moda transpor bagi masyarakat dan mengurangi budaya ketergantungan masyarakat pada kendaraan pribadi. Kedua, peran pemerintah dalam sektor transportasi berdampak luas pada kondisi pengurangan permasalahan layanan transportasi publik. Ketiga, pemerintah berperan sangat penting dalam pengambilan kebijakan pengembangan BRT-Transjakarta terutama menyangkut tarif (harga) dan kenyamanan. Keempat, pemerintah dapat menjalankan fungsi regulator dan pemerataan pelayanan sosial di bidang transportasi publik, sehingga berdampak secara luas terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam transportasi.

²⁸ Wawancara dengan salah satu Direktur Operator Konsorsium non tender 7 Januari 2010.

²⁹ Wawancara dengan Asisten Manajer Perencanaan Operasional BLU Transjakarta 22 Januari 2010.

B A B 7

REKONFIGURASI INTERELASI DARI KONTESTASI HINGGA KOLABORASI

7.1. Pengantar

Di tengah perjalannya melayani kebutuhan angkutan masyarakat, BRT-Transjakarta ini menghadapi gesekan-gesekan kepentingan ekonomi politik dan kultural yang menyebabkan BRT tersebut tidak berperan optimal sebagai angkutan massal cepat. Sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu, pemerintah dihadapkan pada banyak pilihan kebijakan untuk mengoptimalkan peran BRT di Jakarta ini. Pilihan kebijakan itu kadangkala bertentangan dengan operator maupun masyarakat. Nuansa tarik menarik kepentingan mewarnai dinamika interelasi antara pemerintah, pasar dan masyarakat. Interelasi yang patut didalami adalah saat ketiga aktor berkontestasi dan berkolaborasi memperjuangkan kepentingan masing-masing.

Dalam kontestasi ada kekuatan yang dominan dan subordinan. Sedangkan dalam kolaborasi, setiap aktor yang berinterelasi, memandang ada kepentingan utama di atas segalanya daripada kepentingan yang dikontestasikan. Sehingga kolaborasi dalam konteks ini menjadi kekuatan dari pengembangan BRT-Transjakarta untuk mencapai tujuannya.

Bab ini mencoba menjelaskan perubahan dalam interelasi aktor-aktor itu. Perubahan itu terkait dengan bergesernya otonomi kekuasaan relatif pemerintah, yang tidak dapat dijalankan sepenuhnya. Karena ada kekuatan yang dapat mengontrol kebijakan BRT tersebut. Singkatnya, dalam bab ini realitas yang ada coba dikonstruksi. Rekonfigurasi dari berkelindannya antaraktor itu seperti apa, kemudian ditarik implikasi teoretis dan praktisnya.

7.2. Format Baru Interelasi

Dari uraian di bab sebelumnya dibahas bahwa pemerintah bukan aktor tunggal dan benar-benar otonom dalam pembangunan BRT-Transjakarta. Ada aktor-aktor lain yang tidak dapat dihilangkan peranannya, yaitu operator dan masyarakat. Operator sebagai pelaku pasar dalam realitasnya bukan kekuatan homogen. Ada operator konsorsium (*existing operator*) dan operator baru (hasil dari penerapan mekanisme pasar dengan metode tender).¹

Pemerintah/BLU memandang bahwa operator lama dianggap tidak standar dalam penyelenggaraan layanan BRT, sedangkan operator baru dianggap standar. Standar di sini terkait dengan spesifikasi standar BRT umumnya (dunia). Begitu pula masyarakat, dalam realitasnya tidak homogen, tetapi heterogen. Karena itu, untuk mengembangkan BRT, perbedaan-perbedaan tidak hanya dinegasikan. Isu-isu yang dikontestasikan tidak hilang, tetapi justru dikelola oleh pemerintah menjadi suatu kekuatan untuk mengembangkan dan menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Kolaborasi sangat dimungkinkan dan ia bukan suatu idealitas, tetapi realitas. Pemerintah seringkali mengambil jalan tengah melalui kapasitasnya sebagai regulator dan fasilitator dengan membuat kebijakan-kebijakan baru.

Dari isu-isu besar yang dikontestasikan, seperti telah dijelaskan di bab sebelumnya, di mana politik subsidi yang dalam pemahaman pemerintah DKI benar-benar untuk mencapai harga politis. Artinya, harga yang sekarang yaitu Rp 3.500 adalah harga politis. Pemerintah sangat membutuhkan dana dari pemasukan tiket. Pendapatan dari tiket sebesar sebesar 85 persen masih merupakan andalan bagi BLU untuk biaya operasional, sedangkan dari iklan adalah 10-15 persen.

Kolaborasi yang lain terlihat dari upaya DPRD mendukung sepenuhnya rencana kenaikan harga tiket ini yang diusulkan oleh pemerintah. Bentuk dukungan atau penerimaan DPRD terhadap keinginan pemerintah mengkomodifikasi layanan BRT disebabkan oleh kondisi obyektif BLU yang tidak dapat mengandalkan biaya

¹ Indikasi yang lain ditunjukkan dengan penerapan mekanisme pasar melalui metode lelang untuk pengadaan bus-bus baru Transjakarta yang dianggap oleh BLU masih kurang. Operator baru ini kemudian dikenal dengan sebutan sebagai operator lelang. Secara teknis, operator lelang berbeda dengan operator konsorsium. Operator lelang adalah sebagai badan usaha tunggal, tidak merupakan penggabungan berbagai operator angkutan umum yang memiliki trayek berhimpitan bahkan sama dengan BRT-Transjakarta.

operasional pada subsidi. Selain itu, ketersediaan APBD untuk mensubsidi penumpang BRT jumlahnya terbatas. Kondisi obyektif menjadi sandaran dari bekerjanya kolaborasi untuk mengembangkan BRT menjadi lebih baik.

Pelayanan publik BRT ini tidak murni disediakan oleh pemerintah, operator swasta ada berperan menyediakan layanan itu. Sehingga pemerintah seperti halnya operator menetapkan orientasi kepentingannya dengan mentarget keuntungan yang diperoleh. Kegiatan akumulasi keuntungan yang dilakukan pemerintah dibenarkan dalam operasional sistem BRT, karena BRT itu sebagai pelayanan transportasi yang memiliki orientasi bisnis. Selain itu, pemerintah juga memiliki argumentasi kuat bahwa komodifikasi layanan itu sebagai jalan yang bisa menyelamatkan operasional BRT.

Sebagaimana dikemukakan oleh Gubernur Fauzi Bowo bahwa pengembangan BRT membutuhkan investasi dana sangat besar, sehingga terbuka peluang yang semakin besar kekuatan swasta/pemodal besar untuk memiliki andil/saham dalam mengelola pelayanan itu. Kebutuhan dana besar itu tidak dapat disediakan oleh pemerintah DKI sendirian. Tidak ada jalan lain yang dapat dibenarkan dan diterima oleh DPRD dan masyarakat kecuali mengundang investor untuk membangun koridor XII sampai XV. Dana tersebut untuk pembebasan lahan dan pembangunan infrastruktur BRT-Transjakarta.

Dengan demikian, kekuatan pasar memiliki peluang untuk investasi dalam pembangunan BRT ini. Kebijakan ini dapat diinterpretasi pengembangan BRT-Transjakarta bukan hanya sebuah ruang negosiasi yang dilakukan secara sadar, tetapi BRT-Transjakarta juga meluas eksistensinya menjadi mesin ekonomi politik untuk mengatur dan mengendalikan operator dan masyarakat. Pasar menjadi sistem abstrak, tak tersentuh, serta memiliki logika internal yang unik. Bahkan pasar menjadi kekuatan ampuh tidak kasat mata yang telah menghantarkan negara, pemerintahan, birokrasi berubah menjadi pelaku pasar, bermain di pasar untuk mendiktekan kepentingannya kepada operator dan masyarakat.

Dengan kekuatan finansialnya, pemerintah dapat dengan mudah menjalankan bisnis Transjakarta. Hal ini didukung dengan kenyataan yang menunjukkan bahwa pemerintah melakukan proses kapitalisasi dan komersialisasi tiada lain untuk menopang kinerja instansi tersebut agar dapat berjalan. Hal itu menunjukkan bahwa

tata ekonomi-politik telah mendisposisi negara untuk mendekat pada praktik kuasa bisnis, tanpa meninggalkan peranannya untuk menciptakan keadilan distributif melayani kepentingan umum.

Seperti dijelaskan dibagian terdahulu bahwa skenario kenaikan tarif, rencana pencabutan subsidi sampai nol persen dan pemberlakuan mekanisme tender merupakan rangkaian dari mekanisme kekuasaan bisnis pemerintah. Subsidi tidak bisa dihitung sebagai potensi kerugian pemerintah. Pencabutan subsidi bukan cara untuk meningkatkan investasi. Tetapi pencabutan subsidi dapat menjadi hakim bagi buruknya tanggungjawab pemerintah pada pelayanan masyarakat.

Dalam perspektif ekonomi politik, transportasi adalah komoditas, sehingga masyarakat untuk memperoleh pelayanan transportasi harus membelinya melalui mekanisme pasar terbuka/kemampuan untuk membayar. Dalam pandangan ini, masyarakat/individu-individu dapat menikmati pelayanan transportasi sesuai dengan preferensinya/keinginannya berdasar kemampuannya membayar. Sedangkan bagi anggota masyarakat yang tidak memiliki kemampuan membayar atau tidak mampu mengakses pada sarana transportasi maka harus menerima layanan transportasi yang tidak diinginkannya, mereka tidak dapat memilih sarana transportasi sesuai dengan yang diinginkannya (tereksklusi secara sosial). Mereka menerima pelayanan transportasi apa adanya. Dalam perspektif ini, buruknya pelayanan transportasi publik adalah sah dan tidak menyalahi hukum.

Menempatkan pasar berada di luar sistem kekuasaan politik adalah tidak relevan dengan kondisi negara-negara berkembang. Bahkan Polanyi (1944, 2001) mengatakan adanya '*embeddedness*' di mana ekonomi bukan bidang yang otonom, melainkan tersubordinasi secara historis ke dalam sistem sosial dan politik. Sebagaimana dinyatakan Fred Block (2001), sesungguhnya Polanyi menolak *self regulating market* yang menempatkan masyarakat untuk tunduk pada logika pasar. Tidak mungkin mengeluarkan peran negara dari aktivitas ekonomi sebagaimana diharapkan kaum neoliberal yang mengagungkan peran pasar dalam segala bidang kehidupan manusia.

Ada beberapa hal dari analisis data yang bisa direfleksikan secara teori dan praktis. Pertama, ada dinamika internal yang digerakkan oleh kepentingan yang berbeda menjadi dinamika kontestasi yang sangat intensif antara masyarakat

pengguna angkutan umum, BRT-Transjakarta dan pengguna sepeda motor. Pemerintah bisa dibidang membiarkan dinamika internal di masyarakat itu terus berlangsung. Ketidakmampuan pemerintah membuat regulasi yang substantive akibat dari kolaborasi yang dilakukannya dengan kekuatan industri otomotif/kekuatan pasar. Regulasi yang substantive adalah kebijakan yang mengatur pembatasan kepemilikan mobil, motor oleh setiap warganegara dan juga penggunaannya. Jadi bukan hanya membuat kebijakan dengan menaikkan tarif, pajak, parkir dan pembatasan penggunaannya pada area tertentu. Kebijakan yang seperti ini merupakan kebijakan yang sublimatif. Akibat tiadanya kebijakan yang substantive mengakibatkan munculnya involusi kendaraan di Jakarta.

Pemerintah sama sekali tidak mampu mengerem laju pertumbuhan produksi mobil dan motor. Ketidakmampuan pemerintah untuk membuat regulasi yang membatasi kegiatan produksi otomotif karena pemerintah sadar akan ketidakmampuannya membangun angkutan umum yang memenuhi aspek transportasi yang berkelanjutan. Selain itu, memang kebijakan transportasi darat kurang terintegrasi dengan angkutan yang lain (kereta api), sehingga tidak memberi pengaruh ekonomi dan politik bagi masyarakat untuk terlibat dalam produksi layanan transportasi secara massal. Kenyataan itu telah menyebabkan munculnya sikap masyarakat untuk memenuhi kebutuhan angkutannya sendiri sebagai sikap rasional.

Kedua, dalam kebijakan transportasi, pemerintah menetapkan harga rumah di kawasan Bodetabekpunjur murah atau terjangkau sehingga masyarakat bisa terjangkau untuk menggunakan angkutan umum yang murah menuju kawasan Jakarta. Dengan harga tarif angkutan umum yang murah/terjangkau itu menyebabkan berkurangnya keuntungan operator angkutan dan akhirnya berujung pada buruknya pelayanan. Harga/tarif angkutan umum merupakan harga komoditas jasa layanan yang relative murah, dan pemerintah maupun operator mensubsidi warga kota/masyarakat sehingga secara politis kebijakan angkutan umum itu sangat bias kota.

Ketiga, Pemerintah DKI Jakarta dalam menetapkan kebijakan itu memanfaatkan alat Negara, yaitu DPRD dan BLU. Dalam setting kebijakan demikian itu, warga kota yang tidak mampu berada dalam posisi lemah. Dalam

menghadapi keadaan itu, pengguna BRT-Transjakarta mengorganisasi diri untuk mempengaruhi dan mengubah kebijakan BRT-Transjakarta yang bias kota. Di pihak lain, sikap pemerintah DKI dan juga BLU menunjukkan sikap responsif dan juga represif terhadap kritik konsumen.

Keempat, peneliti menemukan realitas sangat menarik dalam kasus kontestasi dan kolaborasi masyarakat dan pemerintah. Sebagai respon terhadap kebijakan BRT-Transjakarta dan keadaan yang berlaku, masyarakat konsumen menggunakan pasar untuk menentang kebijakan itu. Jadi, ketika pelayanan mulai memburuk, pemilik kendaraan pribadi kembali menggunakan kendaraannya. Mereka ini memiliki kekuatan tawar dengan BLU, jika layanan mulai menurun/memburuk, mereka menyampaikan aspirasinya langsung kepada BLU, dan segera mungkin BLU mengakomodasinya. BLU paham benar bahwa pengabaian aspirasinya mereka adalah suatu kerugian, karena mereka tergolong sebagai target dari program BRT itu. Masyarakat konsumen ini berada di koridor III yang memiliki aksesibilitas besar pada semua sarana transportasi, terutama mobil pribadi.

Kelima, keberanian masyarakat konsumen memprotes/menyampaikan keluhan atas pelayanan yang buruk merupakan sikap rasional masyarakat, di mana tindakan protes secara terang-terangan maupun terselubung (tersembunyi) yang dilakukan mempunyai pertimbangan rasional, bukan sikap moral saja sebagaimana diterangkan oleh teoretisi budaya. Hal ini berarti, peran pasar yang dijalankan oleh BLU cenderung sebagai alat politik untuk menolak keengganan masyarakat pengguna mobil pribadi menggunakan BRT-Transjakarta.

BLU sebagai organ pemerintah DKI Jakarta membuat serangkaian kebijakan yang berdasar pada pertimbangan rasional yang berkaitan dengan kepentingan umum dan juga kepentingan BLU sendiri. Begitu pula masyarakat memiliki kecenderungan untuk menggunakan kemampuan ekonominya untuk mengkonsumsi produk yang dihasilkan oleh industri otomotif. Jadi masyarakat juga bersikap pro-pasar (pro kepada produsen otomotif) karena mobil dan sepeda motor yang dihasilkan mereka membantu memfasilitasi dan memenuhi kebutuhan transportasi sesuai dengan preferensinya. Ini merupakan suatu bentuk pilihan dan keputusan rasional atas buruknya transportasi umum di Jakarta.

Keenam, masyarakat kelas menengah bawah yang sehari-harinya tergantung pada BRT-Transjakarta hampir dipastikan tidak memiliki kekuatan tawar sebaik kelas menengah atas. Data yang ada menunjukkan bahwa lemahnya kekuatan tawar kelas menengah bawah akibat dari tidak tersedianya pilihan sarana transportasi lain untuk melakukan mobilitas geografisnya kecuali BRT itu. Kecenderungan ini juga dapat dipahami sebagai pilihan dan keputusan rasional, sehingga menurunnya kualitas layanan bagi mereka bukan hal yang utama, dan tidak dipersoalkan atau dikeluhkan.

Terbatasnya kemampuan kelas menengah bawah yang ditunjukkan dari tiadanya pilihan sarana transportasi selain BRT-Transjakarta menunjukkan lemahnya posisi tawar masyarakat miskin kota untuk mengakses kebutuhan pokoknya. Posisi tawar yang lemah dari masyarakat miskin kota, telah memperkuat ideologi pemerintah untuk tidak bersungguh-sungguh membangun angkutan umum itu. Lemahnya posisi tawar dari kelas ini menyebabkan penyediaan jasa layanan angkutan umum dari pemerintah menjadi ala kadarnya saja. Bahkan kualitas layanan sebagaimana pengamatan peneliti, dan juga yang disinyalir oleh berbagai media massa akhir-akhir ini menunjukkan penurunan kualitas layanan Transjakarta. Pemerintah sengaja atau tidak, telah terjadi pembiaran bahkan penelantaran kebutuhan sebagian besar masyarakat, yang sehari-harinya mengandalkan pada angkutan umum ini.

Dalam kondisi ketidakmampuan mengatasi kemacetan, adalah tidak tepat apabila pemerintah menyetujui skema kenaikan tarif yang diusulkan oleh ITDP dan didukung sepenuhnya oleh DPRD DKI Jakarta. Kemungkinan besar, Jakarta semakin macet. Pada suatu saat apabila rencana bisnis ini berjalan (skema scenario kenaikan tarif bersifat periodik, dan dimulai tahun 2011), tidak menutup kemungkinan bus Transjakarta akan bernasib sama seperti PPD. Ini merupakan suatu ironi dari kebijakan sosial yang menyangkut kepentingan transportasi orang banyak.

Bertolak dari rencana skenario itu, apakah memang pemerintah ingin menambah kemacetan? Dari total jalan sepanjang 7600 km menampung 5,7 juta kendaraan milik warga DKI. Bahkan, jumlah ini diyakini meningkat menjadi 8,5 juta kendaraan karena sebagian besar pemilik kendaraan yang berasal dari daerah penyangga juga masuk ke ibu kota setiap harinya. Kapolda Metro Jaya beberapa

waktu lalu mengungkapkan tingginya jumlah kendaraan yang tidak seimbang dengan kemampuan jalan merupakan penyebab utama terjadinya kemacetan. Karenanya sudah pasti Jakarta macet, karena tingkat kepadatan kendaraan sangat tinggi.

BRT-Transjakarta tidak seperti bus yang menerapkan teknologi BRT, tetapi hanya sekadar bus yang menjalankan teknologi BRT prosedural, yang berbeda dengan bus regular. Hal ini berarti eliminasi hak rakyat untuk mengakses angkutan umum yang nyaman, aman dan harga terjangkau menjadi semakin menjauh. Tetapi ada data lain yang menunjukkan bahwa pemerintah telah meningkatkan posisi tawarnya dengan kekuatan/entitas bisnis dengan rencana untuk membeli bus sebagai armada Transjakarta.

Kemauan dan kemampuan pemerintah untuk membeli armada untuk beroperasinya BRT sebagai bentuk respon pemerintah terhadap kekurangan armada dalam suatu koridor tertentu, dan mengatasi ancaman mogok operator untuk tidak menjalankan armadanya. Ancaman itu jika benar-benar terjadi dapat mengganggu operasional BRT-Transjakarta. Kecenderungan ini, menunjukkan kuatnya keinginan pemerintah untuk melayani masyarakat, dan tentu saja juga keinginannya sendiri. Pemerintah tidak mau didekte pasar ketika menjalankan misinya/kepentingannya. Hal ini juga dapat ditafsirkan sebagai suatu fenomena yang menunjukkan mulai menggeliatnya kekuatan operator untuk mulai mengembangkan dominasinya melayani transportasi masyarakat.

Ketika pemerintah sudah terjun dan bermain di pasar, pemerintah telah berhasil melemahkan kekuatan tawar operator, membatasi ruang gerak operator untuk mengakumulasi keuntungan atas pelayanan publik yang tidak dibenarkan untuk dikomersialkan. Dengan melemahnya kekuatan tawar operator, hal ini menunjukkan bahwa operator tidak dapat bebas dari campurtangan pemerintah. Bahkan operator sebagai pemilik modal berupa armada bus, dan pramudi tidak dapat memisahkan diri dari pemerintah. Operator tergantung bahkan senantiasa menggandeng pemerintah dalam rangka merealisasi fungsi ekonominya.

Kenyataan itu telah menempatkan masyarakat sebagai entitas yang tidak dapat diremehkan peranannya dalam pengembangan BRT-Transjakarta. Tanpa mereka BRT adalah gagal dan tidak ada artinya. Preferensi masyarakat konsumen untuk menggunakan BRT pantas diapresiasi oleh pemerintah dan juga operator

dengan memberikan pelayanan sesuai standar SPM. Dengan cara itu, hak-hak mereka sebagai warga negara untuk menikmati pelayanan yang standar dapat menjadi kenyataan. Peran mereka ini sangat strategis, karena mereka sewaktu-waktu dapat menunjukkan kesadaran kritisnya bilamana pemerintah dan operator mengabaikan kebutuhannya. Masyarakat bisa berhadapan-hadapan dengan negara dan operator secara langsung atas menurunnya kualitas layanan. Hal ini dapat ditelusuri dari terbentuknya jaring sosial ‘Suara Transjakarta’, yang merupakan media pengguna menyampaikan aspirasi dan kepentingannya. Dengan kata lain, semakin besar kekuatan asimetris antara masyarakat berhadapan dengan operator dan pemerintah, semakin besar pula tingkat tuntutan masyarakat pada pengelola BRT-Transjakarta untuk bertanggungjawab atas menurunnya kualitas layanan.

Peranan pemerintah dalam ekonomi bisnis BRT-Transjakarta menjadi semakin besar dan mengejutkan para operator. Intervensi pemerintah di dunia usaha Transjakarta tidak relevan jika pemerintah bertujuan sama seperti entitas bisnis untuk mengakumulasi kapital. Transjakarta tidak dijual kepada swasta, tetapi dikelola oleh pemerintah sendiri sepenuhnya dengan menggandeng operator swasta. Tidak ada lagi proteksi ekonomi terhadap kepentingan operator.

7.3. BRT-Transjakarta: Industri Transportasi

Pengembangan BRT-Transjakarta dalam perspektif ekonomi politik mengarah pada pengembangan industri transportasi yang semakin kompleks. Kekuatan ekonomi dan juga politik merupakan pelaku utamanya. Karakter BRT yang demikian dapat diterima oleh konsumen sejauh kepentingan konsumen menjadi prioritasnya. Namun, kondisi di lapangan belum menuju ke arah sana. Hal ini terlihat dari penjelasan informan berikut.²

"Transjakarta itu lama juga, *nggak* nyaman, dan terlalu padat pada jam-jam sibuk. Kendati begitu, gua mau beralih menggunakan transportasi publik asalkan tepat waktu, ketersediaan armada serta kenyamanan dan keamanannya dijaga. Sekarang, pokoknya kondisi busway makin buruk..deh. Lihat aja mba halte-halte, AC-nya sudah tidak hidup, pintu tak bisa ditutup,

² Wawancara dengan konsumen BRT, 25 Juli 2009.

dan jalannya berlubang. Kondisi itu makin diperparah dengan sejumlah koridor BRT-Transjakarta yang belum beroperasi, semuanya pada rusak. Mobil *feeder* juga belum ada .. gimana ya... masak kota sekelas Jakarta, masih banyak berseliweran angkutan primitif, Metromini dan Kopaja dan PPD yang butut masih aja jalan-jalan. Saya sih nangeknya, pemerintah sekarang gak serius ngurusin transportasi...”

Data di atas menunjukkan bahwa peran pemerintah lemah dalam melayani kepentingan masyarakat karena tampak lambat dalam mengatasi kendala-kendala teknis. Sedikit demi sedikit, secara perlahan pemerintah begitu antusias membangun BRT, tetapi kebelakangnya pemerintah meruntuhkan kepercayaan konsumen BRT. Pada awalnya pemerintah memberikan jaminan dan kepastian bahwa BRT-Transjakarta mampu menjadi pilihan sarana transportasi yang handal, nyaman dan murah. Kepastian itu hilang secara perlahan. Pemerintah mungkin lupa bahwa BRT itu sebagai suatu kebijakan sosial (komoditas kolektif yang menjadi kebutuhan dasar masyarakat) untuk meningkatkan aksesibilitas bagi semua kelompok masyarakat. Kenyataan di lapangan, BRT bergeser dan ditempatkan dalam kerangka kebijakan ekonomi politik. Mengedepannya kepentingan ekonomi politik dalam pengembangan BRT bisa dipastikan menyebabkan bias bagi pemerintah akan kehilangan legitimasinya untuk membangun transportasi umum massal yang lain.

Apabila harga karcis BRT-Transjakarta diserahkan kepada kekuatan pasar, maka BRT-Transjakarta tidak hanya akan ditinggalkan oleh konsumennya, tetapi masyarakat akan menggunakan sepeda motor. Rekonstruksi harga karcis merupakan misi yang tidak bisa diabaikan oleh BLU/pemerintah. Tetapi masyarakat tak paham ada misi bisnis yang ‘disembunyikan’ pemerintah dalam pengembangan BRT-Transjakarta. Dalam pemahaman masyarakat, angkutan umum adalah murah dan disubsidi oleh pemerintah. Hal itu adalah lazim sebagaimana yang diterapkan dan berlaku di negara-negara maju dan berkembang umumnya. Tetapi pemerintah di negeri ini lain dan memiliki pandangan berbeda dalam soal subsidi.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kecenderungan masyarakat modern adalah mempraktikkan hal-hal berdasar rasionalitas, tetapi yang terjadi justru irasionalitas dalam keseluruhan (Marcuse, 1991). Hal ini dapat direfleksikan kedalam

suatu pemikiran bahwa ketika manusia sudah tergantung pada BRT-Transjakarta, justru angkutan ini melakukan penindasan lewat penerapan mekanisme pasar/kapitalis. Apakah BRT-Transjakarta telah menindas konsumen seperti yang terjadi pada jaman Karl Marx? Dalam konteks ini, manusia sebagai konsumen BRT ditindas oleh kekuatan yang tidak anonim, tetapi oleh kepentingan yang jelas dan nyata.

7.4. Perlawanan Terselubung Masyarakat

Kehadiran BRT-Transjakarta di tengah-tengah kehidupan masyarakat tidak sepenuhnya dilegitimasi oleh masyarakat. Perlawanan masyarakat ada dalam pengembangan BRT-Transjakarta. Bentuk perlawanan itu tidak terbuka atau dalam bentuk protes terbuka atau demonstrasi. Tetapi bersifat halus, dan tersembunyi. Fenomena perlawanan ini tampak dari tindakan masyarakat untuk menggunakan jalur BRT sebagai 'jalur antimacet'. Secara bersamaan, jika ada satu kendaraan masuk kedalam jalur BRT, pengguna kendaraan yang lain mengekor dibelakangnya, sehingga BRT sendiri tersendat terjebak kemacetan di jalurnya sendiri.

Fenomena ini merupakan bentuk protes masyarakat yang memandang bahwa pemerintah telah melakukan kelengahan dengan mengambil jalur yang sudah ada. Alasan untuk menghemat biaya operasional merupakan alasan klasik yang sampai saat ini belum bisa diterima dan dipahami masyarakat. BLU berpendirian bahwa jalur yang tidak steril berdampak merugikan BLU.

Perlawanan terselubung masyarakat yang bertemu dengan kebijakan pemerintah yang bernama sterilisasi jalur. Kedua hal itu berbeda, namun menyatu di lapangan. Setelah November 2007, jalur BRT-Transjakarta berubah menjadi neraka bagi para penggunanya. Waktu tempuh bus transjakarta menjadi sangat lama, penumpang pun harus sabar menunggu BRT-Transjakarta yang tidak kunjung datang karena terjebak diantara kemacetan. Tentunya pihak yang bertanggung jawab di lapangan atas masuknya kendaraan non-transjakarta ke jalur busway adalah polisi. Walaupun di tiap mulut jalur busway terpasang rambu "dilarang masuk kecuali transjakarta" yang sangat banyak jumlahnya, polisi tidak melakukan tindakan apapun terhadap para pelanggar rambu tersebut. Bahkan tidak jarang polisi terlihat memasukkan kendaraan non-BRT ke jalur itu.

Eksistensi Transjakarta yang mengisi ruang jalan pada dasarnya tidak terlepas dari kontrol dan pengaturan pemerintah, terutama dalam menentukan peruntukan ruang jalan itu bagi kepentingan publik. Karena ruang tidak pernah bebas dari identitas, artinya dalam ruang selalu memiliki identitasnya. Tetapi dalam kenyataan ruang khusus Transjakarta seringkali dimasuki oleh angkutan non-Transjakarta. Jalur khusus Transjakarta menjadi tidak steril. Hal ini telah menyebabkan ketidaknyamanan bagi pengguna Transjakarta. Karena tidak saja arus Transjakarta menjadi terganggu, tidak lancar karena jalurnya diserobot dan digunakan oleh angkutan yang lain, tetapi juga dengan jalur yang tidak steril telah menyebabkan terjadinya kecelakaan.

Tindakan penyerobotan, khususnya yang dilakukan oleh pejabat negara adalah salah. Tetapi tidak demikian dilihat dari undang-undang. Di dalam Undang-Undang No. 22/2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, polisi berhak melakukan diskresi atas lalu lintas yang diatur dalam pasal 104 yang berbunyi bahwa dalam keadaan tertentu untuk ketertiban dan kelancaran lalu lintas dan angkutan Jalan, petugas Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat melakukan tindakan: (a) memberhentikan arus Lalu Lintas dan/atau Pengguna Jalan; (b) memerintahkan Pengguna Jalan untuk jalan terus; (c) mempercepat arus Lalu Lintas; (d) memperlambat arus Lalu Lintas; (e) mengalihkan arah arus Lalu Lintas. Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib diutamakan daripada perintah yang diberikan oleh Alat Pemberi Isyarat Lalu Lintas, Rambu Lalu Lintas, dan/atau Marka Jalan. Itulah sepeinggal pasal dari UU yang memberikan kebebasan pada pejabat untuk menerobos berbagai kendala di jalan. Kebebasan yang dilegitimasi secara hukum mencerminkan praktik dari sistem birokrasi patrimonial.

Dengan diskresi yang dimiliki oleh aparat ideologi yang beroperasi mengatur keteriban lalu lintas di jalan, telah menyebabkan target penumpang BRT-Transjakarta sebagaimana ditetapkan oleh Gubernur menjadi tak terpenuhi. Tetapi sejak ada kebijakan yang diambil oleh Dishub DKI Jakarta untuk sterilisasi jalur, maka kebijakan target penumpang bisa diwujudkan. Kepala Dishub tanpa merasa kesulitan menyatakan bisa memenuhi target tersebut. Sehingga Kepala Dishub berusaha memenuhi target itu dengan kebijakan sterilisasi jalur BRT-Transjakarta. Hasilnya pun sangat positif. Hal ini terlihat dari kenaikan penumpang 18%

pascasterilisasi jalur yang diberlakukan mulai 3 Agustus 2010 (Berita Antara, 10 Agustus 2010).

Pengembangan BRT-Transjakarta dikatakan murah, tetapi pemerintah melalui BLU berupaya menggenjot pendapatannya untuk menutup kekurangan biaya operasional. Pembangunan BRT memang relative lebih murah daripada pembangunan angkutan massal lainnya. Mahalnya pembangunan angkutan massal lain karena keharusan untuk membangun infrastruktur yang kerap menggusur permukiman dan lahan milik warga. Karena itu tidak realistis bila dikatakan bahwa pembangunan BRT itu murah.

Persoalan murah dan mahal menjadi tidak relevan dijelaskan dengan macetnya pembangunan koridor VIII sampai XV, di mana pemerintah menyatakan tidak mampu untuk membiayai pembangunan koridor itu. Ini artinya, membangun BRT-Transjakarta adalah mahal, dibutuhkan investasi besar untuk melanjutkan pembangunan BRT. Dapat disebut murah karena pemerintah tidak mengeluarkan biaya untuk pembebasan lahan misalnya. Mahalnya pembangunan BRT terkait dengan biaya social dan politik yang ditanggung pemerintah untuk membebaskan lahan, dan dalam menghadapi protes/unjuk rasa masyarakat yang tidak diuntungkan dari proyek BRT. Pembebasan lahan dan konflik politik antara masyarakat, operator, dan pemerintah selalu terjadi selama pembangunan Koridor I hingga VIII.

Argumentasi biaya besar dan 'mahal' yang dikeluhkan pemerintah dalam pembangunan BRT adalah tidak relevan. Tentang hal ini ada seorang informan yang berpendapat bahwa itu hanya alasan saja. Artinya pemerintah DKI Jakarta memang membiarkan masyarakat untuk selalu bergelut dengan masalah kemacetan dan transportasi. Selengkapnya informan itu menuturkan:

“...Inget aja gimana demo terus menerus terjadi pada saat pembangunan koridor VIII yang lewat Pondok Indah. Katanya sih, pemerintah mau buat solusi transportasi yang nyaman, tetapi kalo demo seperti itu kan aneh. Sama-sama menyangkut kepentingan rakyat....satunya rakyat yang kaya raya, satunya rakyat yang tidak kaya. Kedua kepentingan beradu. Pemerintah mengatasnamakan kepentingan rakyat terus membangun halte

dan jalan melintas kawasan perumahan elite Pondok Indah. Sedangkan warga Pondok Indah melawan pembangunan itu. Gimana ini...????”³

Sementara itu pendapat sopir angkutan umum sebagai berikut:

“...Dari awal proyek *busway* ini sudah ditentang sopir dan pengusaha angkot. Tetapi demo-demo mereka yang serem pada saat pembangunan busway yang lewat Senen tuh!!!...Kayaknya, pemerintah kurang paham dengan masalah yang dihadapi sopir-sopir Angkot dan Bus. Kalo semua jalan dilewati busway...kita-kita ini mau kemana, penumpang pasti sepi...”⁴

Argumentasi dari informan Dishub:

“...Tentang adanya konflik konflik itu selalu ada, ada perbedaan. Implementasi *busway* sudah bagus, konsep bagus, meningkatkan kapasitas pelayanan umum. Sebagai rangkaian dari proses pembelajaran. Kasus Koridor VIII, dimana penghuni Pondok Indah—bilang jangan mengganggu kepentingan masyarakat, apakah karena mereka sebagai pembayar pajak terbesar, jadi memiliki hak lebih tinggi dari warga yang lain. Tetapi mereka tidak mengatakan itu secara eksplisit...”⁵

Dari data di atas dapat disimpulkan bahwa masyarakat yang kontra dengan pemerintah itu sebagai hal yang biasa. Masyarakat selalu bersikap menegasi setiap ada hal baru dan tidak menyangkut kepentingan dirinya. Pemahaman demikian itu, di satu sisi dapat diterima. Namun di sisi lain, pemahaman demikian merupakan suatu kekeliruan. Jika dari awal masyarakat dilibatkan dalam perencanaan, dan ada proses sosialisasi dan diseminasi program BRT, secara perlahan dan pasti masyarakat dapat menerima program BRT itu. Hal ini sesungguhnya tidak sejalan dengan semangat otonomi daerah, di mana masyarakat dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam konteks otonomi daerah yang merupakan pelaksanaan

³ Wawancara 5 Januari 2010 dengan pengguna mobil

⁴ Wawancara sopir Angkot Senen-Kampung Melayu 5 Maret 2009.

⁵ Wawancara 3 Maret 2009.

dari sistem pemerintahan demokrasi, maka tidak ada masyarakat yang hanya menjadi obyek kekuasaan atau kebijakan politik. Yang lebih penting lagi adalah tidak ada kebijakan yang bebas dari proses politik. Apalagi BRT-Transjakarta yang tujuannya melancarkan mobilitas masyarakat, tetapi masyarakat tidak dilibatkan dalam proses penggodokan kebijakan itu. Ini suatu ironi dari kebijakan politik BRT-Transjakarta. Kepentingan masyarakat pada transportasi yang nyaman, aman dan terjangkau telah cukup disuarakan oleh pemerintah, sehingga masyarakat tidak perlu lagi bersuara. Suatu kecenderungan yang bertentangan dengan semangat otonomi daerah dan demokrasi. Tetapi bagaimanapun, hal ini mencerminkan suatu fenomena bahwa pemerintah masih kuat, dan juga tak segan-segan pemerintah merepresentasikan kepentingan dirinya kedalam kepentingan masyarakat/umum.

Dalam pemahaman birokrat untuk mengatasi persoalan transportasi di kota Jakarta tidak cukup hanya mengandalkan BRT-Transjakarta. Kehadiran BRT itu bukan untuk mengatasi kemacetan. Tetapi pemerintah selalu berpendapat bahwa BRT-Transjakarta merupakan salah satu solusi mengatasi kemacetan.

Menurut informan Dishub:⁶

“...Angkutan kota dimana mana, di negara maju, Jepang dsb memang penumpangnya harus berdiri dan selalu penuh. Bahkan kereta di Jepang adalah petugas yang berperan mendorong penumpang untuk masuk supaya yang lain terangkut. Tetapi untuk angkutan luar kota memang harus duduk, karena jarak jauh. Perjalanan dalam kota adalah jarak pendek, berdiri, bukan duduk. *Mindset user* yang ada selama ini adalah angkutan dalam kota yang nyaman itu duduk. Orang yang tidak mengerti angkutan kota atau tidak senang, berarti ada salah persepsi...”

Penjelasan informan itu menunjukkan bahwa diperlukan ketahanan bagi konsumen angkutan umum untuk berdiri sejauh jarak yang ditempuhnya. Data itu sebenarnya mempertegas adanya perbedaan sosio kultural antara kebiasaan masyarakat di Jepang dan di Jakarta dalam bertransportasi. Sejauh yang penulis

⁶ Wawancara 3 Maret 2009.

amati kondisi di lapangan, budaya bertransportasi warga Jakarta dan Indonesia umumnya masih buruk. Hal ini tampak jelas dari perilaku tidak mau mengantri, suka menyerobot, mendorong-dorong penumpang lain, dan sebagainya. Belum lagi, kondisi transportasi di kota Jakarta, mulai dari KRL sampai BRT belum layak sebagai angkutan yang manusiawi dan beradab. Jadi perilaku konsumen yang kurang beradab, didukung dengan kondisi angkutan umum yang kurang manusiawi, banyak dari angkutan umum yang sebenarnya tidak laik jalan dan tidak menjamin keselamatan penumpangnya. Realitas sosial seperti ini selayaknya menjadi perhatian utama pemerintah.

Faktor konteks/lingkungan sosio budaya juga menentukan kenyamanan dalam bertransportasi. Realitasnya yang ada adalah tingkat ketidaknyamanan sangat terasa saat berada di dalam angkutan umum itu, ada banyak pemanfaat yang mencari kehidupan, seperti pengamen, pedagang, pengemis, copet, preman dan lainnya. Yang menambah ketidaknyamanan menggunakan angkutan umum di negeri ini adalah kultur berkota yang belum ada, kecuali kultur kampung.

Kendati demikian, kehadiran BRT-Transjakarta dapat dijadikan model bagi masyarakat urban untuk membangun budaya baru transportasi. Pembangunan budaya transportasi yang beradab, yang lebih baik, dibangun atas nilai-nilai keteraturan, ketertiban, kenyamanan, keamanan, disiplin, yang sama sekali berbeda dengan kultur bertransportasi yang ada di luar Transjakarta atau angkutan umum lainnya.

7.5. Penelantaran Konsumen

Mencermati angka lonjakan penumpang dari setiap koridor (dalam bahasan sebelumnya), berarti pengguna BRT-Transjakarta bukan pengguna mobil pribadi sepenuhnya. Meski pertumbuhan penumpang terus melonjak rata-rata pertumbuhan penumpang per tahun 10,40%, dan diprediksi jumlah penumpang pada tahun 2010 adalah 100 juta penumpang, dan prediksi pendapatan 2010 adalah Rp 280 milyar. Daya angkut bus Transjakarta adalah 250.000 penumpang per hari, dan 294.006.293

perjalanan dari 2004-2009. Diasumsikan oleh BLU Transjakarta, penumpang Transjakarta berpotensi terus meningkat.⁷

Dinas Perhubungan DKI Jakarta menyatakan jumlah penumpang bus Transjakarta meningkat 18 persen atau total penumpang sebanyak 174.471 orang untuk 4 koridor. Rata-rata ada kenaikan sebesar 18,26 persen," kata Kepala Dinas Perhubungan (Dishub) DKI Jakarta. Dijelaskannya, berdasarkan data pada Jumat (6/8) terdapat 174.471 orang dengan rincian mencapai 81.437 orang atau naik 17,04% di koridor I (Blok M - Kota), Koridor III (Kalideres - Harmoni) sebanyak 33.295 orang atau naik 14,91%. Sedangkan Koridor V (Kampung Melayu - Ancol) sebanyak 30.975 orang atau naik 23,24 % dan Koridor VI (Ragunan - Dukuh Atas) sebanyak 28.764 orang atau naik 17,84%. (Berita Antara, 10 Agustus 2010). Sedangkan jarak antara bus (headway) bus Transjakarta semakin cepat, yaitu menjadi 2-5 menit per bus dari sebelumnya yang mencapai 5-10 menit per bus. Mengenai keinginan Gubernur DKI Jakarta, Fauzi Bowo agar jumlah penumpang BRT-Transjakarta sebesar 25%, Pristono yakin target tersebut bisa dipenuhi bila kendala-kendala yang dihadapi BRT itu bisa diatasi.

Dibalik upaya pemerintah meningkatkan konsumen BRT, justru Pemerintah Pusat belum merespon sepenuhnya kebutuhan bahan bakar gas. Pemerintah DKI berharap adanya keputusan dari Kementerian Energi dan Sumber daya Mineral untuk memberlakukan satu harga BBG, dan tidak dua harga seperti yang saat ini berlaku, yaitu: Rp2.562 dan Rp3.500 LSP (liter setara premium).

Dengan satu harga dapat menambah kecepatan BRT beroperasi, tetapi itu tidak mudah menetapkannya karena kewenangan ada di pemerintah pusat. Selain itu, Gubernur membuat kebijakan pendukung untuk menaikkan minat masyarakat menggunakan BRT yaitu dengan sterilisasi jalur. Kebijakan ini ditargetkan bisa mendongkrak jumlah penumpang sebesar 25%.

BRT benar-benar dapat menjadi preferensi angkutan masyarakat apabila BLU mengelolanya dengan baik. Hal ini dapat dirujuk dengan penjelasan informan anggota DTKJ:⁸

⁷ Rencana Bisnis BLU Transjakarta Busway 2010, rapat kerja Komisi B DPRD DKI Jakarta, 1 Februari 2010.

⁸ Wawancara dengan informan Dishub DKI Jakarta yang juga anggota DTKJ 2007-2009.

“...BLU adalah badan publik, untuk kepentingan publik, dan juga ada pilihan. Dengan *busway* memang tidak menjamin Jakarta lepas dari kemacetan, busway hanya bagian kecil, kecuali jika semua berkolaborasi, MRT, monorel, busway semua berjalan...”

Selanjutnya dinyatakan: “bahwa pemerintah sebagai *policy maker* selalu menghadapi persoalan di lapangan. Karena dengan terus meningkatnya penggunaan mobil pribadi merupakan kebijakan kontra produktif bagi pembangunan BRT-Transjakarta.” Informan dari Dishub DKI Jakarta menyatakan:

“...Kunci kesuksesan adalah *political will* atau komitmen semua pihak (dari semua stakeholder), ya masyarakat, BLU termasuk polisi. Memecahkan masalah kemacetan: bikin jalan baru, menghilangkan satu lajuur, sedangkan mobil pribadi terus meningkat, jika busway kelamaan atau interval kelamaan orang akan kembali untuk pakai mobil pribadi lagi. Peran polisi penting dalam mengatur lalu lintas, terutama untuk mengunci simpang, *busway* tidak bisa lewat juga, maka dimobilisasi mobil pribadi untuk menggunakan jalur *busway*. Polisi berperan untuk menjaga penguncian simpang atau dalam keadaan darurat. Dasar hukum memang belum ada, tetapi untuk menjaga situasi yang tidak bisa dikendalikan, ada hak-hak diskresi kepolisian yang diatur dalam UU, mengatur lampu lalu lintas, pengambil kebijakan tetap manusia...”

Data tersebut membunyikan bahwa *political will* masih menjadi senjata andalan pemerintah untuk tidak dikatakan gagal dalam membangun BRT. Sudah menjadi keyakinan dan preskripsi umum dimana selalu dianjurkan bahwa *political will* sebagai kekuatan potensial yang dapat mengatasi program atau proyek pembangunan yang diindikasikan gagal. Untuk merealisasi pengembangan BRT memang idealnya ada *political will* yang benar-benar diwujudkan dalam kenyataan. Tetapi pemerintah tidak mudah mewujudkan *political will* ini menjadi *political do*. Hal ini karena dalam sistem politik ini banyak kepentingan dari luar pemerintah yang ingin memperoleh prioritas untuk direalisasi.

BRT-Transjakarta sebagai bagian dari sistem pembangunan transportasi publik diharapkan dapat merubah kehidupan masyarakat menjadi lebih baik dari sebelumnya. Alasannya, karena kehadiran BRT sebagai akses, yang membuka kesempatan bagi siapapun untuk melakukan mobilitas ke suatu tempat, tetapi juga memberikan faktor penting lain dalam perjalanan, yaitu kenyamanan dan waktu tempuh yang singkat. Meski pendapat Urry itu sangat relevan dengan kebutuhan masyarakat kota Jakarta dan sekitarnya, tetapi hal ini tidak dapat dengan mudah diwujudkan oleh pemerintah DKI Jakarta.

7.6. Implikasi Teoretis dan Praktis

7.6.1. Relevansi Teori dan Temuan Penelitian

Pembangunan BRT-Transjakarta tidak lepas dari struktur masyarakat yang tumbuh sebagai akibat kolonisasi dalam waktu yang panjang dan bertahan pada masa pascakolonial. Saat melangsungkan pembangunan ekonomi, negara-negara miskin pascakolonial mengalami kesulitan. Pilihannya adalah negara menempuh jalan kapitalis, dan mengoptimalkan kepentingan pribadi, kebebasan, persaingan mencapai efisiensi ekonomi. Pilihan ini jatuh dalam model negara organis statis. Pilihan yang lain adalah negara menjadi koordinator yang bertugas mengatur semua kepentingan yang ada di masyarakat. Ini ditandai dengan peran negara yang kuat dan campur tangan dalam semua aspek kehidupan masyarakat.

Fenomena negara tidak dapat dipandang sebagai konsekuensi dari empat proses modernisasi: diferensiasi, otonomisasi, universalisasi dan institusionalisasi. Para teoretisi klasik seperti Max Weber banyak diacu oleh analis tentang negara. Tetapi ada juga yang mengacu pada pemikiran Marx (teoretisi neo-marxian) seperti Milliband dan Poulantzas. Mereka ini menyadarkan kita tentang perlunya memberikan perhatian pada fenomena negara dalam hubungannya dengan realitas nyata ekonomi politik dan budaya dalam masyarakat seperti sekarang.

Studi ini berupaya mengisi ketidaklengkapan dan tidak memadainya ilmuwan sosial dalam menjelaskan fenomena interelasi negara dengan pelaku pembangunan yang lain yaitu masyarakat dan swasta/pelaku bisnis. Banyak spekulasi-spekulasi teoretis untuk menjelaskan fenomena negara pada suatu masa pemerintahan/rezim tertentu. Sebagian menganalisis tentang rezim Orde Lama dalam kepemimpinan

Soekarno, rezim Orde Baru dalam kepemimpinan Soeharto. William Liddle, Herbert Feith, Harold Crouch, Dwight King, Karl D. Jackson, Yoon Hwan Shin, Ben Anderson, Richard Robison, Vedi Hadiz dan Indonesianis lain. Teoretisi-teoretisi itu membangun peralatan analisis untuk memahami rezim tertentu, termasuk karakter birokrasi dan dinamikanya saat berinteraksi dengan kekuatan di luar struktur negara.

Kajian ini setidaknya dapat mengembangkan perspektif yang ditawarkan oleh para teoretisi klasik. Birokrasi tidak selalu terkait dengan asumsi *vested interest*, yang mengejar kepentingan-kepentingan ekonomi politiknya. Begitu pula pemerintah tidak dapat dipandang sebagai kelompok dari aktor atau pelaku politik yang ada di antara kelompok-kelompok lain. Negara memiliki peran sejarah yang harus diperhatikan dalam memenuhi kebutuhan warga negaranya. Masyarakat, pelaku industri dan operator swasta memiliki kemampuan untuk mengatur dirinya dan patut dilihat sebagai subyek analisis yang relatif otonom.

Ada satu kecenderungan yang tidak dapat disangkal, khususnya sejak persoalan transportasi menyeruak dan tidak dapat diselesaikan tanpa melibatkan disiplin ilmu sosial. Ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan dalam menguraikan bahasan dalam bagian ini. Garis besar bahasan meliputi: pertama, sudah menjadi ciri umum bahwa pendekatan ekonomi politik pada saat digunakan sebagai alat analisis memiliki kelemahan. Pendekatan ekonomi politik selalu menempatkan ide bersiasat dengan pasar (pemikiran ekonomi pasar). Padahal pembangunan sarana transportasi umum massal cepat pada masyarakat Dunia Ketiga tidak dapat mengandalkan pada pemikiran pasar.

Kedua, kegagalan negara untuk membangun sarana transportasi umum menemui banyak hambatan yang dimunculkan oleh sistem kapitalisme yang tidak bekerja sempurna di sektor transportasi. Tidak heran kemudian dikonsepsikan bahwa pemerintah yang harus campur tangan untuk membangun system transportasi yang paling baik. Tidak mengherankan jika terdengar optimisme bahwa kolaborasi atau aliansi antara negara dan swasta merupakan preskripsi kebijakan dan jalan keluar yang baik. Tentunya, hal ini tidak berlaku dalam realitas empirisnya. Tanpa keterlibatan masyarakat, aliansi negara dan pasar/swasta tidak dapat menjadi preskripsi yang dapat diandalkan. Kekuatan masyarakat dapat memperlihatkan

peranannya untuk memberikan dukungan melalui desakan/tuntutan untuk menempatkan peranan negara dan swasta dengan tepat.

Ketiga, negara dan masyarakat takkan mampu melawan pasar, tapi menyasiasi pasar untuk tidak bergerak bebas mengejar kepentingannya sebagai suatu keharusan dan selalu dimungkinkan. Siasat kepada pasar membutuhkan institusi sosial yang absah, yaitu negara. Dalam hal ini, BLU Transjakarta sebagai institusi sosial baru penunjang fungsi negara untuk melayani kepentingan masyarakat. Pengembangan BRT-Transjakarta sebagai suatu keharusan dalam kerangka membangun budaya baru bertransportasi dan mengurangi praktik kekacauan di jalan raya.

Transportasi menjadi suatu bidang yang ditandai oleh kondisi yang tidak dapat dinegosiasi dan dapat dinegosiasi. Yang dapat dinegosiasi coba dilakukan dan dijalankan oleh pengendara motor. Pejalan kaki telah melakukan negosiasi dengan pengendara motor, karean pengendara motor melanggar wilayah yang tidak dapat dinegosiasi, dan hasilnya adalah tidak ada konflik dan bahkan kekerasan.

Meski dalam kenyataannya sebagaimana diakui oleh salah seorang informan di Dishub yang mengatakan bahwa:

“...Persoalan yang dibicarakan di Dishub itu parsial, tidak komprehensif. Ujung-ujungnya dari semua persoalan hadala political Hill/komitmen. Dan hal ini bisa dilihat di budget. Semestinya Transjakarta harus dipahami semua stakeholder sebagai bentuk pelayanan terhadap masyarakat/*public service obligation*, tetapi DRPD menolak. Belum ada cara memahami subsidi degan jelas...”⁹

Dari data itu terlihat bahwa ada kecenderungan di mana pembangunan BRT-Transjakarta masih beroerientasi parsial, tidak dijalankan dalam kerangka aplikasi kebijakan Pola Transportasi Makro. Implikasinya, kepentingan masyarakat/publik pengguna angkutan umum diterlantarkan dalam kerangka menjalankan kepentingan bisnis yang notabene merupakan konsekuensi logis dari aplikasi teknologi BRT.

⁹ Wawancara dengan informan Dishub Provinsi DKI Jakarta yang juga anggota DTKJ periode 2007-2009.

BRT-Transjakarta tampaknya sudah menjalankan ideologi neoliberal, berarti kota Jakarta juga sebagai kota neoliberal. Jakarta memenuhi syarat sebagai suatu kota neoliberal, karena perencanaan transportasi dirumuskan pertama-tama sebagai suatu kebijakan bisnis untuk meraup keuntungan sesuai dengan eksistensi kotanya, dan pemerintah mengerahkan semua energinya untuk mencapai keberhasilan ekonomi dalam suatu kompetisi dengan kota-kota lainnya, seperti untuk investasi, inovasi dan pengembangan kekuatan kreatif dan produktif yang bermanfaat (Florida 2002, Leither 1990).

Menurut Informan Dishub Provinsi DKI Jakarta:

“Kebijakan transport Jakarta berdasar pada Pola Transportasi Makro (PTM). Karena itu bicara masalah transpor Jakarta berarti bicara tentang PTM. Ini sudah direvisi tahun 2007. Substansi yang direvisi adalah tentang pengaturan rute busway Transjakarta. Secara historisnya atau latarbelakangnya, Jakarta mengalami kemacetan total tahun 2014. Gambarannya, begitu orang mau mengeluarkan mobil dari garasi sudah tidak bisa, jalanan penuh berderet mobil. Luas jalan sama dengan luas kendaraan. Titik kritis ini terjadi di tahun 2014...”

Meski Jakarta adalah metropolitan, tetapi perencanaan transportasi belum terintegrasi sepenuhnya sesuai karakter kota dan masyarakatnya. Ada kebijakan Pola Transportasi Makro yang dibuat Pemda tahun 2003, tetapi kebijakan ini belum berjalan. Menurut informan Organda:

“Kebijakan transportasi itu harus menegaskan keberpihakan pada menengah bawah atau yang tidak punya sama sekali. Tetapi pada saat kenyamanan kelas menengah ke atas terganggu, suaranya keras, dan ini membuat gamang *decision makers*. Karena itu, *decision makers* untuk transportasi public perlu keberanian, ini suatu keharusan, karena perannya mengontrol lahan orang kaya, yang susah dilawan, dan ini tidak populer. Perlu memobilisasi *civil society* untuk memperkuat *civil society* ini, sehingga ia punya pressure untuk

pengambilan keputusan, sehingga bisa lebih kuat *decision maker* untuk buat keputusan itu...”¹⁰

Penjelasan di atas menyiratkan bahwa birokrasi bekerja dalam tataran misi untuk kepentingan social. Hal ini secara perlahan digantikan dengan agen public yang memiliki profesionalisme tinggi, dan bertanggungjawab pada pembangunan ekonomi, privatisasi layanan urban sekaligus memfasilitasi kompetisi diantara agen-agen atau struktur public. Kepentingan karenanya didasarkan sepenuhnya pada perhitungan untung rugi daripada misi pelayanan, pemerataan dan kesejahteraan social (Brenner dan Theodore 2002a, Leitner dan Sheppard 2002). Hal ini merupakan representasi untuk menggambarkan neoliberalisme karena muncul menjadi bentuk hegemoni masyarakat liberal pada saat ini.

“...*Busway* itu hanya sebagian kecil memecahkan persoalan transportasi public, bukan memecahkan masalah kemacetan. PTM itu adalah kebijakan untuk meningkatkan: fungsi dari angkutan massal secara kualitas dan kuantitas. Dalam PTM diatur tentang MRT, monorel, BRT, *waterway*. Berkaitan dengan penambahan kebijakan jalan—penambahan luas jalan. Terkait dengan transport demand management (TDM). Bagaimana *manage demand*, dengan cara seperti menambah luas jalan, pelebaran jalan, termasuk pembangunan jalan tol, penyempurnaan jaringan jika terjadi *bottleneck*—pelebaran jalan. Jalan baru yang benar-benar baru dan besar-besaran agak susah. Jadi pada dasarnya PTM itu adalah mengendalikan *demand*. Prinsipnya: ada *demand*, ada *supply*. Tetapi dalam tataran politik yang ada sekarang: sebagai contoh: jika ada demand 10 tidak diberi *supply* sepuluh, tetapi di split secara merata, penyebaran geografis...”¹¹

¹⁰ Wawancara 2 Juli 2008.

¹¹ Wawancara 3 Maret 2009.

Program Transjakarta berjalan tidak seiring dengan perbaikan angkutan umum konvensional (nonTransjakarta). Padahal sebagaimana pemahaman teknologi BRT bahwa program Transjakarta bukan program yang mengambil jalur sendiri untuk kepentingan Transjakarta sendiri, tetapi sebagai program terintegrasi dengan perbaikan angkutan umum lainnya. Salah satu dari angkutan massal yang tengah direalisasi adalah pembangunan *mass rapid transit*. Sedangkan untuk jalan rel, pemerintah mengembangkan KRL.

Informan penelitian ini berpendapat:

“...Dalam PTM itu *busway* itu bukan untuk memecahkan masalah kemacetan secara penuh, tetapi hanya sebagai alternatif akibat dari mobilitas atau pergerakan penumpang tinggi. Kalau sudah tinggi mau diangkut pakai apa? Memang *busway* belum efektif, tetapi kalo dihitung kapasitas satu jalur di perkotaan setelah dikurangi 1600 smp/jam (meski idealnya 1800), maka *busway* adalah solusi alternatif. Persoalannya bagaimana mengurangi hambatan-hambatan samping seperti lampu merah dll...”¹²

Data itu mempertegas bahwa BRT bukan angkutan yang bersifat massal. BRT adalah angkutan umum seperti angkutan reguler yang ada karena BRT tidak menjamin kenyamanan dan keselamatan bagi penumpannya. Banyak armada BRT yang mengalami kecelakaan dan terbakar. Bagaimanapun, BRT-Transjakarta adalah program yang diwarnai dengan praktik kompromi-kompromi politik yang dilembagakan.

Dalam negara, politik adalah bidang di mana negosiasi bukan saja dimungkinkan tetapi diharuskan, negosiasi antara kepentingan yang satu dengan kepentingan lain antara kelompok yang satu dengan kelompok lain atau antara keinginan yang satu dan keinginan lainnya.

Kesantunan dan kesopanan dalam lingkungan komunal tidak tercermin sama sekali dalam ruang publik. Saat mengantri karcis atau mengendarai mobil tidak cukup hanya dengan lampu sein untuk minta jalan, sekalipun dengan membunyikan

¹² Wawancara 3 Maret 2009, informan ini pernah memimpin BLU-Transjakarta.

klakson sulit mendapatkan jalan. Padahal menerobos antrean, menyerobot, membunyikan klakson keras-keras di negara maju dianggap sebagai perbuatan yang tidak etis, melanggar norma dan menimbulkan amarah banyak orang.

Sejalan dengan analisis penteorian konvensional ekonomi politik, *society* mengacu pada suatu arena aktor-aktor yang mengartikulasi dan menjalankan norma-norma dan nilai-nilai preferensi bebas formasi sebagai jangkar dalam ide kedaulatan pemilih (Lipset 1963), dan mengembangkan preferensi dalam dialog artikulasi bebas (Habermas, 1979). Dalam hubungan dengan domain komersial, *society* mewakili kedaulatan konsumen (Smith, 1992, dan Kotler, 1967), meski *society* juga pembawa sumberdaya manusia utama dalam memasok tenaga kerja bagi industri dan karenanya juga pendapatan/pajak bagi pemerintah.

Dalam proses pembangunan BRT-Transjakarta itu, peranan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan transportasi masyarakat menjadi warna yang sangat dominan, tetapi proses pembangunan BRT-Transjakarta itu berjalan tidak sempurna karena ada krisis dalam proses transformasi teknologi BRT itu, seperti krisis subsidi, krisis dana untuk operasional, krisis bus, krisis bahan bakar gas dan lainnya. Hal ini yang menyebabkan kerjasama fungsional antaraktor menjadi terganggu. Selain itu, ada juga konflik antara operator dan BLU-Transjakarta, antara masyarakat bukan pengguna dan pengguna, operator dan awak angkutan/pramudi dan lainnya.

Negara adalah wilayah publik, mengatur urusan negara tidak bisa dengan pendekatan privat, dan tidak dibenarkan oleh teori negara modern mengurus negara dengan pendekatan privat. Wilayah privat diatur oleh kultur, sedangkan wilayah publik diatur oleh hukum. Tidak ada pertentangan antara keduanya karena berbagai nilai budaya dapat mendukung proses *law enforcement*. Bagaimanapun negara mewakili prinsip rasionalitas ilmiah. Semua tindakan negara pada akhirnya berupaya merasionalisasi masyarakat yang dikuasai (Weber dikutip Habermas, 1981).

Kebingungan, inkompetensi, korupsi ini merupakan sistem yang salah dari sistem yang mengaitkan antara kebijakan publik dengan masyarakat. Tidak adanya tindakan bagi para penyerobot jalur BRT, masyarakat yang tadinya enggan sekarang telah dibiasakan untuk menggunakan jalur BRT. Padahal dari awalnya disiplin berlalu-lintas masyarakat Jakarta sudah rendah, apalagi dengan dibiarkannya berbagai pelanggaran lalu lintas yang terjadi. Tetapi dengan ditetapkannya kebijakan

yang mengandung unsur-unsur menekan (represif) atas kebebasan penyerobot jalur BRT, maka penyerobot pun melemah. Ada sanksi hukum kepada para penyerobot jalur BRT tersebut.

Menghadapi krisis transportasi di Jakarta sekarang ini tidak dapat dianalisis dengan melakukan penjelasan hanya berdasarkan satu perkara yang memudahkan impian tentang penyelesaian. Sering terdengar berbagai kesulitan menyelesaikan persoalan transportasi yang ada saat ini karena ketidakteraturan seluruh komponen pengguna jalan. Pengguna jalan dan pemanfaat jalan menjadi objek kekuasaan, dan selalu dipandang salah oleh pemerintah atau aparat ideologi polisi lalu lintas. Tentu saja realitas sosial itu tidak bisa disangkal bahwa disiplin merupakan hal yang sangat penting bukan saja dalam kehidupan negara, tetapi juga dalam kehidupan manusia dalam bertransportasi.

Demikian pula atas cara yang sama diandaikan bahwa kedisiplinan dapat ditingkatkan jika angkutan umum dibangun, diperbaiki melalui pembangunan angkutan missal cepat yang lebih teratur. Semua pemikiran ini tidak salah dalam substansinya, tetapi menjadi tidak seluruhnya benar karena dikemukakan tanpa distingsi yang mencukupinya. Uraian berikut menjabarkan distingsi tersebut yang berguna untuk memperbaiki kesalahan dan lebih bersifat metodologi daripada substansi.

Kehidupan negara tidak mengandaikan keteraturan politik. Sehingga negara mengatur tentang semua pengguna jalan. Keberadaan jalan di perkotaan, merupakan sumberdaya ekonomi yang diperebutkan oleh semua kelompok masyarakat. Secara sosiologis, keteraturan di jalan merupakan bagian kehidupan budaya dan karenanya tidak bisa dibiarkan tanpa aturan, dan tanpa budaya. Meski jalan itu anonim, namun anonimitas jalan tidak berarti tiadanya kekuasaan di jalan. Justru di ruang jalan, kekuasaan yang nyata itu beroperasi.

Negara membuat beberapa kebijakan regulasi dalam berbagai bentuk rambu-rambu lalu lintas. Rambu-rambu itu sebagai pedoman masyarakat dalam berperilaku di ruang jalan terutama saat bertransportasi. Rambu-rambu itu berfungsi mengarahkan, mengatur dan menindak masyarakat yang melanggarnya. Rambu-rambu merupakan bentuk intervensi Negara dalam mengatur perilaku warga negaranya. Regulasi dibuat berdasar persamaan hak dan kewajiban di antara semua

warga negara. Tidak mungkin seorang warga negara mengatakan lampu merah di jalan raya tidak berlaku buatnya, karena menurut nilai-nilai budayanya, jalanan umum tidak perlu diatur. Berbeda dengan kehidupan komunitas di desa, di mana semua orang boleh memakai jalan untuk ke kebun misalnya, tanpa ada peraturan yang mengaturnya. Akan tetapi dalam kehidupan publik di jalan perkotaan adalah *public sphere* yang harus diatur menurut ketentuan perundangan negara yang tidak berpihak kepada kepentingan kekuatan dominan. Pada saat semua entitas masyarakat berinteraksi di ruang jalan, maka pemerintah bukan mengaturnya menurut nilai budaya masing-masing kelompok atau berdasar kepentingan kelompok.

BRT-Transjakarta sebagai moda transportasi menjadi suatu bidang yang ditandai oleh kondisi yang *unnegotiable* dan *negotiable*. Yang *negotiable* coba dilakukan dan dijalankan oleh pengendara motor. Pejalan kaki telah melakukan negosiasi dengan pengendara motor, karena pengendara motor melanggar wilayah *the unnegotiable*, dan hasilnya adalah tidak ada konflik dan bahkan kekerasan. Dalam negara, politik adalah bidang di mana negosiasi bukan saja dimungkinkan tetapi diharuskan, negosiasi antara kepentingan yang satu dengan dengan kepentingan lain antara kelompok yang satu dengan kelompok lain atau antara keinginan yang satu dan keinginan lainnya.

Kesantunan dan kesopanan dalam lingkungan komunal tidak tercermin sama sekali dalam ruang publik. Saat mengantri karcis atau mengendarai mobil tidak cukup hanya dengan lampu sein untuk minta jalan, sekalipun dengan membunyikan klakson sulit mendapatkan jalan. Padahal menerobos antrean, menyerobot, membunyikan klakson keras-keras di negara maju dianggap sebagai perbuatan yang amat kurang ajar dan menimbulkan amarah banyak orang.

Negara adalah wilayah publik, mengatur urusan negara tidak bisa dengan pendekatan privat, dan tidak dibenarkan oleh teori Negara modern mengurus Negara dengan pendekatan privat. Wilayah privat diatur oleh kultur, sedangkan wilayah publik diatur oleh hukum. Tidak ada pertentangan antara keduanya karena berbagai nilai budaya dapat mendukung proses penegakan hukum. Ketidakteraturan pengguna jalan dapat ditafsirkan secara privat atau budaya.

Kasus krisis di perkotaan seperti kemacetan dan tiadanya angkutan umum yang nyaman dan memadai telah merangsang pemikiran publik untuk melihat

hubungan negara dan masyarakat, dan untuk para ahli transportasi menjadi kesempatan melakukan reformasi dalam bidang yang sangat penting itu. Dalam kajian ini dikemukakan dua pertimbangan yang melihat kasus pembangunan BRT-Transjakarta lebih dari perspektif ekonomi politik untuk mengecek persoalan bobot suatu kenyataan yang muncul secara berbeda dalam kondisi berbeda, karena ada segi yang ditambahkan dan ada segi yang dihilangkan dalam memandang realitas. Fenomenologis Alfred Schutz menjelaskan proses reduksi fenomenologis yang terjadi saat seseorang menghadapi kenyataan—yang mungkin dapat menolong menjelaskan bahwa tidak semua dimensi realitas akan tertangkap. Ada segi-segi tertentu masuk dalam persepsi dan mengapa pula segi penting lainnya diabaikan.

Sebagai penentu kebijakan politik, pemerintah dipandang sebagai satu-satunya instrumen legal yang berwenang mengatur masuknya berbagai kepentingan ke dalam negaranya. Terkait dengan peran negara dan ekonomi pasar bebas, terdapat dua pandangan yang tampaknya bertolak belakang. Di satu sisi, peran negara saat ini dipandang sudah jauh berkurang. Kekuatan pasar membuat posisi negara termarginalkan. Pandangan ini, tercermin dari pernyataan Kenichi Ohmae tentang kian tidak relevannya batas-batas negara bangsa dalam perkembangan ekonomi dunia saat ini.

Ekonomi pasar yang menjadi ciri globalisasi saat ini tidak dapat berjalan tanpa negara yang bertindak sebagai regulator dan penentu kebijakan politik. Pandangan ini menunjukkan bahwa berfungsinya pasar tidak mungkin ada tanpa institusi hukum, administrasi dan regulasi yang dijalankan oleh pemerintah. Semakin kompleks produk yang beredar di pasar, maka peranan negara dituntut semakin besar.

Ketimpangan dalam aksesibilitas tampak menjadi hal yang tak mudah diatasi. Karakter perkembangan kota sebagaimana dikonsepsi oleh Pahl (1975) ditemui dalam pembangunan BRT-Transjakarta di Jakarta. Kota sebagaimana dikonsepsi oleh Pahl adalah sebagai sistem spasial sosial yang membangkitkan pola ketimpangan dalam distribusi kesempatan hidup atas dan ketimpangan terjadi didalam ruang produksi. Perspektif yang dikembangkan Pahl (1975) masih memiliki kekuatan dalam menjelaskan dinamika sosio ekonomi dan budaya antara negara, pasar dan masyarakat. Dikatakannya, terdapat tiga kendala spasial utama pada akses

kepada sumberdaya dan fasilitas langka di perkotaan. Pertama, kendala-kendala itu umumnya tampak dalam waktu dan biaya. Kedua, terdapat kendala social utama pada akses terhadap fasilitas perkotaan yang langka. Hal ini mencerminkan distribusi kuasa dalam masyarakat dan diilustrasikan oleh aturan-aturan birokrasi dan prosedur dan penjaga social yang membantu mendistribusikan dan mengontrol sumberdaya di perkotaan. Ketiga, ada situasi di mana struktur dan bisa disebut dengan sistem sosial spasial dan sistem ekologi sosial. Populasi terbatas dalam mengakses sumberdaya dan fasilitas yang langka di perkotaan sebagai variable terikat, kontrol akses dan sistem manager sebagai variable bebas. Keempat ada konflik dalam sistem perkotaan yang tak bisa dielakkan.

Pahl ((1975) juga memberikan penekanan dalam analisisnya bahwa negara yang direpresentasikan sebagai pemerintah baik tingkat lokal maupun nasional tidak dapat dipelajari hanya dalam konteks kebutuhan modal. Kebijakan-kebijakan negara tidak selalu atau perlu merefleksikan kepentingan modal, tetapi negara menjalankan hasil *bargaining managerial* antara agen yang mewakili jenis organisasi yang berbeda. Pahl menekankan bahwa kuasa politik tidak hanya merefleksikan atau derivasi kuasa ekonomi, tetapi kekuasaan politik itu dapat menjadi dan digunakan secara langsung untuk mengontrol dan mempengaruhi kepentingan ekonomi penting. Kedua, kekuasaan itu pada akhirnya dapat dianalisis sebagai sebuah fungsi hubungan antara individu: agen khusus yang pada akhirnya mengontrol dan mengalokasikan sumberdaya.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa BRT-Transjakarta sebagai proyek hegemoni kekuatan pemerintah yang didukung oleh birokrasi untuk mensubordinasi kekuatan operator dan masyarakat. Kekuatan operator, adalah kelompok yang mendominasi dalam *urban transportation and urban society* yang berjuang mengkonkritkan citra dan visi mereka. Dalam konsepsi Castells, kekuatan kelas pemodal di perkotaan berupaya memenuhi tuntutan-tuntutan fungsional dan ideologis karena eksistensi kota secara nyata sebagai area konsumsi bagi individu.

Kehadiran negara melalui pemerintah DKI Jakarta dituntut untuk mampu memberikan intervensi yang proporsional dalam mekanisme pasar maupun prinsip keadilan dalam pelayanan. Negara ini tidak sepenuhnya negara pemangsa. Sehingga negara bisa mempunyai peranan netral dalam melindungi kepentingan transportasi

masyarakat luas. Tetapi hal itu masih menjadi masalah di negeri ini. Sebagai suatu masyarakat kapitalis pinggiran (*periphery capitalis*), di negeri ini masih ada lebih dari satu kelas dominan, yaitu pemilik modal, pemilik kuasa politik di pemerintahan (elite politik), kelas-kelas menengah perkotaan (eksekutif dan manager), pemilik dan penguasa simbol kehidupan modern kota (kelas menengah).

Bekerjanya negara di dalam sistem kapitalisme pinggiran telah membuka jajaran persoalan yang jauh lebih besar dibanding yang dihadapi teori negara Marxis dalam konteks negara-negara kapitalis maju. Bagaimanapun sistem kapitalisme tidak bisa ditransendir selama negara menjamin kontinuitas hubungan-hubungan produksi sosial kapitalis dan struktur kelasnya yang didasarkan pemilikan kapital yang memisahkan produsen dari alat-alat produksinya dengan menempatkan mereka sebagai kelas yang tereksplorasi. Hal ini berlaku juga pada BLU-Transjakarta yang menjadi perusahaan sektor publik, yang beroperasi di dalam kerangka kapitalisme.

Tidak benar pernyataan yang menyatakan bahwa pasar tidak membutuhkan campurtangan negara. Pasar sebagai tempat yang dapat menjamin kepentingan kekuasaan finansial. Pada level negara, relasi kuasa bisnis dan sistem pasar menyebabkan ketegangan antar instansi-instansi negara. Negara memiliki dualitas fungsi, yaitu: sebagai lembaga yang memiliki fungsi finansial, dan fungsi kesejahteraan. Konflik dalam pembangunan BRT-Transjakarta dikondisikan oleh logika kuasa bisnis. Karena jika tidak demikian, lembaga yang berfungsi menjamin kesejahteraan masyarakat bisa lenyap akibat kekurangan kapital berupa modal/finansial.

Interelasi negara dan pasar/industri tidak berbeda dengan pasar itu sendiri. Negara menjadi alat dari kelompok elite yang memerintah (kelas penguasa) untuk mengukuhkan dominasinya terhadap kelompok bukan elite. Sehingga, negara bukan sepenuhnya sebagaimana diyakini Marx sebagai suatu organ berlangsungnya dominasi suatu kelas yang memiliki dan menguasai alat dan sarana produksi, tetapi juga menjadi alat dari kelas yang memerintah suatu negara. Kepentingan kelas ini dapat diidentifikasi sebagai kepentingan rejim. Penindasan yang terjadi bukan penindasan ekonomi yang terjadi melalui eksploitasi tenaga kerja dengan menekan upah. Tetapi penindasan dalam bentuk pengurangan tingkat kesejahteraan—layanan angkutan umum yang manusiawi. Dengan kerangka pemikiran tersebut,

dimungkinkan analisis kritis pengembangan transportasi umum di kota yang melibatkan peranan negara/pemerintah, pasar dan masyarakat.

Pasar yang biasanya diartikan lembaga-lembaga ekonomi kapitalisme modern kenyataan tidak demikian. Pasar merupakan lingkungan tindakan manusia yang didominasi oleh kepentingan individu dan dikondisikan oleh kekuatan kompetisi, dan pemerintah yang mengatur kompetisi tersebut. Kekuatan pasar yang diintervensi oleh pemerintah adalah untuk memotivasi dan mengkondisikan perilaku manusia untuk bertindak rasional. Masih relevan untuk mengatakan bahwa sasaran dalam pendekatan ekonomi-politik bukan lembaga sosial yang paling penting. Banyak proses produksi yang ditentukan oleh lembaga-lembaga sosial lain, seperti birokrasi.

Pasar tidak lagi bermakna sebagai tempat atau lokasi belaka, namun sudah meluas sebagai bagian penentu aspek moral kehidupan kolektif di tingkat desa hingga nasional. Pasar seolah-olah menjadi penentu segala aturan dan gaya hidup. Kekuatan pasar (*market forces*) diambil oleh masyarakat dan negara sebagai obat mujarab untuk menyembuhkan semua jenis penyakit pembangunan ekonomi.

Logika pasar mendasari pemerintah dalam proses pembuatan keputusan politik untuk mengatur kepentingan dan kehidupan rakyat/publik. Artinya, kepentingan-kepentingan yang menyangkut rakyat/publik ditundukkan dalam kerangka logika pasar. Pelayanan-pelayanan yang diselenggarakan oleh negara menggunakan pertimbangan untung-rugi. Negara membuat keputusan politik untuk kepentingan bisnisnya, tak terkecuali dalam transportasi. Isu pengurangan atau penghapusan subsidi menjadi pertimbangan negara untuk menghemat pengeluarannya, karena subsidi berarti inefisiensi/pemborosan.

Negara telah menjadi pasar atau pasar semu (Giddens 2000), karena negara, dan juga pemerintah telah bertransformasi menjadi pelaku pasar pada Transjakarta guna mengembangkan Transjakarta sebagai proyek bisnis yang tidak merugi. Dengan demikian, negara harus memperlakukan kebijakan pelayanan transportasi sebagai pilar yang penting ditegakkan, negara memiliki kewajiban untuk itu. Pengabaian terhadap penciptaan kesejahteraan rakyat secara politis dapat dipahami sebagai melemahnya peran dan kapasitas negara atau dapat ditengarai sebagai

mengendurnya kedaulatan *nation-state* karena dikooptasi oleh kekuatan ekonomi atau pasar global.

Dalam perspektif marxian, negara diakui menjadi instrumen dari kelas yang memerintah. Tetapi persoalannya, peranan negara tidak harus lebih mengedepan dari peran operator dan masyarakat. Memang, tidak terdapat pandangan tunggal terhadap keberpihakan negara kepada kepentingan yang mendukungnya. Dalam tradisi pemikiran Barat umumnya memandang negara merupakan hambatan terhadap upaya pencapaian keadilan sosial dan ekonomi. Bahkan kerap dinyatakan bahwa kehadiran negara di masyarakat (terutama di negara berkembang) justru telah menimbulkan pemerintahan yang mengabaikan kebutuhan pokok warganya bahkan korup. Elite politik di negara berkembang umumnya memandang bahwa kehadiran negara yang kuat merupakan suatu keharusan. Konsepsi tentang negara kuat ditunjukkan untuk alasan menjaga keamanan dari intervensi kekuatan militer asing. Di balik konsepsi itu, kekuatan negara seringkali digunakan untuk melindungi kepentingan ekonomi.

Hal itu menjadi suatu petunjuk bahwa kekuasaan tidak hanya hadir dalam satu wajah. Kekuasaan menyebar ke setiap aspek kehidupan dan berdampak nyata terhadap masyarakat. Praktik dan moda bekerjanya kekuasaan cenderung mengalami pergeseran dari *state apparatus* ke tangan para pemilik modal (meski tidak sepenuhnya). Sumber kekuasaan tidak hanya berada di tangan para pejabat negara atau aparat-aparat birokrasi, tetapi berada dalam semua struktur sosial.

Mengikuti garis pemikiran itu, beberapa Marxian berbicara tentang kelompok birokrat yang memegang kuasa untuk mengoperasikan perusahaan itu, dalam hal ini BRT-Transjakarta. Dengan mengikuti garis pemikiran ini, ada perbedaan analitis yang harus dibuat antara BLU-Transjakarta sebagai perusahaan pemerintah DKI Jakarta dan pejabat-pejabat pemerintahan yang menjalankannya, di mana keputusan-keputusannya tunduk pada peraturan pembayaran hutang kapitalis (sekalipun tidak terpenuhi di dalam praktek aktualnya). BLU berhutang kepada operator untuk pembayaran kilometer tempuh dan lain-lain. Demikian pula sektor swasta, dalam hal ini operator hampir selalu tidak mencapainya tanpa bantuan dari sektor publik). BLU-Transjakarta yang dipimpin oleh birokrat negara menjalankan perusahaan dengan bayang-bayang hitungan untung rugi.

Fungsi dan peran negara, tidak persis sebagaimana dikonstruksi oleh pemikir-pemikir Marxian maupun Weberian, karena negara Indonesia mempunyai watak khas sebagai negara yang mempunyai peran-peran ekonomi, politik dan sosial budaya. Negara Indonesia bukan semata-mata alat dari kelas penguasa atau kelas dominant/negara melayani kepentingan kelas yang dikuasai. Negara Indonesia memiliki kultur tersendiri, di mana kultur ini dibangun melalui proses kolonialisasi panjang hingga kemerdekaan. Sehingga, ketidakmampuan negara dalam menjalankan kebijakan yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti transportasi, bukan akibat dari lemahnya kapasitas negara menjalankan fungsi politik atau ekonominya. Tetapi sebagai akibat dari terintegrasinya negara Indonesia dengan sistem ekonomi global yang memberlakukan ideologi neo-liberal, selain factor kultural.

Persoalan yang terkait dengan gaya pemerintah memutuskan kebijakan, maupun gaya masyarakat untuk melakukan perlawanan atau resistensi atas kebijakan Transjakarta, tidak selalu diperlihatkan dengan cara-cara kekerasan. Ada beragam cara yang ditempuh masyarakat untuk menunjukkan ketidaksetujuan terhadap kebijakan pengembangan BRT-Transjakarta. Perlawanan-perlawanan dengan menunjukkan praksis bertransportasi di jalan atau dengan mengebangkan budaya transportasi tandingan, yaitu menggunakan bus Transjakarta versus kendaraan pribadi. Dari persoalan praksis bertransportasi dapat diinterpretasi bahwa membangun Transjakarta yang legitimate, tidak bisa dilakukan dengan sepenuhnya menerapkan gaya berpemerintahan yang otoriter. Tidak saja gaya ini sudah tidak relevan dan tidak populer dalam rezim yang sekarang.

Peran dan pengaruh modal menjadi sedemikian kuat terhadap arah kebijakan negara. Fenomena ini merupakan *the captured state*, di mana aktor-aktor-aktor transportasi swasta mengkooptasi dan melemahkan institusi negara secara tidak langsung. Karena pemerintah tidak bisa begitu saja menghapus bahkan mencabut ijin trayek-trayek angkutan umum sepenuhnya. Meski sebagian sudah difasilitasi dengan melibatkan mereka sebagai operator Transjakarta. Secara teoritik persoalan tersebut masih bisa diperdebatkan lebih lanjut. Tetapi yang penting adalah dalam pembangunan Transjakarta telah terjadi pergeseran dalam filosofi dasar tentang kebijakan pembangunan transportasi publik massal yang menyangkut pengaturan dan distribusi komoditas kolektif untuk kepentingan rakyat.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kajian ini merupakan gambaran nyata tentang bekerjanya penetrasi kapitalisme global ke level lokal dengan fasilitasi dari aktor-aktor negara. Meski tidak sepenuhnya berhasil menganalisis interaksi antara negara-pasar dan masyarakat, tetapi setidaknya kajian ini mengeksplorasi dan mendalami tentang ekspansi bisnis kekuatan kapital global dan negara/pemerintah untuk masuk ke tata sosial ekonomi masyarakat perkotaan melalui pola hubungan yang timpang antara swasta dan pemerintah.

7.6.2. Imajinasi Baru BRT-Transjakarta

Kuasa bisnis pemerintah dan tirani pasar bagai dua sisi dari sekeping mata uang. Secara eksplisit, pemerintah enggan membuat keputusan yang tidak populis. BRT-Transjakarta menjadi moda angkutan yang benar-benar sangat dibutuhkan oleh sebagian besar masyarakat. Sehingga persoalan dalam mengelola BRT-Transjakarta bukan bagaimana menciptakan keuntungan sebanyak-banyaknya? BRT-Transjakarta bukan sembarang bus. Kehadirannya mengemban kepentingan khusus (ideologi) yaitu sebagai instrumen politik untuk memindahkan pengguna mobil. Sehingga dalam kondisi apapun, BRT-Transjakarta terus dikawal oleh pemerintah DKI, dan dalam pengawalan itu BRT-Transjakarta menjadi obyek ekonomi politik dan juga budaya.

Dalam pengelolaan BRT-Transjakarta memperlihatkan transformasi kekuasaan pemerintah menjadi pelaku pasar/operator. Pemerintah melakukan berbagai regulasi untuk mengoptimalkan keuntungan yang dapat diakumulasi dari Transjakarta. Kendati dengan cara yang tidak rasional. Karena pemerintah sampai saat ini belum menyediakan atau membangun sistem *feeder* atau sistem tiket elektronik sebagaimana standar BRT. Meski dalam hal ini sudah ada desakan kuat dari YLKI, dan pengguna BRT-Transjakarta, tetapi pemerintah tetap dengan pendiriannya, yaitu mengembangkan bisnis Transjakarta terlebih dulu itu jauh lebih penting untuk menghindari BRT bangkrut.

Dalam konteks ini analisis kembali pada soal bagaimana dengan otonomi relatif negara dalam pembangunan BRT-Transjakarta? Jika negara ini menjalankan otonomi relatifnya niscaya, kemacetan kota Jakarta tidak separah sekarang. Otonomi

relatif yang dimiliki negara yang mengejawantah dalam figur kepala daerah sebenarnya dapat menjadi alat ampuh membasmi kemacetan kota ini. Tetapi sebagai negara yang bersifat patrimonial, maka kekuasaan yang dijalankan oleh kepala daerah dan para pembantunya dapat mengarah pada suatu kondisi pengembangan *vested interest*.

Meski negara menyangkut politik, dan pasar menyangkut ekonomi, tetapi keduanya bukan sebagai sesuatu yang terpisah dan berdiri sendiri. Negara mempengaruhi hasil dari aktivitas pasar dengan menentukan karakter dan distribusi hak-hak properti serta aturan yang menguasai perilaku ekonomi. Diyakini, negara dapat dan bisa mempengaruhi kekuatan pasar, dan begitu sebaliknya. Oleh karena itu, negara dan pasar dapat menjalankan fungsinya masing-masing. Hubungan itu bisa bersifat konfliktual dan sebaliknya saling mengisi, bisa mendominasi dan mensubordinasi. Pasar merupakan sumber kekuasaan yang mempengaruhi keputusan politik yang dibuat oleh pemerintah. Hubungan dialektis ekonomi politik mengukuhkan praktik kekuasaan yang merupakan ciri dalam pembangunan BRT-Transjakarta, di mana ada kontestasi dan juga kolaborasi kepentingan.

Di dalam kerangka ekonomi politik baru peran negara dan birokrasi perlu diperbaiki dan dioptimalkan sehingga ekonomi politik yang dihasilkan dapat memberikan manfaat yang besar kepada rakyat banyak. Dalam konteks ini tugas-tugas birokrasi harus mempertimbangkan perspektif kepentingan masyarakat yang lebih luas bukan hanya pengguna mobil dan sepeda motor, tetapi juga masyarakat miskin kota yang tidak mampu mengakses kepada kedua angkutan tersebut.

Membangun paradigma baru bertransportasi di area urban bukan hal mudah apabila pemerintah, operator dan masyarakat tidak bersinergi sesuai dengan kapasitasnya. Kemampuan pemerintah untuk membuat regulasi, memberikan subsidi dan kemampuan profesional operator dalam pelayanan serta sikap masyarakat yang positif terhadap bus Transjakarta menjadi modal utama yang dapat mewujudkan pembangunan transportasi kota yang beradab untuk meningkatkan kualitas hidup manusia.

Menghentikan laju inklusi di masyarakat bukan hal mudah. Inklusi hanya dapat dikurangi apabila pemerintah memiliki kemauan kuat dan sungguh-sungguh dalam membangun angkutan umum massal. Jika tidak, maka inklusi semakin besar,

dan yang patut disikapi oleh pemerintah dari fenomena kuatnya inklusi di tingkat individu dan masyarakat adalah risiko dari inklusi itu, berupa kepadatan lalu-lintas/kemacetan sekaligus ketidakteraturan pengguna jalan. Angkutan pribadi yang semakin banyak.

Kegiatan ini berlangsung terus hingga saat ini, artinya partisipasi masyarakat untuk menentukan moda transpornya sendiri masih besar. Inklusi masyarakat belum bergerak menuju penggunaan transportasi publik, apalagi untuk merubah moda dengan *cycling* atau *walking*. Segmen-segmen atau strata tertentu yang menggunakan angkutan tertentu--angkutan sudah menjadi ideologi, dan hadir dalam kehidupan masyarakat. Pembangunan transit publik yang bersifat massal yang seharusnya menjadi strategi inklusi ternyata berproses lama, tidak langsung mengenai sasaran, tetapi bukan berarti gagal. Tidak mudah menghentikan laju pertumbuhan individu yang menggunakan mobil/sepeda motor dalam waktu dekat.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa BRT-Transjakarta tak lebih dari bentuk imajinasi terhadap apresiasi kepentingan publik. Apa yang sudah dilakukan pemerintah atas nama negara telah mengkonsolidasikan kekuatan otoritarian (baru). Sektor transportasi, khususnya BRT-Transjakarta tak luput dari praktik patronase bisnis sebagaimana ditunjukkan oleh Hadiz dan Robison (2004), kecenderungan pada praktik sentralisasi ekonomi dan politik menjadikan negara sebagai aktor utama.

Di dalam pengembangan BRT ada interelasi kekuasaan yang rumit, melibatkan relasi antara *the power elite/the ruling elite*, massa dan kapital atau *market*. Melemahnya sistem politik, termasuk makin kaburnya definisi negara-bangsa seperti tesis Kenichi Ohmae '*The End of Nation State*' (1995) memberi andil pada suburnya iklim ini.

Untuk menghindari perlawanan dari masyarakat, skema komersialisasi/bisnis Transjakarta dikemas dengan istilah yang berbeda-beda dengan alasan ideologis sebagaimana sering dikemukakan Pemerintah. Misalnya, untuk meningkatkan atau memperbaiki layanan kepada masyarakat dan menjadikan BRT-Transjakarta sebagai citra angkutan kelas menengah urban. Pada akhirnya Transjakarta diskenario untuk memiliki sifat kompetitif dengan angkutan lain di pasar local/Jakarta. Pemerintah memisahkan peran BLU Transjakarta dengan Dinas Perhubungan sebagai operator dan regulator dan operator.

Pembangunan BRT-Transjakarta menimbulkan implikasi sosial yang terus berkembang tanpa akhir. Implikasi itu mengganggu proses terwujudnya 15 koridor. Komitmen, konsistensi Pemerintah baik Pusat maupun DKI Jakarta sangat dibutuhkan untuk mengantisipasi berbagai konsekuensi yang akan muncul. Pemerintah tidak bisa hanya sebagai regulator dan fasilitator. Pemerintah tidak bisa juga hanya melakukan revisi-revisi atas kelemahan-kelemahan dalam kebijakan yang sudah dijalankan. Skema kepentingan atau gambaran akhir dari BRT-Transjakarta yang memuat peranserta pemerintah, operator swasta dan masyarakat perlu dirancang. Keberhasilan BRT bukan ditentukan oleh kebijakan dan investasi semata, tetapi juga ditentukan oleh budaya masyarakat. Sebagaimana dikatakan oleh Stiglitz (1989) bukan ide bagus jika negara hanya melakukan intervensi pasar yang tidak berfungsi dengan baik.

Kebijakan rezim baru Fauzi Bowo sebenarnya menimbulkan polarisasi kekuatan sosio ekonomi dan budaya dalam pembangunan Transjakarta. Polarisasi itu makin kuat sehingga berangsur-angsur hubungan antara pemerintah dengan swasta/operator konsorsium melemah. Padahal pemerintah tidak bisa berjalan sendiri untuk membebaskan bagian kecil masyarakat dari ketergantungan pada kendaraan pribadi dan meningkatkan aksesibilitas sebagian besar masyarakat kepada angkutan umum.

Operator BRT-Transjakarta (konsorsium dan tender) memiliki kekuasaan potensial, tetapi tidak dapat diaktualisasi karena disubordinasi pemerintah, khususnya BLU-Transjakarta. Kekuatan operator BRT-Transjakarta tidak seperti kekuatan ekonomi umumnya. Kekuatan operator mengalami pelemahan akibat dari regulasi pemerintah. Regulasi terhadap operator telah mengikat dan membatasi ruang geraknya sebagai sektor swasta. Implikasinya, hubungan produksi antara operator dan pemerintah ditundukkan secara sistematis melalui instrumen kebijakan berupa kontrak kerja atau Surat Perintah Kerja (SPK) yang mengakibatkan operator berkurang kekuatannya dengan pemerintah/BLU. Hubungan-hubungan produksi jasa layanan BRT-Transjakarta menunjukkan adanya gambaran heterogenitas kepentingan yang dapat dikendalikan oleh pemerintah untuk tidak menjadi hubungan persaingan. BRT-Transjakarta justru menjadi ajang persaingan

antarmasyarakat: pengguna kendaraan pribadi, pengguna BRT-Transjakarta dan pengguna angkutan umum reguler.

Operator bukan sebagai kekuatan pasar yang utuh dan otonom dalam menyediakan *user* dengan insentif terbaik dan terkuat untuk meningkatkan jumlah penumpang. Operator yang diintervensi oleh pemerintah bukan untuk memperbaiki layanan, melainkan untuk menyelamatkan ideologi kepentingan umum yang dikonstruksi dalam BRT-Transjakarta. Artinya, beragam bentuk intervensi politik dari pemerintah pusat maupun DKI sering dilakukan dalam upaya menyerap sumberdaya dari transportasi tetapi tidak mentransfernya untuk kegiatan pengembangan bisnis BRT.

Logika pengelolaan dan pengembangan BRT-Transjakarta telah beralih dari nalar *public goods* ke *private goods* dan adanya dominasi kuasa modal atas kebijakan publik yang dibuktikan dengan berbagai regulasi yang dibuat oleh pemerintah untuk memberi kemudahan bagi dirinya sendiri untuk merealisasi kepentingan ekonomi politik dan budaya. Tidak demikian dengan swasta/operator maupun masyarakat. Yang harus diperjuangkan oleh negara umumnya dan pemerintah DKI Jakarta khususnya adalah menciptakan keuntungan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat melalui pembangunan sektor transportasi.

Interelasi negara dan masyarakat di Indonesia sangat birokratis. Keterlibatan aparatus ideologi, khususnya aparat keamanan dalam berbagai aktivitas masyarakat dilegitimasi oleh diskursus yang menghubungkan konsep tatanan dan pembangunan. Banyak kajian ilmiah yang menganggap gambaran periode demokrasi liberal ala Orde Baru memiliki bias, dan karenanya dianggap lebih mirip ideologi daripada sejarah, tetapi regulasi operasi kekuasaan menjadi tema utama dalam analisis kehidupan Indonesia saat ini. Keengganan pemerintah untuk mengakui batas-batas kekuasaannya sebagaimana didefinisikan dalam wacana liberal.

Meski fenomena itu dapat dijelaskan dalam konsep *governmementality*, tetapi konsep tersebut tidak menjelaskan sepenuhnya negara dalam pengembangan BRT-Transjakarta, tetapi konsep *governementalisasi* membantu menajamkan penjelasan bahwa negara berperan besar dalam mengkonstruksi realitas dalam BRT-Transjakarta.

Menggagas pengembangan bentuk pengelolaan BRT-Transjakarta di masa datang sangat penting terkait dengan proyek pemerintah DKI Jakarta karena dengan pergantian kepala daerah/pemimpin politik bisa saja mengubah siapa yang memerintah, tetapi tidak mengubah bagaimana memerintah untuk membawa keberhasilan bagi pengembangan BRT-Transjakarta.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dalam konteks ini, argumentasi Sutiyoso untuk memilih BRT sangat menggugah. Pada satu sisi, bagaimana orang-orang Jakarta dan sekitarnya akan diperintah untuk menggunakan BRT-Transjakarta. Hal ini di masa yang akan datang, dan pada tingkat tertentu tergantung pada siapa yang akan menggantikan peranannya tertinggi sehingga orang-orang itu tetap menggunakan BRT-Transjakarta. Tetapi, di sisi lain, ada serangkaian hambatan sosio ekonomi dan kultural yang mungkin membatasi kemampuan pemerintah. Bagaimana orang-orang Jakarta diperintah untuk menggunakan BRT-Transjakarta untuk mengurangi kemacetan lalu lintas di masa Sutiyoso, berbeda dengan kondisi sekarang, dan masa datang. Terbuka kemungkinan juga bahwa BRT-Transjakarta yang dikonstruksi rejim Sutiyoso seluruhnya akan runtuh. Kekerasan yang tengah menanda perlawanan orang-orang yang melakukan penggunaan jalur BRT mungkin bukan menifestasi ketegangan di antara berbagai pihak yang sudah mapan dan nyaman untuk menggunakan jalur itu, melainkan penanggalan relasi dominastif pemerintah yang telah menjadi ciri khas yang memerintah di Jakarta.

B A B 8

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

8.1. Pengantar

Dari serangkaian kegiatan analisis dan interpretasi data, secara umum dapat disimpulkan bahwa ada pergeseran interelasi antara negara, pasar, dan masyarakat. Interelasi antar aktor ditentukan oleh satu kekuatan dominan negara. Besarnya kekuasaan negara terhadap pasar semakin meluas karena negara membutuhkan pasar sebagai pendamping untuk pembangunan kepentingan umum selain masyarakat. Dari hal ini, sebenarnya dapat dipahami bahwa kekuasaan negara bertambah untuk kepentingan membatasi ruang gerak atau ekspansi pasar, mengingat sektor pelayanan transportasi merupakan sektor yang dapat memberi keuntungan kepada para aktornya. Persoalan kontestasi dan kolaborasi merupakan hal yang lazim dalam pembangunan transportasi. Peran pasar yang dimainkan oleh negara tujuannya bukan semata-mata untuk menciptakan pelayanan yang baik bagi masyarakat, tapi juga sebagai akibat dari ketidakmampuan Negara/pemerintah untuk menyediakan layanan nyaman, aman, dan terjangkau jika tanpa peran swasta. Aktifnya pemerintah sebagai pelaku pasar ditengarai oleh regulasi kebijakan yang dibuatnya.

Model ideal kelindan negara, pasar, dan masyarakat dalam konteks hubungan ekonomi politik dipersyaratkan negara adalah apolitis. Tugasnya adalah melayani masyarakat, dan secara keseluruhan harus dibebaskan dari pengaruh kepentingan tertentu. Analisis data tidak menunjuk hal itu ada dalam kenyataan. Kehadiran negara masih lekat dengan sebagai kekuatan yang memiliki kemampuan menghegemoni kekuatan ekonomi dan politik yang berada di bawahnya untuk tunduk dalam logika kepentingannya.

Bab ini sebagai bab terakhir dari serangkaian kegiatan ilmiah dalam menerangkan interelasi negara, pasar dan masyarakat dalam pembangunan BRT-Transjakarta. Dalam bab ini dikemukakan kesimpulan dan rekomendasi.

8.2. Kesimpulan

- Bentuk Interelasi Negara, Pasar, dan Masyarakat

Negara menetapkan agenda dan melakukan suatu tindakan untuk mengelola/menata kepentingan warga masyarakat. Tetapi kenyataan di Indonesia tidak demikian. Peranan negara seringkali lebih mudah dikritisi akibat ketidakmampuannya merumuskan kebijakan transportasi yang berpihak kepada masyarakat. Mengendepannya peranan negara adalah untuk kepentingan mensubordiansi entitas pasar dan masyarakat.

Teori ekonomi pasar yang menjadi ciri globalisasi saat ini tidak akan bisa berjalan tanpa negara yang bertindak sebagai regulator dan penentu kebijakan politik. Pandangan ini menunjukkan bahwa berfungsinya pasar tidak mungkin ada tanpa institusi hukum, administrasi dan regulasi yang dijalankan oleh pemerintah. Semakin kompleks produk yang beredar di pasar, maka peranan negara dituntut semakin besar.

Pemerintah sebagai pelaku pasar dibenarkan dengan argumentasi menghindari praktik monopoli pelayanan, efisiensi, dan demokratisasi. Dengan ini sebenarnya negara kehilangan entitasnya dalam melindungi dan menjamin kebutuhan dasar rakyat sepenuhnya. BRT-Transjakarta terbukti sebagai komoditas kolektif yang terus berkembang menjadi sumberdaya ekonomi, politik dan budaya yang diperebutkan oleh para aktornya.

Interelasi ketiga aktor dalam penyelenggaraan pelayanan transportasi disebabkan transportasi itu keberadaanya tidak hanya menyangkut preferensi individu atau kelompok dalam memilih moda angkutan yang digunakan, melainkan juga menyangkut aspek bisnis (ekonomi politik), dan *political will* pemerintah dalam mengatur transportasi untuk mencapai aspek keadilan serta kepentingan masyarakat yang membutuhkan layanan dari pemerintah.

Kontestasi antarstakeholder transportasi di dalam arena transportasi massal di perkotaan mencerminkan keragaman kepentingan dan sekaligus sebagai realitas stakeholder yang memiliki kepentingan subyektif dan ini konsekuensi dari posisi kuasa yang berbeda. Karenanya diperlukan upaya dari *stakeholder* transportasi untuk bersinergi secara kreatif untuk mengatasi keterbatasan ruang jalan yang

tersedia di perkotaan guna terpecahkannya persoalan transportasi. Kontesasi ruang jalan secara sosial kultural antara kendaraan pribadi dan kendaraan/angkutan umum bukan isu penting dan relevan dalam menganalisis berbagai persoalan transportasi di perkotaan. Karena pemerintah tidak pernah membuat regulasi tentang ruang sesuai kondisi empiris perkotaan yang memiliki kekhasan dalam heterogenitas, kepadatan dan pluralitas kepentingan.

Fungsi negara sebagai regulator, redistributor, dan pembuat kebijakan ekonomi tidak banyak bergeser. Bahkan negara bertindak sebagai pemilik dan majikan. Perubahan di atas bukanlah hasil dari pembongkaran politik dalam negeri, melainkan evolusi penetrasi negara melalui mekanisme pasar. Negara bermain sebagai pelaku pasar dengan regulasi yang dibuatnya tidak hanya mengganggu kepentingan pasar, tetapi juga masyarakat. Pasar di negeri ini berbeda dengan pasar yang ada di negara lain, bahkan di Barat. Eksistensi pasar sebagai kekuatan ekonomi berbeda dengan yang ada di negara lain. Pasar bukan kekuatan yang memiliki otonomi yang dapat mendikte kepentingannya kepada negara, tetapi pasar juga tidak mampu menundukkan masyarakat sepenuhnya.

Interelasi merupakan peristiwa yang terjadi dari krisis struktural fungsi negara, dan kompleksnya masyarakat sekarang. Negara tidak dapat menyediakan dana untuk membangun sistem transportasi. Perubahan dalam masyarakat yang merupakan hasil interaksi berbagai institusi ternyata juga disertai kepentingan masing-masing. Sehingga hubungan negara, pasar, dan masyarakat dalam transportasi menjadi hubungan kompleks.

Pemerintah yang berkuasa hanya sedikit memberi perhatian pada nilai-nilai kebebasan, tetapi tidak menghilangkan kebebasan itu. Pemerintah masih memberikan ruang aksi yang besar kepada individu dan kelompok dan memberikan toleransi aksi yang juga lebih besar, sebelum pada akhirnya menindaknya dengan alat-alat kekerasan. Tetapi kecil kemungkinan jika semua individu sebagai subyek secara umum tunduk pada kondisi-kondisi di mana semua relasi ditentukan oleh praktik dominasi. Dalam pemahaman Foucault, tidak semua penggunaan kekuasaan mengakibatkan hilangnya kebebasan, kendati keadaan dominasi muncul pada saat kekuasaan menempatkan hambatan atau larangan. Dominasi adalah efek dari kekuasaan, tetapi tidak mesti menjadi efek dari operasi kekuasaan. Yang ingin

dikemukakan penelitian ini adalah ada dominasi dalam relasi pemerintah dengan masyarakat dalam pembangunan BRT.

Orang-orang Jakarta dan sekitarnya adalah target dari pembangunan BRT dan strategi tertentu yang berupaya mengkonstruksi orang-orang itu sebagai subyek yang patuh, terkontrol dan bisa diperintah. Tetapi orang-orang itu juga butuh kebebasan, merealisasi keinginan dan harapan.

Dari pemahaman tentang pembangunan BRT-Transjakarta penting untuk menunjukkan bahwa perdebatan yang mempersoalkan pentingnya kekuasaan karena kekuasaan ada di mana-mana, penuh kekerasan, dan menjadi penting dipertanyakan karena relasi kekuasaan yang ada dalam pembangunan BRT mengindikasikan penerimaan umum bahwa tiada kehidupan dalam masyarakat Indonesia yang secara universal menerima kekuasaan bersifat negative dan positif sepenuhnya.

Kenyataan itu tidak berbeda jauh dari kondisi nyata negara Indonesia di mana kekuasaan dan dominasi selalu dicampuradukkan. Dominasi membentuk relasi menjadi asimetris, stabil dan hirarkis. Kendati demikian, dominasi tetap merupakan cara tertentu dalam praktik kekuasaan, tetapi dominasi merupakan cara yang memiliki margin kebebasan yang jauh lebih terbatas dan menyediakan ruang maneuver yang lebih kecil/sedikit bagi mereka yang tunduk kepadanya.

Poin itu yang membuat gagasan kolaborasi menjadi sangat berbeda dengan teori-teori yang menempatkan negara dan masyarakat dalam kerangka biner. Perbedaan kepentingan itu masih menyaratkan ruang untuk mengartikulusikannya, dan ruang itu dianggap menjadi ukuran yang tepat dalam relasi negara dan masyarakat. BRT-Transjakarta sebagai masalah ekonomi politik dan juga kultural, yang memaksa pemerintah untuk memahami warga negara bukan sebagai obyek kekuasaan, tetapi sebagai sumberdaya.

Pemerintah memiliki kemandirian secara relatif dalam pembangunan BRT-Transjakarta. Otonomi relatif pemerintah DKI tidak persis sama dengan otonomi relatif yang dimiliki negara. Pemerintah dengan sedikit menguasai karakter patrimonial, menyebabkan kemandirian pemerintah itu sebagai hasil dari konfigurasi struktural dari kekuatan-kekuatan di dalam kehidupan nyata masyarakat. Sehingga interelasi pemerintah, operator dan masyarakat (konsumen dan bukan konsumen) tidak hanya berkarakter kontestasi, melainkan juga kolaborasi.

Dengan demikian, kemandirian pemerintah di tingkat provinsi itu muncul sebagai hasil dari perubahan sosial dan bukan pemerintah sendiri yang membentuknya. Adanya kemandirian pemerintah bukan produk inisiatif pemerintah provinsi maupun pemerintah pusat, tetapi merupakan produk konfigurasi struktural dari masyarakat Jakarta dan sekitarnya yang dinamis. Sehingga tak ayal bilamana kekuasaan pemerintah DKI Jakarta sebagai perwujudan dari relasi sosio ekonomi dan kultural yang kompleks, yang cenderung merefleksikan keseimbangan konjungtural dari kekuatan-kekuatan sosial, dominasi kelas tertentu yang ada didalam masyarakat ini. Hal itu semua dapat terefleksikan melalui dominasi pemerintah DKI Jakarta dan pemerintah itu menjadi kekuatan yang mandiri dalam mengeluarkan kebijakan untuk mengamankan dan melanjutkan akumulasi kapital melalui BRT-Transjakarta.

Kecenderungan demikian jika diangkat kedalam tataran yang lebih besar yaitu konteks negara, dapat dikatakan bahwa kemandirian relatif pemerintah provinsi DKI Jakarta sesungguhnya mencerminkan kelemahan pada tataran negara. Negara ini lemah dan tidak cukup power untuk menjadi penyelenggara pelayanan publik. Meski negara tidak langsung berepran sebagai operator, tetapi negara memiliki tanggungjawab untuk mengembangkan akses bagi setiap warga negara terhadap pelayanan transportasi yang memadai, beradab dan manusiawi.

Keputusan masyarakat untuk membuat pilihan menggunakan kendaraan pribadi merupakan tindakan rasional, tetapi pilihan itu menjadi tidak rasional ketika dihadapkan pada kenyataan empiris lalu lintas dan transportasi Jakarta. Masyarakat rela berdesakan dalam BRT-Transjakarta, dan masyarakat rela pula menggunakan angkutan pribadi dalam situasi kemacetan yang cukup tinggi. Kondisi nyata di lapangan demikian itu menyebabkan pemerintah DKI Jakarta tidak dapat sepenuhnya mengandalkan BRT sebagai alat transportasi yang massal dan cepat. Pembangunan transportasi mssal cepat selain BRT perlu dijalankan.

Pemerintah dalam pengembangan BRT juga memiliki kelemahan. Lemahnya kekuasaan pemerintah saat ini tercermin dari beberapa hal: pertama, pemerintah tidak dapat memaksakan kepentingannya. Kedua, pemerintah tidak dapat menganggap kepentingannya lebih penting dan utama dari masyarakat. Ketiga, ada kekuatan lain di masyarakat yang memiliki kemampuan mengontrol kebijakan

pemerintah, dan itu bukan DPRD tetapi organisasi sosial kemasyarakatan dan masyarakat pengguna BRT-Transjakarta. Keempat, pemerintah memiliki peran untuk menciptakan perimbangan kekuasaan. Hal ini sesuatu yang harus diusahakan dalam politik kebijakan. Namun, perimbangan kekuasaan itu bukan tujuan terakhir dan terpenting, melainkan hanya sarana untuk perimbangan kepentingan. Perimbangan kepentingan itu bukan sekadar antara satu kelompok dengan kelompok lain, namun antara berbagai kelompok masyarakat yang ada dapat dibagi menurut kriteria sosiologis, yaitu perimbangan antara yang menggunakan kendaraan pribadi tetap, yang tidak menggunakan kendaraan pribadi secara tidak tetap, yang menggunakan angkutan umum dan BRT-Transjakarta dan varian lainnya.

Kehadiran negara dalam pembangunan BRT-Transjakarta belum optimal. Negara belum dapat menjamin ketersediaan BBG dengan harga tunggal. Tetapi pemerintah DKI Jakarta telah mengupayakan konfigurasi institusi pelayanan yang menggambarkan kompromi-kompromi baru. Dengan berubahnya Badan Pengelola BRT-Transjakarta menjadi BLU Transjakarta penuh merupakan suatu indikasi yang menggambarkan kompromi kepentingan tersebut.

Kehadiran pemerintah melalui representasi BLU-Transjakarta memediasi bermacam-macam kepentingan konsumen yang berkembang. Interelasi antaraktor mempunyai suatu pencerminan yang jelas dalam bentuk hubungan langsung dan tidak langsung antara kekuasaan ekonomi (kepentingan apropriasi) dan kepentingan politik (kepentingan tertinggi dan kepentingan umum). Adalah tidak relevan jika penjelasan pengembangan BRT-Transjakarta hanya dipahami sebagai salah satu cara memindahkan pengguna kendaraan pribadi saja.

Pengembangan BRT-Transjakarta sebagai bagian dari cara untuk menjelaskan bahwa pemerintah melalui birokrasi sebagai pengurus administrasi dari pengembangan BRT-Transjakarta tidak hanya berkaitan dengan persaingan dengan kelompok yang diorganisasi oleh masyarakat (LSM) yang melakukan kontestasi tersebut—tetapi juga karena berada dalam posisi yang berkaitan dengan paksaan dan pertikaian kepentingan dengan aktor lainnya yaitu operator.

Pemerintah melalui BLU-Transjakarta mekanisme bekerjanya seperti perusahaan, sehingga BLU tak lain adalah perusahaan yang disponsori pemerintah DKI Jakarta untuk mengelola bisnis BRT-Transjakarta dan menentukan kerja

operator. Sebagai perusahaan pemerintah, dengan demikian BLU tidak lebih daripada pengemban kapital, satu dari berbagai bentuk pengorganisasian kapital. Artinya, pemerintah bermain di pasar dan merangkap menjadi operator BRT melalui perusahaan yang dibentuknya. BLU merupakan bentuk kompromi dari kepentingan melayani masyarakat dan kepentingan bisnis pemerintah

Ada perlawanan terselubung dari konsumen pada saat pelayanan BRT menurun kualitasnya. Perlawanan itu dilakukan dengan kembalinya konsumen menggunakan kendaraan pribadi. Hal ini terbaca dari data menurunnya jumlah penumpang pada koridor tertentu. Perlawanan terselubung itu terkait dengan kondisi jalur BRT yang sulit untuk steril seratus persen. Ketidaksterilan itu merupakan suatu bentuk perlawanan atas kebijakan pengambilan ruang jalan yang tidak melibatkan peran serta masyarakat pada saat BRT direncanakan. Perlawanan terselubung tetapi bentuknya nyata itu merupakan bentuk pelanggaran dan tindakan rasional masyarakat dalam merespon buruknya pelayanan yang ditangani pemerintah

Sikap dan kebijakan pemerintah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat itu dinilai tidak rasional dipandang dari sudut kepentingan masyarakat. Sebaliknya, masyarakat bersikap rasional terhadap kebijakan yang tidak rasional itu. Analisis dan fakta ini yang kemudian bisa menerangkan mengapa pengguna kendaraan pribadi di kota Jakarta tidak pernah sepenuhnya berhasil dipindahkan ke BRT-Transjakarta. Dalam perspektif ekonomi politik, kemacetan dan kontestasi kepentingan di ruang jalan mencerminkan kehadiran negara-pasar dan masyarakat. Negara yang kehadirannya diwakili oleh pemerintah daerah tidak berdaya saat berhadapan dengan kuasa negara yang diwakili pemerintah pusat. Ruang jalan sebagai tempat nyata berlangsungnya tarik menarik kepentingan dari pemerintah, pasar dan masyarakat.

Ruang jalan di perkotaan terbukti menjadi arena dari perluasan kapitalisme. Tesis Saunders (1989) masih relevan dengan yang terjadi di kota Jakarta. Pemerintah nyaris tak memiliki cukup kuasa untuk menahan laju produksi dari kekuatan industri kapitalis mobil dan motor. Begitu pula, masyarakat dengan beragam kepentingan tidak dapat dihentikan haknya untuk mengkonsumsi mobil dan motor.

Restrukturisasi pelayanan bagi masyarakat dalam koridor bisnis adalah bentuk baru dari kuasa pemerintah dalam melayani kebutuhan masyarakat. Pemerintah tidak hanya berkepentingan untuk mengalokasi dan mendistribusikan sumberdaya jalan yang terbatas dan langka, tetapi ternyata pemerintah menjadi pelaku yang mensponsori semakin langkanya sumberdaya jalan dan angkutan umum yang nyaman, aman dan terjangkau.

BRT-Transjakarta memang telah menjadi suatu ajang bagi bertemunya berbagai kepentingan yang berbeda di masyarakat. BRT-Transjakarta dibangun dalam suatu areal yang berada dalam otoritas politik dan administratif ibukota negara yang dipimpin pjabat publik yang disebut Gubernur. Proses pembangunan BRT-Transjakarta menjadi rentan dari gesekan kepentingan kelompok-kelompok yang ada di masyarakat. Gesekan kepentingan itu menjadi suatu penanda dari jamaknya kepentingan yang ada dalam pembangunan/penataan transportasi yang sudah masuk dalam tahap krisis.

Dalam perkembangannya, BRT-Transjakarta sebagai tatanan transportasi baru dan modern di Jakarta tentu saja menghadapi banyak persoalan terkait modal dan ketersediaan bahan bakar gas. Pemerintah pusat rupanya tidak bersungguh-sungguh memenuhi kebutuhan gas untuk BRT itu, termasuk masih berlakunya dua harga sampai saat ini, yaitu harga khusus BRT dan harga gas untuk umum. Ketidakseriusan atau kurangnya kemauan politik pemerintah pusat untuk menjamin pasokan gas bagi BRT-Transjakarta mendukung Jakarta menjadi semakin macet dan merugikan pemerintah DKI, BLU dan masyarakat konsumen.

BRT diandalkan menjadi media untuk membangun budaya baru bertransportasi yang sudah hilang dari realitas. Bahkan tak ayal jika pemerintah menaruh harapan besar untuk menjadikan BRT-Transjakarta sebagai modal awal dari kebijakan revitalisasi angkutan umum, sebelum angkutan umum massal cepat lainnya hadir di kota Jakarta.

Untuk mewujudkan tatanan baru sistem transportasi yang manusiawi dan beradab, seperti BRT-Transjakarta memerlukan dukungan dari berbagai unsur, pemerintah, operator, masyarakat konsumen maupun bukan konsumen BRT. Unsur-unsur itu jika bersinergi dengan baik dapat meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat. Dengan meningkatnya kualitas layanan berarti kehadiran BRT dapat

menghapus citra atau stigma layanan angkutan umum yang tidak layak, dan buruk bahkan tidak manusiawi dan beradab.

Membangun sistem transportasi yang manusiawi dan beradab bukan perkara mudah di Jakarta. Kendala sosio kultural menghadang di depan. Pemerintah dan operator dituntut untuk konsisten menjalankan kebijakan ini karena masyarakat sudah merasakan manfaatnya. Apabila di kemudian hari pelayanan BRT-Transjakarta tidak menjadi lebih baik dari aspek keamanan, kenyamanan, keselamatan dan keterjangkauan maka secara perlahan namun pasti, kehadiran BRT-Transjakarta ditinggalkan oleh konsumennya. Lebih dari itu, kesenjangan aksesibilitas dalam transportasi semakin besar.

Pembangunan transportasi cepat massal BRT-Transjakarta menjadi lebih baik dengan memasukkan dimensi keadilan, keberpihakan pada kebutuhan sebagian besar masyarakat/orang miskin kota. Riset ini juga berhasil mengidentifikasi dan menganalisis proses *social engineering* dari pembangunan BRT-Transjakarta. Hasil studi menunjukkan, pembangunan BRT-Transjakarta dapat dijadikan model bertransportasi masyarakat urban karena didalamnya memuat nilai-nilai baru/kultur baru transportasi yang manusiawi dan lebih beradab.

Kehadiran BRT-Transjakarta menjadi representasi dari sebuah kelayakan angkutan massal kota. Beroperasinya bus ini telah menghasilkan perubahan penting dalam pola transportasi di masyarakat. Pengguna BRT-Transjakarta mampu mempraktikkan tatanan transportasi modern yang beradab. Tidak hanya menyangkut efisiensi dan kenyamanan perjalanan, tetapi juga keselamatan dan keterjangkauan harga. Sebagai layaknya sebuah tatanan transportasi modern, sistem ini dapat berfungsi menjadi alat yang efektif untuk merubah praktik transportasi masyarakat yang cenderung mengabaikan keselamatannya sendiri.

Dengan besarnya harapan pengguna pada perbaikan layanan ini, pemerintah dan utamanya BLU Transjakarta serta operator tidak mengurangi tanggungjawabnya. Sebagai komoditas kolektif kehadiran BRT-Transjakarta terbukti dapat menjadi salah satu cara mengatasi kesenjangan vertikal dalam transportasi yang ada di masyarakat. Masyarakat tidak dapat selalu melayani/memecahkan sendiri persoalan atas kebutuhan transportasi untuk mobilitas kesehariannya. Karena itu, BRT sebagai suatu keputusan politik semestinya menjadi proses pilihan kolektif, kompetisi

kepentingan dan nilai-nilai diantara aktor berbeda termasuk individu, kelompok, bisnis dan partai politik. Namun karena proses politik memiliki sifat yang kompleks dan berlapis-lapis yang melibatkan negara, pemerintah kota, dan juga masyarakat, pada gilirannya ekonomi politik pembangunan BRT-Transjakarta menyangkut ekonomi yang berarti sesuatu yang berkaitan dengan cara bagaimana sumber-sumber yang terbatas adanya itu dialokasikan untuk kegunaan masyarakat umum dan bagaimana sumberdaya itu juga dikontestasikan dan dikolorasikan. melalui mekanisme atau proses pasar yang didesentralisasi.

8.3. Rekomendasi Umum dan Khusus

▪ Rekomendasi Umum

Kecenderungan pemerintah untuk memungguni kebutuhan dan kepentingan masyarakat hanya bisa dicegah dengan terlembaganya mekanisme yang memfasilitasi publik untuk partisipasi, sehingga dengan itu membuat pejabat publik memenuhi pelayanan yang dimaui rakyat secara memuaskan. Memperhatikan kontekstualisasi sistem politik dan sistem ekonomi yang ada sekarang, tidak ada negara yang terbebas dari keberlakuan sistem ekonomi kapitalis.¹ Pemerintah menjalankan peran dan kepentingan pasar. Pemerintah sebagai aktor pasar yang menentukan mekanisme pasar. Pasar menjadi suatu mekanisme untuk menentukan kualitas pelayanan.

Kehadiran BRT-Transjakarta dapat dijadikan model bagi masyarakat urban untuk membangun budaya baru transportasi. Pembangunan budaya bertransportasi yang beradab dan lebih baik dibangun atas nilai-nilai keteraturan, ketertiban, kenyamanan, keamanan, disiplin, yang sama sekali berbeda dengan kultur bertransportasi yang ada di luar BRT-Transjakarta atau angkutan umum lainnya. Terbangunnya budaya baru bertransportasi di masyarakat dapat berimplikasi positif pada peningkatan kualitas hidup masyarakat. Pada akhirnya BRT-Transjakarta dapat menjadi kekuatan sosial yang dapat mendukung terbangunnya budaya baru

¹ Dalam hal ini Korea Utara dan Kuba dengan sistem komunis.

bertransportasi bagi masyarakat urban. Selain dapat mengurangi ketergantungan masyarakat pada penggunaan kendaraan pribadi.

BRT juga dapat difungsikan sebagai angkutan yang menghubungkan kepentingan pribadi dan individu-individu dalam kehidupan keluarga dengan tuntutan serta kepentingan kehidupan sosial dan publik yang muncul dalam konteks kekuasaan negara. Dalam pengembangan BRT-Transjakarta ada kontradiksi antara kepentingan pemerintah, swasta, industri otomotif, dan masyarakat. Secara sosiologis, gencarnya gagasan untuk membangun angkutan umum massal di Jakarta yang didominasi oleh kepentingan elit akan menghasilkan permasalahan sosial baru seperti yang terjadi sekarang ini. Dengan karakteristik masyarakat urban yang sebagian besar menetap di pinggiran kota, kelompok strata menengah ke bawah, tidak ada pilihan lain kecuali bergantung pada pekerjaan yang berada di pusat kota. Hal ini menyedot sumber pendapatan mereka. Oleh karena itu perlu pemerintah setempat perlu meningkatkan kualitas hidup masyarakat kota tersebut.

Keseluruhan nilai-nilai baru bertransportasi yang ada dalam BRT-Transjakarta memberi arah tentang tata cara bertransportasi yang manusiawi. Nilai-nilai itu juga berfungsi menjadi acuan masyarakat untuk menggunakan bus tersebut yang bersifat mengikat dan menjadi tata cara atau kaidah baru masyarakat dalam bertransportasi, sehingga siapapun yang akan menggunakan bus transjakarta diwajibkan untuk mematuhi semua nilai itu tanpa kecuali. Nilai-nilai baru bertransportasi yang terus menerus dipraktikkan menyebabkan budaya baru dalam bertransportasi terwujud di Jakarta dan juga daerah urban lain yang menerapkan BRT. Untuk keberlanjutan pembangunan BRT-Transjakarta, pemerintah tidak dapat melepaskan perspektif pembangunan sistem transportasi berkelanjutan. BRT-Transjakarta berpotensi menjadi angkutan yang dapat berkembang menjadi gaya hidup bagi masyarakat *urban*.

▪ **Pemerintah Provinsi DKI Jakarta**

Pemerintah seyogianya tetap menjalankan kebijakan politik subsidi yang mengandung sifat keadilan. Bersubsidi artinya disubsidi penuh oleh pemerintah. BRT-Transjakarta yang dikelola oleh BLU dalam aspek keuangan bekerja dalam orientasi keuntungan (akumulasi kapital). Pemerintah, khususnya BLU-Transjakarta

mengurangi keberpihakan kepada pengguna mobil yang beralih menggunakan BRT-Transjakarta. Konsumen lain pantas diberi insentif karena telah menggunakan BRT. Kebijakan disinsentif seyogianya dibuang jauh dari pikiran pengambil kebijakan. Konsumen tidak dapat dipahami terus menerus sebagai konsumen yang terpaksa, karena tidak ada pilihan untuk menggunakan angkutan lain, terlebih menggunakan kendaraan pribadi. BLU tidak dapat mengabaikan aspirasi dan kepentingan dari konsumen yang tidak memiliki pilihan sarana transportasi untuk melakukan mobilitasnya.

Pemerintah hendaknya konsisten dalam menjalankan kebijakan pengembangan BRT-Transjakarta. Hal ini dapat dilakukan dengan cara: (1) Kemauan kuat dari Gubernur untuk konsisten, konsekuen dengan kebijakan yang sudah diputuskan. BRT bukan kebijakan personal, jadi ketegasan dari pimpinan pemerintah DKI sangat diperlukan untuk mendukung kinerja dari Dishub, BLU-Transjakarta, kepolisian sebagai penegak aturan dalam mensterilisasi jalur, dan Dinas PU yang menjalankan pembangunan infrastruktur BRT, serta pemangku kepentingan lain terkait hingga menjadi kekuatan yang benar-benar berkolaborasi optimal.

Pemerintah hendaknya perlu dan penting untuk menyusun kebijakan regulasi dengan berbasis pada hasil riset yang dilakukan oleh masyarakat, lembaga pemerintah maupun universitas. Data riset terkait dengan transportasi dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam merumuskan agenda dan memutuskan kebijakan. Regulasi adalah soal pilihan dan proses politik yang menyangkut kepentingan banyak pemangku kepentingan, sehingga regulasi itu tidak bisa dibuat dengan hanya memperhatikan satu kepentingan. Selanjutnya, regulasi terkait pengembangan BRT-Transjakarta perlu dibuat terintegrasi, artinya tidak parsial. Semua actor terkait dilibatkan dalam perumusan kebijakan. Meski untuk memwujudkan ini memerlukan biaya sosial dan ekonomi yang besar, tetapi dalam sebuah praktik pemerintahan demokrasi, langkah ini tidak dapat diabaikan. Bagaimanapun keberhasilan pengembangan BRT, membutuhkan dukungan dari semua pemangku kepentingan, tidak hanya berasal dari masyarakat, tetapi juga dari pelaku kebijakan itu sendiri.

▪ **Pasar dan Operator**

Tercapainya pengembangan BRT-Transjakarta tidak terlepas dari dukungan dan kemampuan pasar/operator yang ada. Meski secara konseptual, pasar, dan Negara itu berbeda peranan dan fungsinya, tetapi dalam konteks kajian ini, kedua aktor itu dapat menjadi kekuatan penggerak keberhasilan pembangunan BRT.

Kolaborasi antara operator dan pemerintah DKI sepenuhnya dapat berjalan sejauh kedua belah pihak meletakkan kepentingan masyarakat dalam kerangka kerjanya. Operator juga tidak sepenuhnya berorientasi pada akumulasi keuntungan dan kapital. Menghadapi perkembangan otomobilitas yang pesat di kota Jakarta ini, operator tidak akan kehilangan pasar sejauh operator mampu menyediakan layanan yang baik bagi masyarakat.

Pada akhirnya, rekomendasi ini penting untuk menunjukkan bahwa pengembangan BRT-Transjakarta selayaknya bukan sebagai bukti dari penjajahan nalar ekonomi terhadap institusi negara, dan masyarakat maupun pelemahan fungsi, dan kuasa negara dalam mengatur distribusi/alokasi pelayanan publik yang bernama BRT-Transjakarta.

▪ **Masyarakat**

Setiap individu warga negara memiliki hak atas pelayanan transportasi. Ini menandakan bahwa masyarakat, baik sebagai pengguna kendaraan pribadi, pengguna angkutan umum, dan pengguna BRT-Transjakarta memiliki aspirasi dan kepentingan yang berbeda satu sama lain. Pemerintah sebagai regulator tidak dapat mereduksi keberagaman kepentingan masyarakat itu menjadi kepentingan yang bersifat tunggal. Oleh karena itu, masyarakat sebagai salah satu entitas dari sistem pembangunan BRT-Transjakarta memiliki potensi kekuatan besar yang dapat diaktualisasi menjadi kekuatan nyata jika masyarakat itu mampu melakukan *bargaining* dengan pemerintah terutama dalam proses pembangunan BRT itu. Inklusi sudah saatnya ditingkatkan dan pemerintah tidak relevan dan pantas untuk menyuarakan kebutuhan masyarakat sendiri, karena masyarakat mampu menyuarakan kepentingan melalui mekanisme konsitusi sebagaimana diatur dalam sistem demokrasi yang ada dan sudah diterapkan oleh pemerintah di negeri ini.

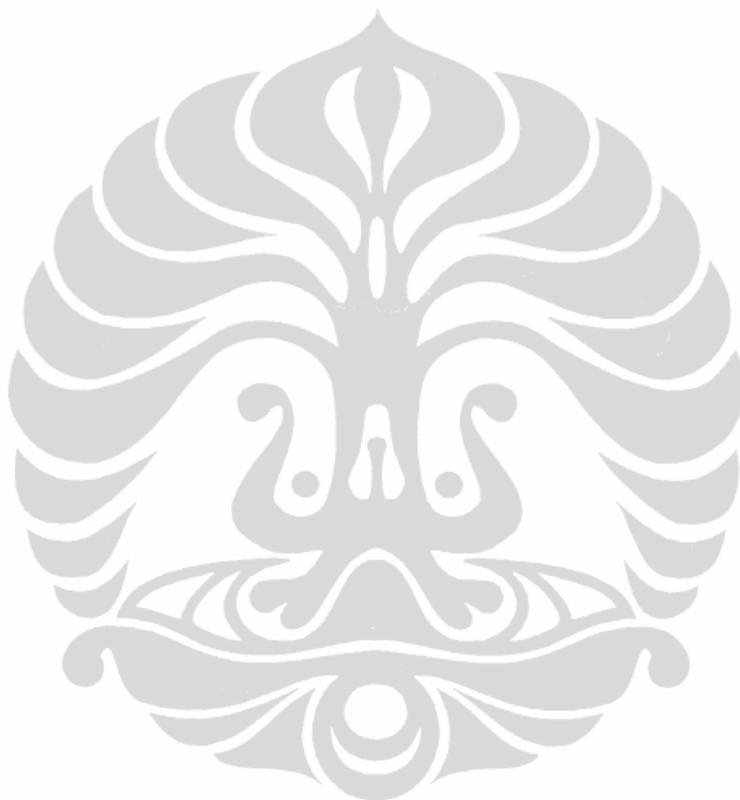
Sudah saatnya, masyarakat menyuarkan dan menyalurkan kepentingan transportasinya kepada pemerintah. Pemerintah selayaknya memperhatikan potensi kekuatan tersembunyi yang dimiliki masyarakat. Kekuatan masyarakat dapat menjelma menjadi kekuatan yang menghancurkan sekaligus menguatkan pembangunan BRT-Transjakarta. Pemenuhan kebutuhan transportasi masyarakat yang beragam tidak dapat direduksi dalam regulasi yang bersifat monolitik. Pemerintah menjadi sangat penting untuk mengakomodasi keragaman aspirasi pengguna BRT dari kelas menengah bawah yang masih berserakan di halte-halte BRT-Transjakarta itu.

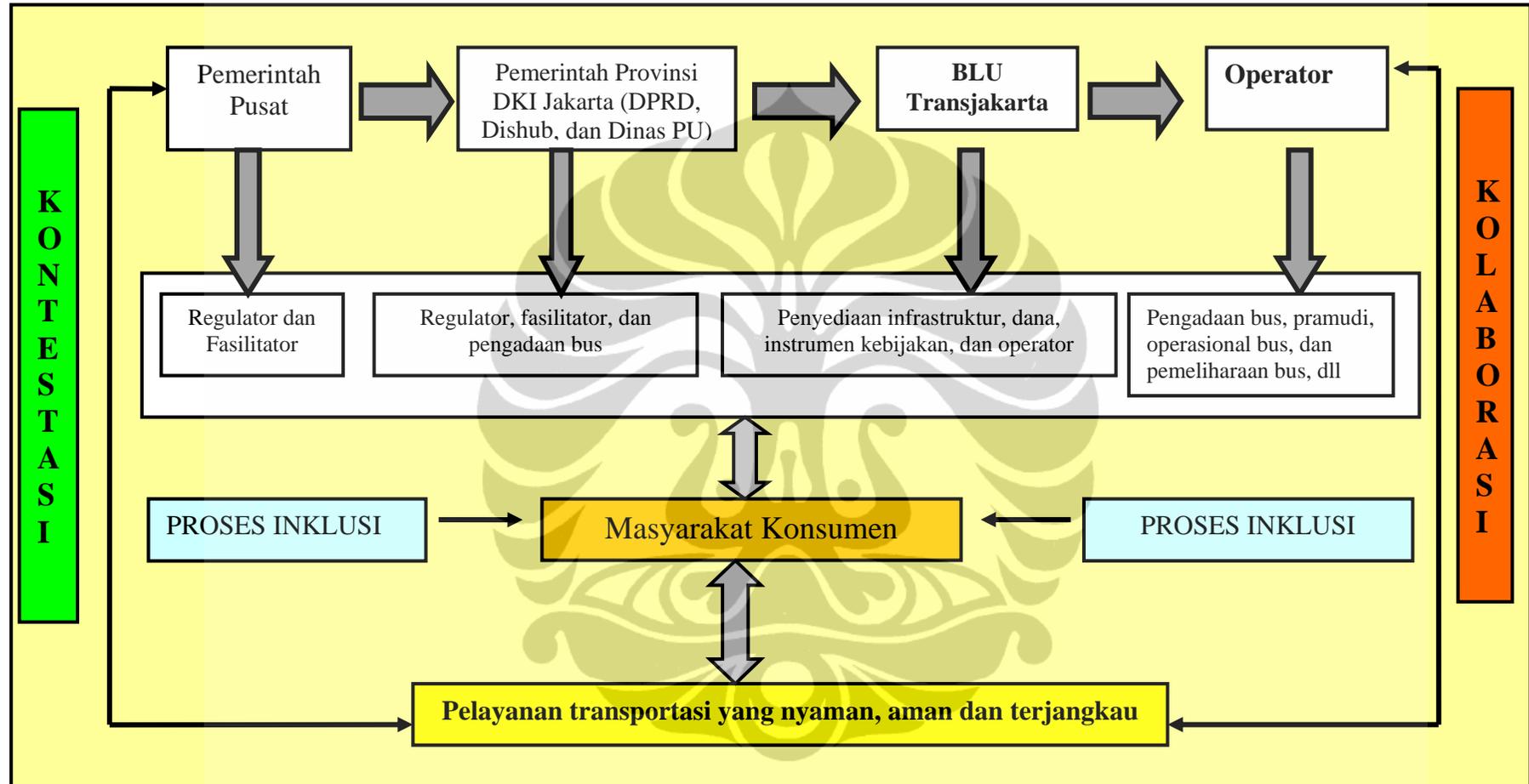
Halte-halte BRT-Transjakarta mencerminkan eksistensi para penggunanya, dan arena itu tidak dapat diremehkan oleh pemerintah. Tak kalah pentingnya, pemenuhan kebutuhan transportasi masyarakat untuk semua juga melibatkan ekspresi sosial dan kebudayaan bagi masyarakat. Karena itu, untuk keberhasilan pembangunan BRT-Transjakarta sudah selayaknya masyarakat mengartikulasikan kepentingannya kepada pemerintah melalui mekanisme yang ada. Pembangunan BRT-Transjakarta tidak dapat mengabaikan faktor sejarah panjang perkembangan peradaban manusia Indonesia umumnya dan Jakarta khususnya yang masih suka menyerobot, mendorong-dorong, dan menempuh jalan pintas untuk masuk kedalam BRT-Transjakarta melibatkan transportasi sebagai unsur pentingnya. Kehidupan manusia Jakarta dan sekitarnya menjadi semakin beradab dan kompleks dengan pembangunan sistem transportasi yang tidak terintegrasi dan dipenuhi keberpihakan itu. Karena itu, transportasi adalah kehidupan dan sekaligus peradaban itu sendiri.

Proses ekspansi bisnis dalam BRT-Transjakarta seyogianya tidak mengabaikan hak-hak sosial warga negara. Pemerintah dapat bertindak dan melakukan pemisahan antara peranannya sebagai perpanjangan tangan dari beroperasinya sistem kapitalis domestik maupun internasional dengan eksistensinya sebagai penyelenggara layanan transportasi umum.

Dengan demikian, menjadi hal yang sangat mendesak pentingnya merubah scenario kenaikan tarif untuk BRT ke depan. Pemerintah tidak relevan untuk mengkomersialisasi pelayanan atas komoditas kolektif BRT-Transjakarta. Pemerintah seyogianya membuat terobosan baru dalam memenuhi kebutuhan

transportasi masyarakat dan mengacu pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) bersama masyarakat dan pasar.





Gambar 8.1. Formasi Kuasa Pemerintah, Operator dan Masyarakat dalam Pembangunan BRT-Transjakarta

DAFTAR PUSTAKA

- Alavi, Hamzah and T. Shanin (ed.). (1982) *Introduction to the Sociology of Developing Societies*, London, McMillan
- Albrow, Martin, and Elizabeth King (eds.), (1990) *Globalization, Knowledge and Society*. London: Sage Pub
- Allan, Kenneth. (2006) *Contemporary Social and Sociological Theory: Visualizing Social World*. London, Pine Forge Press, Thousand Oaks
- Almond, Gabriel and G. Bingham Powell. (1980) *Comparative Politics Today: A World View*, Boston, Little Brown
- Althusser, Louis. (1984) *Essay on Ideology*, London, Verso
- Anderson, Benedict. (1990) *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press
- _____. (2000) *Imagined Communities: Komunitas-komunitas Terbayang* (diindonesiakan oleh Omi Intan Naomi). Yogyakarta, Insist Press dan Pustaka Pelajar
- Atkinson, A.B. and J. Hills (eds.). (1988) *Social Exclusion, Employment and Opportunity*, London School of Economics, London
- Banister, David (ed.). (1995) *Transport and Urban Development*, London, E&FN Spon
- Barker, Chris. (2005) *Cultural Studies: Teori dan Praktik* (terj.), Bandung, Bentang Pustaka
- Bauman, Zygmunt. (1998) *Globalization: The Human Consequences*, New York, Columbia Univ. Press
- Baumol, William J. (1965) *Welfare Economics and the Theory of the State*, second edition, Cambridge, Mass, Harvard Univ. Press
- Beck, Ulrich. (2000) *What is Globalization?*. Cambridge, Polity Press
- Beeson, Mark and Richard Robison. (2000) "Interpreting the East Asian Economic Crisis," dalam *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*, London: Routledge
- Bell, Daniel. (1973) *The Coming of Post Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York, basic Books
- Benton, Ted and Ian Craib. (2001) *Philosophy of Social Science: The Philosophical Foundations of Social Thought*, NY, Palgrave
- Berger, Peter. (1990) *Revolusi Kapitalis* (terj.), Jakarta, LP3ES
- Black, Alan. (1995) *Urban Mass Transportation Planning*, New York, McGraw-Hill Book, Co
- Boer Enne de. (ed.). (1986) *Transport Sociology: Social Aspects of Transport Planning*, Oxford, Pergamon Press
- Bolade, Tunji A. (tanpa tahun) "Managing and Financing Urban Mass Transportation Systems in Nigeria", dalam *Urban Transport in Developing Countries: Lesson in Innovation*, Margaret Heraty (ed.), A Compilation of major papers selected from PTRC's Summer Annual Meetings 1985-1990, Perspective 1
- Bridge, Gary and Sophie Watson (ed.). (2003) *A Companion to the City, USA*, Blackwell
- Bryman, Alan (1988) *Quantity and Quality in Social Research*, London: Unwin Hyman

- Block, Fred. (1987) "State Theory in Context", dalam Fred Block, *Revising State Theory: Essays in Politics and Post Industrialism*, Philadelphia, Pennsylvania, Temple Univ.Press
- _____. (1994) "The Roles of the State in the Economy", dalam Smelser dan Swedberg, (eds.) 1994, *The Handbook of Economy Sociology*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press/Russel Sage Found
- Blumenberg, Evelyn and Margy Waller, (2003) *The Long Journey to Work: A Federal Transportation Policy for Working Families*, Center of Urban and Metropolitan Policy, *paper*, The Brookings Institution Series on Transportation Reform, July.
- Bourdieu, Pierre. (1977) *Outline of A Theory of Practice*, London, Cambridge Univ. Press
- _____. (1980/1990) *The Logic of Practice*, Standford, California. Standford Univ. Press
- Bowles, Samuel dan Richard Edwards and Frank Roosevelt, (2005) *Understanding Capitalism: Competition, Command*, edisi ketiga, Oxford,Oxford Univ.Press
- Budiman, Arief (ed.).(1990) *State and Civil Society in Indonesia*, Australia, Arustoc Press Pty, Ltd
- _____, Barbara Hatley and Damien Kingsbury. (1999) *The 1998 Crisis: Change and Change in Indonesia*, Melbourne, Monash Asia Institute
- Budiman, Arief dan Damien Kingsbury. (1999) *Indonesia: Uncertain Transition*, Adelaide: Crowhouse
- Bultynck, Patrick. (2001) "Impact of Urban Transport on the Economic, Social and Environmental Development of the City in Sub Saharan Africa", *paper*, SSATP Urban Mobility Component Coordinator, African Region
- Byrne, D. (1999) *Social Exclusion*, Open University Press, Buckingham
- Caporaso, James A and David P. Levine.(1996) *Theories of Political Economy*, NY, Cambridge, Cambridge Univ. Press
- Capra, Fritjop. (2003) *The Hidden Connections*, London, Flamingo
- Carnoy, Martin, (1984) *The State and Political Theory*, Princeton, New Jersey, Princeton Univ.Press
- Castells, Manuel. (1977) *Urban Question: A Marxist Approach*, London, Edward Arnold
- _____.(1983). *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol.III: End of Millennium, Oxford, Blackwell Pub
- _____.(tanpa tahun) "From Urban Question to the City and the Grassroots", dalam *Urban and Regional Studies, Working Paper*, No.47, Univ.of Sussex
- _____. (1983) *The City and the Grassroots*, Edward Arnold.
- _____. (2004) *The Power of Identity*, Oxford, Blackwell Pub
- Caves, Roger W (ed.). (2005) *Encyclopedia of the City*, New York, Routledge
- Cebulla, Ludo and Albert Clavadetscher (2005) *Being Mobile: Staying Mobile, the Use of Modern Modes of Transport*, *paper* presented at Walk 21-VI "Everyday Walking Culture", the 6th International Conference on Walking in the 21st Century, September 22-23, Zurich, Switzerland
- Clark, Barry. (1991) *Political Economy: A Comparative Approach*, NY, Praeger Pub
- Clark, David. (1996) *Urban World/Global City*, London, Routledge

- Clark, John. (1991) *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*, West Hartford, Conn., Kumarian Press
- Crouch, Harold. (1980) "The New Order: The Prospect for Political Stability", dalam J.A.C. Mackie (eds.), *Indonesia: The Making of A Nation*, Canberra, the Australia National University
- Dant, Tim and Peter J. Martin. (tanpa tahun) "By Car: Carrying Modern Society", Department of Sociology, Manchester, England
- Davenport T., Prusak L. (1998) *Working Knowledge*, Harvard Business School Press: Boston, MA
- Denzin, Norman K and Yvona S. Lincoln. (1994) *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, London, Sage Pub
- Diandas, J. (1991) "Bus Managers and Users vis a vis Ownership, Regulation, Competition and Systems," dalam Margaret Heraty (ed.), *Urban Transport in Developing Countries: Lesson in Inovation, Perspective I*, PTRC Education and Research Services Ltd, London
- Edwards, Michael. (1991) *Strengthening Government Capacity for National Development and International Negotiation*, London, Save the Children Fund.
- Eisenstadt, S.N. (1973) *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, California, Sage
- Evans, Peter.(1989) "Predatory, Development and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World", *Sociology Forum 4*
- _____.(1995) *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton Univ. Press
- _____.(1997) "Class, State and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists", in Frederic D. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, NY. Cornell Univ.Press
- _____.(ed.). (2002) *Livable Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*, Berkeley: University of California Press
- Evans, S., and H. Boyte. (1992) *Free Spaces: The Sources of Democratic Change in America*, Chicago: University of Chicago Press
- Evers, Hans Dieter dan Tilman Schiel. (1990) *Kelompok-kelompok Strategis: Studi Perbandingan tentang Negara, Birokrasi dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*, Jakarta, YOI
- _____. dan Rudiger Korff. (2002) *Urbanisme di Asia Tenggara*, Jakarta, YOI
- Feith, Herbert. (1982) "History, Theory, and Indonesian Politics: A Reply to Harry J. Benda", dalam B.R.O'G. Anderson dan Kahin (eds.). *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contribution to the Debate*. Interim Report Series, No.62, Ithaca: Cornell Modern Indonesia project, Southeast Asia Program, Cornell University, USA
- Femia, Joseph V. (1981) *Gramsci's Political Thought, Hegemony, Consciuousness and the Revolutionary Process*, Oxford Univ. Press
- Flink, James J. (1988) *The Automobile Age*, USA, MIT Press
- Frank, Andre Gunder. (1971) *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Harmondsworth, Penguin
- Friedmann, J. (1998) The New Political Economy of Planning: The Rise of Civil society. In M. Douglass & J. Friedmann (Eds.), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. London: John Wiley

- Foucault, Michel. (1994) *The Archeology of Knowledge and the Discourse of Language*, (terj.) A.M. Sheridan Smith, London, Routledge
- _____. (1991) "Governmentality", dalam G. Burchell et.al. (eds.). *The Foucault Effects: Studies in Governmentality*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf Press
- _____. (1982) "Afterword: The Subject and Power", dalam H.L Dreyfus dan P Rabinow. *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Brighton, The Harvester Wheatsheaf Press
- _____. (1980) *Power/Knowledge: Selected Interviews & Other Writings 1972-1977*. Ed. Colin Gordon. New York: Pantheon Books
- Fulton, Lew. (2002) *Improving Buses and Bus Systems: Insights from the IES's Worldwide Transit Study*, dalam Geetam Tawari (ed.), *Urban Transport for Growing Cities: High Capacity Bus Systems*, McMillan India
- Geertz, Clifford. (1973) *The Interpretation of Cultures*. New York, Basic Book
- Giddens, Anthony. (1981) *Contemporary Critique of Historical Materialism*, London, MacMillan
- _____. (1984) *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Oxford, Cambridge Polity
- _____. (1990) *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press
- _____. (2000) *The Third Way and Its Critics*, UK, Polity Press
- Gilbert, Bart Moore. (2000) *Postcolonial Theory: Contexts, Practices, Politics*, London, Verso
- Gilbert, Neil. (2004) *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*, UK, Oxford Univ.Press
- Gwilliam, Ken. M. (2002) *Cities on the Move: A World Bank Urban Transport Strategy Review*, The World Bank, Washington, D.C
- Gilbert, Richard and Anthony Perl (2008) *Transport Revolution: Moving People and Freight without Oil*, London, Eartscan
- Habermas, Jurgen. (1970) *Toward a Rational Society*, Boston, Beacon Press
- _____. (1974) *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Massachusetts, Cambridge The MIT Press
- _____. (1981) *Teori Tindakan Komunikatif I: Rasio dan Rasionalisasi Masyarakat* (terj.) Bantul, Kreasi Wacana
- Hadiz, Vedi R dan Richard Robison. (2004) *Organizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*, London, Routledge
- Harawira, Makere Stewart. (2005) *The New Imperial Order: Indigeneous Responses to Globalization*, New Zealand, Huia Pub
- Harris, David. (1996) *A Society of Signs?*, London, Routledge
- Hart, Tom. (2001) *Transport and the City* dalam Paddison, Ronann (2001). *Handbook of Urban Studies*, London. Sage Pub
- Harvey, David. (1973) *Social Justice and the City*. Oxford, Basil Blackwell
- _____. (1989) *The Urban Experience*, Oxford, Blackwell Pub
- _____. (2005) *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford Univ. Press
- Hensher, David A and Kenneth J. Button (ed.) (2005) *Handbook of Transport Strategy: Policy and Institution*, Amsterdam, Elsevier
- Heilbroner, R.L. (1991) *Hakikat dan Logika Kapitalisme*, (terj.), LP3ES, Jakarta

- Helga Leitner, Jamie Peck and Eric S. Sheppard (eds.), *Contesting Neoliberalism, Urban Frontier*, New York, The Guilford Press
- Heraty, Margareth (ed.). (1991) *Urban Transport in Developing Countries: Lesson in Innovation*, Perspective I, PTRC Education and Research Services Ltd, London
- Hiariej, Eric. (2005) *Materialisme Sejarah Kejatuhan Soeharto*, Yogyakarta, IRE Press
- Higgott, R and Richard Robison (eds.). (1985) *Southeast Asia: Essays in the Political Economy of Structure Change*, London, Routledge and Kegan Paul
- Hilling, David. (1996) *Transport and Developing Countries*, London, Routledge
- Hindess, B. (1996). *Discourse of Power: From Hobbes to Foucault*, Oxford, Blackwell
- _____ and
- Hoogvelt, Ankie. (2001) *Globalization and the Postcolonial World: The New Political Economy of Development*, London, Palgrave
- Jackson, Karl D. (1978) dalam Karl D. Jackson and Lucian Pye (eds.), *Political Power and Communication in Indonesia*, Berkeley, Univ. of California Press
- James, Pierre. (1990) "The Political Economy of the New Order" dalam Arief Budiman (ed.) *State and Civil Society in Indonesia*, Australia, Arustoc Press
- Jameson, F. (1991) *Postmodernism, or, the Cultural Logic of Late Capitalism*. London: Verso
- _____. (1998) *The Cultural Turn*. London: Verso.
- Jones, P.M. (2003) "New Approaches to Understanding Travel Behaviour" dalam *In Behavioural Travel Modeling*, D.A. Henshers and P.R. Stopher (eds.), Croom Helm, London
- J.G Ballard. (1995) "Crash" dikutip oleh John Urry (6 January, 1999) dalam *Automobile, Car Culture and Weightless Travel*, Paper, Department of Sociology, Univ. of Lancaster
- Kahin, George Mc T. (1969) *Government and Politics of Southeast Asia*, 5th edn, Ithaca, Cornell Univ. Press, USA
- Kellner, Douglas. (2002) Theorizing Globalization, *Sociological Theory*, Vol. 20, 285-305, dikutip oleh George Ritzer dan Douglas J. Goodman, (2003). *Modern Sociological Theory*, Singapore, McGraw-Hill
- Kenworthy, J. and E.F.B. Laube. (2001) *The Millennium Cities Database for Sustainable Transport*, Perth, Australia: International Union of Public Transport, Brussels, Belgium and ISTP (CD-ROM pub)
- King, D.Y. (1982) "Indonesia New Order as a Bureaucratic Polity, A Neopatrimonial Regime or a Bureaucratic Authoritarian Regime: What Difference Does It Make?" dalam B.R.O'G. Anderson dan A. Kahin (eds.). *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Interim Reports Series, No. 62, Cornell Modern Indonesia Project. Ithaca, Southeast Asia Program, Cornell University
- Kneebone, Doug. (1991) *Transport Characteristic of Chinese Cities*, dalam Margaret Heraty (ed.) *Urban transport in Developing Countries: Lesson in Innovation, Perspective I*, PTRC Education and Research Services Ltd, London
- Kohli, Atul. (2005) *Stated Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, USA, Cambridge Univ. Press
- Kunio, Yoshihara. (1990) *Kapitalisme Semu Asia Tenggara*, Jakarta, LP3ES

- Kusumawijaya, Marco. (2004) *Jakarta Metropolis: Tunggang Langgang*, Jakarta, Gagas Media
- _____. (2006) *Kota Rumah Kita*, Jakarta, Borneo
- Lefebvre, Henri.(1974/1995) *The Production of Space*. Oxford: Blackwell
- Leitner, Helga, Jamie Peck, Eric S.Sheppard (eds.). (2007) *Contesting Neoliberalism: Urban Frontiers*, NY, The Guilford Press
- Liddle, R. William. (1977) "Models of Indonesian Politics", *makalah* pada Departemen Seminar Politik, Monash University
- Lin, Jan and Christopher Mele (ed.). (2005) *The Urban Sociologi Reader*, NY, Routledge
- Litman, Tod. (2006) Mobility As A Positional Good: Implications for Transport Policy and Planning (Victoria Transport Policy Institute): *A Paper* presented at Auto Consequences:Automobilization and Its Social Implications, Victoria, 6 October, Vancouver, Canada
- _____ and David Burwell (2006), "Issues in Sustainable Transportation," *International Journal of Global Environmental Issues*, Vol. 6, No. 4, pp. 331-347 at www.vtpi.org/sus_iss.pdf.
- Marcuse, Herbert.(1991) *One Dimensional Man*, Boston, Beacon Press
- Marsden, Greg. et al. (2005), *Appraisal of Sustainability: Environmental Indicators*, Institute for Transport Studies, UK, University of Leeds
- McCarthy, Thomas. (1982) *The Critical Theory of Jurgen Habermas*, Massachusetts, MIT Press, (terj. Nurhadi), Yogyakarta, Kreasi Wacana
- Mitchell, D. (2003) *The right to the city: Social justice and the fight for public space*. New York, Guilford Press
- Martinussen, John.(1999) *Society, State and Market*, London, Zed Books Ltd
- May, Tim (ed.). (2002) *Qualitative Research in Action*, London, Sage Pub
- Mess, Paul, Patrick Moriarty, John Stone and Michael Buxton. (2006) *Putting the Public Interest Back into Public Transport: A Report to the Victorian Community*, University of Melbourne, Monash University, Swinburne University and RMIT University, April
- McGee, T.G. (1991) The Emergence of Desa Kota Regions in Asia: Expanding an Hypothesis, dalam N. Ginsburg, B. Koppel and T.G. McGee (eds.), *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*, Honolulu University of Hawaii Press
- Miliband, Ralph. (1969/1973) *The State in Capitalist Societies: The Analysis of Western System of Power*, London, Quartet Books
- Mill, John Stuart. (1956) *On Liberty*, New York, Liberal Arts Press
- Mills, C. Wright. (1959) *The Sociology Imagination*, New York, Oxford Univ. Press
- Mokhtarian, Patricia L. and Dennis K. Henderson. (1988) Analyzing the Travel Behavior of Home Based Workers in the 1991 CALTRANS Statewide Travel Survey, *Journal of Transportation and Statistics*, October, Univ.of California, Davis
- Mouzelis, Nicos P. (2008) *Modern and Postmodern Social Theorizing: Bridging the Divide*, UK, Cambridge Univ. Press
- Murchland, B. (1992) *Humanisme dan Kapitalisme*, (terj), Tiara Wacana, Yogyakarta
- Neuman,W Lawrence. (2003) *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approcahes*, NY, Allyn and Bacon, Pearson Education, Inc

- Nonaka, Ikujiro and Takeuchi, Hirotaka. (1995) *The Knowledge Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford: Oxford University Press
- O'Donnell, G. and Philippe C. Schmitter. (1986) "Tentative Conclusions about Uncertain Democracies" dalam Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter and Laurence Whitehead (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule: Prospect for Democracy*, Baltimore and London, John Hopkins University Press
- Ohmae, Kenichi. (1990) *The Borderless World*. New York: Harper Publishing
- _____. (1995) *The End of the Nation State: the Rise of Regional Economics*, NY. Free Press
- Peck, Jamie dan Adam Tickell. (2007) " *Conceptualizing Neoliberalism, Thinking* Penalosa, Enrique. (2000) *Appropriate Transport for the Third World City*, h. 3-10, dalam Geetam Tawari (ed.), *Urban Transport for Growing Cities: High Capacity Bus Systems*, McMillan India
- Perdue, William D. (1986) *Sociological Theory: Explanation, Paradigm and Ideology*, Mayfield Pub.Co, Palo Alto, California
- Petras, James, and Henry Veltmeyer. (2001) *Globalization Unmasked: Imperialism in the 21st Century*, London, Zed Books
- Philpott, Simon. (2000) *Rethinking Indonesia: Postcolonial Theory, Authoritarian and Identity*, dissertation, MacMillan Press
- Polanyi, Michael (1983) *The Tacit Dimension*, first published Doubleday and Co, 1966. Reprinted Peter Smith, Gloucester, Mass
- Polanyi, Karl. (1944) *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press
- Polanyi, Karl, C.M. Arensberg, dan H.W. Pearson (1988) *Ekonomi sebagai Proses Sosial*, dalam Hans Dieter Evers (Peny.), *Teori Masyarakat: Proses Peradaban Dalam Sistem Dunia Modern* (terj.), edisi pertama, Jakarta, YOI
- Post, S. S. (2004) *Metropolitan Area Governance and Institutional Collective Action*. In R.C. Feiock (Ed.), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation* (pp. 67-92). Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Poulantzas, Nicos. (1969) *Political Power and Social Classes*, London: New Left Books
- Priyono, B Herry. (2002) "Dalam Pusaran Neoliberalisme", dalam I. Wibowo (eds.), *Neoliberalisme*, Yogyakarta, Pustaka Cindelas
- Punchn, Keith F. (2006), *Developing Effective Research Proposal*, London, Sage Pub
- Riggs, Fred. (1966) *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu, East-West Center
- Rospabe, Sandrine, and Harris Selod. (2005) "Does City Structure Cause Unemployment? The Case Study of Cape Town," *SAGA Working Paper* October, CREREG, Université de Rennes I, France, INRA-LEA (PARIS-Jourdan) and CREST-INSEE, France, paper presented at the World Bank Urban Research Symposium, Urban Development for Economic growth and Poverty Reduction, December 15-17, 2003 Washington, D.C.
- Roth, G. (1987) *The Private Provision of Public Service in Developing Countries*, Oxford, Oxford Univ. Press
- Rueschemeyer, Dietrich and Peter B. Evans (1987) *The State and Economic Transformation: Toward An Analysis of The Conditions Underlying Effective*

- Intervention*," dalam Theda Skocpol (eds.), *Bringing The State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press
- Resnick, Stephen A, dan Richard D.Wolff (ed.). (2006) *New Departure in Marxian Theory*, Routledge, NY.Madison Ave
- Ritzer, George. (2000) *Sociological Theory*, fifth edition, McGraw Hill Book Co., Singapore
- _____. (ed.). (2004) *Handbook of Social Problems: A Comparative International Perspective*, London, Sage Pub
- _____ and Douglas J.Goodman. 2003. *Modern Sociological Theory*, Singapore, McGraw Hill
- Rospabe, Sandrine, dan Harris Selod (2005) "Does City Structure Cause Unemployment? The Case Study of Cape Town, SAGA Working Paper October, CREREG, Université de Rennes I, France, INRA-LEA (PARIS-Jourdan) and CREST-INSEE, France, Paper presented at the World Bank Urban Research Symposium, Urban Development for Economic growth and Poverty Reduction, December 15-17, Washington, D.C., USA
- Roth, G. (1987) *The Private Provision of Public Service in Developing Countries*, Oxford Univ. Press
- Sassen, Saskia. (1991) *The Global City*, NJ, Princeton Univ.Press
- Saunders, Peter. (1989) *Social Theory and the Urban Question*, end edition, London, Routledge
- Simpson, Barry J. (1994) *Urban Public Transport Today*, London, E & FN SPON
- Schipper, Lee. (2002) "Sustainable Urban Transport in the 21st Century: Challenges for the Developing World," dalam Geetam Tawari (ed.), *Urban Transport for Growing Cities: High Capacity Bus Systems*, India, McMillan
- Self, Peter. (1993) *Government by the Market?*, London, MacMillan Press
- Seidman, Steven. (1998) *Contested Knowledge: Social Theory in the Postmodern Era. Second Edition*. Blackwell Pub
- _____. (1991) *The End of Sociological Theory: The Postmodern Hope, Sociological Theory*
- Shin, Yoon Hwan., (1989) *Demyistifying the Capitalist State: Political Patronage, Bureaucratic Interest, and Capitalist in Formation in Soeharto's Indonesia, a dissertation to the Faculty of the Graduate School of Yale University*
- Simpson, Barry J. (1994) *Urban Public Transport Today*, London, E & FN SPON
- Sorensen, A., & Funck, C. (Eds.). (2007) *Living Cities in Japan: Citizens Movements, Machizukuri and Local Environments*. London, Routledge
- Sorensen, A. (2006) *Centralization, Urban Planning Governance, and Citizen Participation in Japan* dalam C. Hein & P. Pelletier (eds.), *Cities, Autonomy, and Decentralization in Japan*, London,Routledge
- Soros, George. (2006) *Benturan Kapitalisme Global terhadap Masyarakat Terbuka* (terj.), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Stevenson, Deborah (2003) *Cities and Urban Cultures*, England, Open University Press
- Stiglitz, J. (2003) *Globalization and Its Discontents*. New York, W.W. Norton and Co
- Susantono, Bambang dan Danang Parikesit, et.al. (2004).1-2-3 Langkah Kecil yang Kita Lakukan Menuju Transportasi yang Berkelanjutan, Vol. 1, MTI, Jakarta
- Tashakkori, Abbas and Charles Teddlie (eds.). (2003) *Handbook Mixed Methods in Social and Behavioral Research*, London, Sage Pub

- Tawari, Geetam (ed.). (2002) *Urban Transport for Growing Cities: High Capacity Bus Systems*, India, McMillan
- Tilly, Charles.(1975) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton Uni. Press
- _____. (1981) *As Sociology Meets History*, New York, Academic
- Tonkiss, Fran. (2007) *Space, the City and Social Theory*, UK, Polity Press
- Turner, Jonathan H. (1998) *The Structure of Sociological Theory*, sixth edition, New York, Wadsworth Pub. Co
- Urry, John., (1999) "Car Culture and Weightless Travel", *Paper*, Department of Sociology, London, Univ.of Lancaster, 6 January
- _____.(2000) *Sociology Beyond Societies: Mobility for the Twenty Century*, London, Routledge
- Wahdan, Dalia Essam. (2007) Socio-Technical Comparison of Unequal Urban Mass Transit Systems in Guargaon (India) and Sitta (Egypt), *dissertation*, (ringkasan), Department Sociology, University of Pune
- Wallerstein, Immanuel. (1980) *The Capitalist World Economy*, London, Cambridge Univ.Press
- _____. (2001) Globalization or the Age of Transition? A long Term View of the Trajectory of the World System. *International Sociology* dalam Guenter Roth dan Claus Wittich (ed.), Univ.of California Press, Berkeley, California
- William, Ken. M. (2002) *Cities on the Move: A World Bank Urban Transport Strategy Review*, The World Bank, Washington, D.C
- William R, Black. (2000) *Social Change and Sustainable Transport: A Summary of Workshop and Conference Activities*, Research Needs and Future Directions, Indiana Univ
- Zieleniec, Andrzej. (2007) *Space and Social Theory*, London, Sage Pub
- Zukin, Sharon. (1995) *The Culture of Cities*, London, Blackwell

Jurnal:

- Achterbergh, Jan dan Dirk Vries. (2002) "Managing Viable Knowledge, System", *Research and Behavioral Science*, Vol.19. No.13
- Althusser, Louis. (1971) *Lenin and Philosophy and Other Essays*, NY, *Montly Review Press*
- Anderson, B.R.O'G. (1983)"Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective", dalam *Journal of Asian Studies*, Vol. XLII, No.3, Mei
- Bowring, F. (2000) "Social Exclusion: Limitation of the Debate", *Critical Social Policy* Vol.20, No.3
- Brewster, Leonard. (2002)"The Impossibility of the State", *Journal of Libertarian Studies*, Vol. 16, No.3
- Bulkin, Farchan. (1984) "Negara, Masyarakat dan Ekonomi, *Prisma*, No.8, Jakarta, LP3ES
- Crouch, Harold. (1979) "Patrimonialism and Military in Indonesia", dalam *World Politics*, Vol.31, No.4, July

- Currie, Graham. (2006) "Bus Transit Oriented Development: Strengths and Challenges Relative to Rail", *Journal of Public Transport*, Vol. 9. No.4
- East Asia Urban Working Paper Series*. (2003) "Kota-kota Dalam Transisi: Tinjauan Sektor Perkotaan Pada Era Desentralisasi di Indonesia, Juni 30, Dissemination Paper No. 7, Urban Sector Development Unit Infrastructure Department East Asia and Pacific Region, The World Bank.
- Emmerson, Donald K. (1983) "Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia", dalam *Asian Survey*, Vol. 23, No.11. November
- Feiock, R. C. (2009) "Metropolitan Governance and Institutional Collective Action". *Urban Affairs Review*, Vol. 44, No.3
- Hensher, David A. (2000) "Urban Public Transport Challenges", *An Australian Review of Public Affairs*, Vol. 1, No. 2 November, School of Economics and Political Science, Univ.of Sydney
- Hossain, Moazzem (2006) "The Issues and Realities of BRT Planning Initiative in Developing Asian Cities", *Journal of Public Transportation*
- Liddle, R. William. (1992) "The Politics of Development Policy", dalam *World Development*, Vol. 20, No.6
- Litman, Tod, and David Burwell. (2006) "Issues in Sustainable Transportation", *International Journal Global Environmental Issues*, Vol.6, No.4
- Matsumoto, Naoko. (2006) "Analysis of Policy Processes to Introduce Bus Rapid Transit Systems in Asian Cities from the Perspective of Lesson-Drawing: Cases of Jakarta," Seoul, and Beijing, *makalah*
- Mokhtarian, Patricia L. and Dennis K. Henderson. (1998) "Analyzing the Travel Behavior of Home Based Workers in the 1991", CALTRANS Statewide Travel Survey, *Journal of Transportation and Statistics*, October, Univ.of California, Davis
- Morichi, Shigeru. (2005) Keynote Lecture at the 6th International Conference of EASTS September 21 to 24, 2005 - Bangkok, Thailand, "Long Term Strategy for Transport System In Asian Megacities, *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation*, Vol.6
- Onnavong, Bounta dan Yasutsugu Nitta. (2005) "Identifying Inequality of Transportation Mobility: Developed Country vs Developing Country," *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, Vol.5
- Polzin, Steven E dan Michael R. Baltes. (2002) "Bus Rapid Transit: A Viable Alternative?", *Journal of Public Transport*, Vol. 5. No.2
- Robison, R. (1981) "Culture, Politics and Economy in the Political History of the New Order", dalam *Indonesia*, No. 31, April
- Rose, N and P. Miller. (1992) "Political Power Beyond the State: Problematics of Government", dalam *British Journal of Sociology*, Vol. 43, No.2, Juni
- Santoso, Purwo.(2005) "Menata Sistem Transportasi: Mendekatkan Demokrasi dengan Rakyat, *Jurnal Wacana*, Edisi 22 tahun VI, Bantul, Insist
- Sutomo, Heru, Suyono Dikun, Willy Tumewu. (1993) Transport Problems, Policies and Current Research and Education in Indonesia: An Overview, *IATSS Research*, Vol. 17, No1
- Tulus Abadi. (2005) "Kasus Buruknya Transportasi Publik di Indonesia," *Jurnal Wacana*, Edisi 22 tahun VI, Yogyakarta, Insist

- Yabe, Tsutomu and Fumihiko Nakamura. (2005) "Study on the Relationship Between Capacity, Cost and Operation Alternatives of Bus Rapid Transit", *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, Vol. 6
- Yago, Glenn. (1983) "The Sociology of Transportation", *Annual Review of Sociology*, Vol. 9
- Urban Transport: From Theory to Reality, *Journal the Public Purpose*, July 1996, No.11, Adapted from Presentation by Wendell Cox to the Transit New Zealand Land Transport Symposium, Wellington
- Wright, Lloyd (2005) "Bus Rapid Transit", *Jurnal Wacana*, Yogyakarta, Insist Press, Edisi 22, tahun VI
- Zhang, Junyi dan Akimasa Fujiwara (2005) "Comparative Analysis of Travel Patterns in the Developing Cities on a Hybrid Model", *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, Vol.6

Terbitan Terbatas:

Modul 3 (a) Opsi Angkutan Massal, Transportasi Berkelanjutan: Panduan bagi Pembuat Kebijakan di Kota-kota Berkembang, (Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2002

kajian yang dilakukan oleh UNEP (2006), ITDP (2003), GTZ (2002)

Surat Kabar:

Harian Kompas 19 Juni 2004

Harian *Kompas*, B Herry-Priyono, "Neoliberalisme", 15 Desember 2005.

Harian *Kompas*, 8/11/2007,

Harian *Koran Tempo*, Tulus Abadi, 'DKI Jakarta Jurus Menolak Kenaikan Tarif Busway ', 18 Desember 2007.

Suara Pembaruan, 7/11/2007

Kompas, 10 April 2008.

Koran Jakarta, 17 Juli 2008

Harian *Suara Karya*, Kamis, 8 November 2007

Harian *Bisnis Indonesia*, 29 Agustus 2008

Suara Pembaruan, 10 Maret 2009

Sumber internet:

<http://www.bps.co.id>

<http://www.dki.go.id>

<http://www.pu.go.id>

<http://www.kompas.co.id>

<http://www.bappedajak.co.id>

www.detikcom, 7/11/2007, 18.18 WIB
www.detikcom, 7/11/2007, 15.10 WIB
www.bisnis.com, 7/11/2007,19.09 WIB

www.mediaindonesia.com, 8/11/2007, 05.55 WIB
www.republika.co.id Rabu, 07 November 2007 20:38:00
www.antara.co.id Rabu, 07 November 2007
www.detikcom, 7/11/2007, 15.10 WIB
www.bisnis.com, 7/11/2007,19.09 WIB
<http://www.antara.co.id/arc/2007/11/...-jalur-busway/>

Transtv, Reportase Sore, Rabu, 07 November 2007 17:00 WIB
Trans7, Redaksi Malam, Kamis, 08 November 2007 01:00 WIB
www.antaranews.com, 8/11/2007, 03.48 WIB
www.harianterbit.com Rabu, 07 November 2007
www.harianterbit.com Rabu, 07 November 2007

RCTI, Seputar Indonesia, Rabu, 07 November 2007 17:30 WIB
Transtv, Reportase Sore, Rabu, 07 November 2007 17:00 WIB
Trans7, Redaksi Malam, Kamis, 08 November 2007 01:00 WIB
Indosiar,Fokus Pagi, Kamis, 08 November 2007 06 :00 WIB
SCTV, Liputan6 pagi, Kamis, 08 November 2007 05:00 WIB
MetroTV, Metro Pagi, Kamis, 08 November 2007 05:00 WIB
TPI,Lintas Pagi, Kamis, 08 November 2007 05:00 WIB

LAMPIRAN 1:
WAWANCARA DENGAN GAIKINDO

Nama Informan: Freddy Sutrisno

2004-sekarang Sekretaris Gaikindo

2000-2007 menjabat sebagai Advisor Astra International

2001 mengurus Urusan Luar Negeri di FOI (Federasi Otomotif Indonesia)

Sebelumnya komisaris industri kapal Indonesia, di Bitung dan Makasar

1989-1994 Menjabat beberapa posisi Deperindag, Direktur industri logam dan Direktur alat angkut

1967-1980 Dosen fakultas Teknik UI dan Atmajaya

Meraih gelas Master di bidang Mesin di Universitas Moskow

Pernah dikirim oleh pemerintah Indonesia untuk mengikuti pelatihan dibidang Industrial Managemen di Jerman Barat

Informan: Yang penting ditransportasi, pemerintah harus menetapkan sistem transportasi seperti apa. Jadi harus ditetapkan, maintenance apa, kemudian model transportasi apa yang akan diterapkan dalam sistem transportasi itu. Juga tata kota yang ada sekarang ini, harus diperbaiki terlebih dahulu, sebelum menerapkan sistem transportasi. Kalau sekarang ini menurut pemikiran saya adalah sistem approach culture, yang mestinya bisa dibentuk seperti kedisiplinan pengendara, sekarang mbak sendiri lihat kan pengendara motor seliwar-seliwer tidak tahu aturan. Tidak ada mereka sistem budaya di jalan yang berpatokan pada safety. Di Indonesia ini aneh, mereka mengadopsi sistem transportasi di Jepang, tapi mereka tidak mengadopsi UNIC. Jepang itu sistem transportasinya berpatokan pada UNIC. Tapi kita tidak mengadopsi UNIC, kan ini aneh namanya. Belum lagi di Indonesia penerapan sistem transportasinya dilapangan, tidak ketat. Nah itu piye?

Informan: Gaikindo sendiri yang merupakan gabungan dari beberapa suplier alat transportasi, kita pada prinsipnya ya ikut sistem di negara ini. Gini deh gampangannya, prinsip kita ada dua:

1. Sebagai Bussinesman: kita harus lihat market, pangsa pasar yang menguntungkan kita sebagai produsen dan suplier.

2. Disisi lain, kita harus lihat dan ikuti sistem di negara ini

Tapi, ya....namanya juga Indonesia, yang menjadi persoalan adalah kita sekarang ini bingung untuk lihat atau mengikuti sistem transportasi di negara ini. Karena peraturan di Indonesia yang berkenaan dengan masalah transportasi, semuanya tidak jelas dan tidak ada sosialisasi. Dan saya kira ini tidak hanya pada masalah transportasi saja, kan semua peraturan di Indonesia. Tiba-tiba ada peraturan. Tiba-tiba ada yang dihukum karena melanggar peraturan itu, ya jangankan masyarakat awam, kami saja yang sering berhubungan dengan pemerintah dan DPR, juga masih bingung dengan beberapa peraturan yang tidak jelas. Itu saja kami sering sengaja datang ke DPR dan Kementerian untuk minta penjelasan terhadap beberapa peraturan, karena mereka tidak pernah mensosialisasikannya.

Naaah karena ketidakjelasan dalam masalah peraturan dan sosialisasinya, maka dampak ke kita dan tentu masyarakat secara umum adalah: In-efisiensi waktu, coba sekarang dengan sistem transportasi yang amburadul di Jakarta ini, ditambah lagi dengan adanya busway dan lain sebagainya, yang menambah macet, berapa waktu yang dibuang oleh para pekerja, karyawan, di jalan? Nah ini kemudian berdampak juga pada produktivitas kerja kan? Para pekerja, entah itu dari karyawan yang pake kereta, bus, mikrolet, motor, sampai direktur yang pakai mobil, sudah lelah di jalan semua. Mereka harus berangkat pagi-pagi, bergelut dengan macet yang makan waktu 1-2 jam, sampai di kantor ya....loyo. Berapa persen tenaga mereka, terbuang di pagi hari, karena macet diperjalanan. Yang mestinya mereka mengawali pekerjaan di pagi hari dengan semangat, karena masih banyak tenaga. Tapi karena macet, tinggal berapa persen produktivitas mereka yang bisa digunakan untuk bekerja? Tapi pemerintah mana mau tahu itu. Itu baru di tempat kerja, bagaimana di rumah? Makanya generasi anak-anak sekarang, sudah jadi anak pembantu, atau anak kakek, neneknya atau anak les, bimbingan belajar. Malah mungkin anak TV. Karena orangtuanya menghabiskan waktu di jalan. Lalu dampak lainnya adalah, karena semrawutnya lalu lintas, karena tidak jelas peraturannya adalah mengakibatkan boros di bahan bakar. Ya coba mbak mira bayangkan, mobil itu, mesin itu nyala, tapi hanya diem saja di Thamrin, di Tol, karena macet. Berapa liter bahan bakar yang terbuang sia-sia? Belum lagi dampak pada environment, karena pembakaran bahan bakar tersebut.

Karena ketidakjelasan sistem dan pelaksanaan peraturan itu juga kewenangan masing-masing departemen yang mengurus transportasi, ya terpaksa kita sekarang, kebijakan para produsen dan suplier ini kita fokuskan pada orientasi market.

Jadi sekarang ini, peran GAIKINDO tidak seperti dulu, sehingga kami sendiri, sekarang sudah menjadi gabungan para suplier dan produsen saja, tidak seperti dulu. Pada awal berdirinya GAIKINDO pada tahun 1972. Pada tahun tersebut peran GAIKINDO yang diminta pemerintah, adalah sebagai partner dalam pengambilan serangkaian kebijakan di beberapa departemen, diantaranya Departemen Industri, Departemen Perhubungan, Departemen Lingkungan Hidup, Departemen Keuangan, sampai Kepolisian, sering minta bantuan kita, jika akan diterapkan kebijakan. Tapi lama-kelamaan, entah kenapa GAIKINDO, tidak lagi dilibatkan untuk memberi masukan mengenai kebijakan di bidang transportasi, mulai tahun 90-an lah. Kira-kira. Nah contoh kerjasama GAIKINDO dengan pemerintah misalnya, mengenai safety mobil yang layak jalan itu seperti apa. Yang layak jalan itu mengacu pada standard UWICE. Kita beri masukan dan patuhi itu. Lalu kita untuk produk-produk mobil assembling yang nantinya akan dikirim lagi ke negara lain, maka GAIKINDO dan pemerintah memberi ketentuan bahwa mobil tersebut harus memenuhi syarat dan ketentuan ke negara tujuan ekspor.

Kerjasama lain dengan Departemen lain, yang masih berlaku hingga sekarang adalah dengan Departemen LH. Jadi kita sepakat bahwa penggunaan emisi harus menggunakan fuel (bahan bakar) yang berkatagori dua. Dimana reduksi karbonnya rendah. Dengan ditjen MIGAS kita buat kesepakatan mengenai batas emisi, karena emisi itu berpengaruh pada

engine yang nantinya akan digunakan pada mobil-mobil itu. Jadi sebetulnya rumit Mbak. Tapi sekarang, hal seperti itu, jarang kita diminta untuk mendiskusikannya, apalagi diminta masukannya. Padahal yang namanya kita sebagai produsen mobil, itu harus jelas mulai dari emisi, standar keamanan, mesin, semua harus dipikirkan dan disesuaikan dengan kebijakan transportasi di negara tujuan. Nah di Indonesia, yang sekarang kan menjadi tidak jelas, kita yang bingung, sekarang ini.

Yang paling prinsip, pemerintah minta apa saja, asalkan policynya jelas dan tegas, kita tidak masalah. Karena untuk mengeset suatu produk itu bisa mengeluarkan biaya miliaran rupiah. Pemerintah tidak menyadari itu sih. Biaya yang kita keluarkan jika ada barang keluar dari pabrik, PPN 10%, nanti ada biaya distributor, lalu dikirm ke show room, itu ada biaya lagi. Ini juga merugikan ke konsumen, karena semua biaya itu, kan ditimpakan ke konsumen. Belum konsumen, harus bayar biaya balik nama dan pajak kendaraan bermotor, yang besarnya: 45-49%. Sebetulnya produk otomotif itu murah, tapi mahal karena pajak dari pemerintah, yang bikin mahal. Itu saja pemerintah masih mau buat peraturan-peraturan yang aneh-aneh. Mana bisa industri otomotif berkembang kalau begini.



**LAMPIRAN 2:
WAWANCARA INFORMAN MRT:**

Nama Informan:

Prasetyo dan Eddi Santosa—MASS RAPID TRANSIT (MRT)

24 Februari 2009 Wisma Nusantara, Jakarta Pusat

Jam 15.00 – 18.10

Wawancara disusun dalam bentuk pointer:

Berikut petikan singkat dan penjelasan informan tentang pengembangan *mass rapid transit* di Jakarta.

1. Bagaimana mengangkut 2 orang—naik sepeda motor, 3 orang –naik bajaj, 10, naik mikrolet, 15-20 orang naik metromini, 50 penumpang naik bis, tetapi bagaimana cara mengangkut 100-200 sampai 1000-1500 orang sekaligus? Kenapa tidak pakai angkot, mikrolet, bis, dst? Untuk mengangkut penumpang yang banyak harus menggunakan kereta.
2. Peran moda yang lain—penumpang besar, harus ada feeder-2 seperti pembuluh darah, dan angkot itu pembuluh darah arteri. MRT itu trend line. Di Singapura—ada koridor MRT dengan intensitas pembangunan yang tinggi. Operator MRT: join management and development. Hongkong, property ditumpuk di atas.
3. UU No.13 tahun 2004: semangatnya adalah kereta api antar kota. Peran Pemda tidak ada. KA antar kota, tidak ada KA dalam kota. Tatanan: kereta antar kota bukan dalam kota→sirkuler line. KA didesain untuk antar kota, dan Ciliwung blue line→ community suburban. Urban MRT—bentuknya, modanya bisa macem-macem, tetapi yang cepat dan banyak ngangkut ya harus kereta/MRT untuk melayani di perkotaan.
4. Semakin ngangkut banyak, semakin mahal. Investasi, energi per penumpang lebih murah.
5. Studi MRT dari Jerman tahun 1984, BPPT tahun 1990: Jakarta Massa Transit System. Tahun 95-96—basic decision, tidak ada keputusan sampai Krismon. Di desain BW (maksudnya adalah busway untuk menyebut BRT-Transjakarta untuk solusi interim/ sementara).
6. MRT 5 tahun. Jika cukup busway ya busway aja, tetapi kebutuhan terus meningkat, kebutuhan tinggi. Busway—tidak mungkin di convert dengan MRT. Transportasi di Singapura tetap: rasio jalan dengan mobil, Certificate of Entitlement (CoI). Sertifikat dilelang-masanya 10 tahun, punya mobil punya sertifikat, jumlahnya tetap, tidak bisa diperpanjang.
7. Mobil memang harus dikendalikan jumlahnya. Pemerintah kita coba menggagas ERP, tetapi harus dipikirkan ulang jangan sampai ERP mengurangi hak orang. Idealnya ERP memang tidak mengurangi hak orang untuk memiliki mobil, tetapi penggunaannya diatur. Beban finansialnya mahal—uang ERP hasilnya digunakan untuk subsidi angkutan umum sebagai kompensasi→jalan boleh dipakai tetapi mobil yang dikendalikan.
8. Subsidi Negara terhadap transportasi sebesar 60%.Kewajiban pemerintah untuk menyediakan sarana transportasi.

9. Bertransportasi untuk orang miskin? Dampaknya orang akan diam di tempat. Tingkat mobilitas suatu kota identik dengan tingkat kegiatan social ekonomi masyarakat.
10. Sekarang ini angkanya rendah—perjalanan panjang dan waktu tempuh lama. Dorodjatun ketika jadi Dubes AS: kenapa harus bertemu? Canggihnya teknologi komunikasi tidak bisa menggantikan perjalanan fisik. Teknologi komunikasi canggih justru meningkatkan transportasi.
11. Efektivitas komunikasi adalah kebutuhan transportasi. Di Jepang, trip tinggi, komunikasi juga tinggi, dan kegiatan social ekonomi juga tinggi. Di Jakarta masih rendah. Bagaimanapun komunikasi canggih tidak bisa menurunkan kebutuhan transportasi. Orang-orang menengah ke bawah—biaya produksi—pendapatan. Contoh: bis kota—ada halte, ada jalan, ada traffic, ada polisi, ada DLLAJ, ada terminal, ini semua dibayar oleh Negara. Subsidi pemerintah terhadap operator bis.
12. Bagaimana pemerintah merombak kekurangan? Ada gap besar, kemampuan berapa, pemerintah mendanai MRT, biaya investasi, sekarang baru tahap estimasi. Ekstrimnya—jalan Thamrin-Sudirman—harus ada dan dibangun pemerintah—menghidupkan aktivitas social ekonomi → bentuk-2 subsidi pemerintah. Pakai KA, ada travel time. Ada kepastian waktu perjalanan. Ada keamanan, kenyamanan. Orang yang naik kendaraan pribadi—menyangkut masalah privacy, dan tersedia setiap saat, door to door.
13. Tokyo—radius 800 meter paling jauh, ketemu stasiun. Transportasi itu tidak transport an sich, tetapi multi disiplin. Peran pusat terlalu besar—jika menggunakan pajak—tidak fair, bagaimana dengan orang-orang luar Jawa (60%). Untuk memutuskan investasi besar, aspek politisnya besar.
14. Aspek social: koridor pasar minggu—tanah abang—metromini atau kopaja no 604-640—ada polemic—isu tenaga kerja, demo ke DPR. Cililitan – Kota – Senen—supir kehilangan revenue. Ada dampak berjenjang. Dampak Tingkat I, II, III dst → pemerintah tidak berani mengambil keputusan.
15. Bagaimana meminimalisasi atau mengantisipasi? Seperti persoalan PKL: itu merupakan satu-satunya usaha untuk dapat uang halal, membatasi urbanisasi? Solusinya pembangunan daerah—pendistribusian pusat-pusat keuangan. Artinya, pusat yang harus mengangani. Ada konflik-2 dalam proses menentukan MRT: (1) biaya mahal, (2) mengkhawatirkan masalah lingkungan. Dari segi lingkungan/Amdal—MRT adalah pilihan. Perhatikan statistik mobil Jakarta: 7 juta, jika 4 juta mobil == 0,5 liter bensin, berarti ada 2 juta liter bahan bakar terbuang, 20% hilang for nothing.
16. Potensi-potensi loss yang kita hadapi dari kemacetan: taksi 300 km, 200 km macet, berarti 30% hilang. Bis kota—kehilangan 1 trip—tarif 5000 – 6000 pada peak hours. Masyarakat tidak sadar karena mengalami kemacetan bersama.
17. Road pricing → 1 mobil masuk → macet untuk diri sendiri dan orang lain. Road pricing itu sebagai penalty (aspek negatifnya), sedangkan aspek positif (rewards), perjalanan lancar. Dalam konteks public goods, tanah itu public goods, tetapi semakin lama keberadaan tanah terbatas --. harus ada pengaturan, dan bukan public goods lagi. Begitu halnya dengan jalan sudah securated—perlu peraturan. Pengaturan-2 yang sifatnya melancarkan perjalanan. Alatnya

adalah road pricing, dimana pemilik mobil dibuat sampai tidak kuat bayar--uang itu dikembalikan untuk mensubsidi fasilitas angkutan umum, menambah atau memperbaiki jalan, membangun fly over.

18. Dilihat dari rasion luas jalan dan panjang jalan dibanding dengan luas wilayah. Idealnya 15% dari luas wilayah, Jakarta saat ini masih 5%. Singapura itu ideal. Pemilihan jalur MRT Lebak Bulus--Fatmawati – Dukuh Atas (Sudirman) karena 30-40% dari total kebutuhan perjalanan di Jakarta. MRT itu total pemerintah. PT MRT yang memiliki otorita dalam pembangunan dan pengoperasian. Saham 99% Pemda DKI, dan 1% milik PD Pasar Jaya. Ada aturan-2 pemerintah yang memang tidak fleksibel. Kenapa bentuk BLU?
19. Masalah dalam MRT adalah financing. Diperkirakan ada 450.000 – 600.000 penumpang yang dapat diangkut dengan MRT. Sebenarnya ada HIDDEN DEMAND → orang ada kebutuhan tetapi kebutuhan itu tidak direalisasi, tidak melakukan perjalanan karena tidak ada prasarananya, sehingga perjalanan itu ditunda, atau dieliminasi. Perjalanan itu penting → ada janji 4-5 tetapi yang bisa direalisasi 1-2, yang lain dieliminasi. Karena itu orang memilih motor biar cepat.
20. Pembangunan MRT—dana dari pemerintah Jepang setelah memperoleh persetujuan dari DPR. Untuk membangun budaya bertransportasi, pemerintah Jepang membuat Poster Manner → poster-2 yang menghimbau orang untuk beretika, poster yang berisi pesan yang mengatur perilaku bertransportasi—tidak boleh orang berteriak, ngobrol, telpon menggunakan hp tidak boleh karena signal hp mengganggu jantung. Jadi dalam kereta tidak boleh pake hp.
21. Perilaku orang didalam bis tidak sama, di Pasar Minggu dan kampong rambutan—tertib, tetapi di Blok M tidak. Pemilihan moda transport pribadi, karena merasa berjalan tidak nyaman secara psikologis. Berjalan itu moda transport orang miskin (level bawah)

Bagaimana dengan industri otomotif?

Bagaimana perlawanan—bisnis terganggu—apakah mereka tidak melakukan perlawanan? Jika produk dikurangi dan terjadi PHK? Banyak aspek untuk membuat keputusan, membuat keputusan itu sulit → politis → dampaknya panjang.

Manila sudah punya 3 lintasan, Vietnam sedang membangun, calcuta, San Paulo, kota besar yang tidak punya MRT di dunia adalah Jakarta. Ini harus diperhatikan berkaitan dengan konsumsi BBM.

Dewan Riset Nasional:

1. Perilaku bertransportasi
2. Perilaku di angkutan umum → ini semua mengatur soal behave → social engineering
3. Perilaku berlalu lintas

Kenapa behavenny seperti itu? Perlukah public campaign sebagai strateginya?

Informan sebagai Direktur Korporasi MRT

Berikut petikannya:

- Secara histories sudah dipikirkan 20 tahun, dulu disebut subway—publik tidak tahu perancangan itu berkolaborasi dengan swasta, maunya swasta bekerja sendiri, pemerintah yang mendukung tetapi bukan di financial (non fiscal) hanya dalam tataran kebijakan seperti pembebasan lahan saja. Ini merupakan pendekatan dengan privat entity. APBN tahun 1992→10% untuk MRT? Pemerintah keberatan. Swasta punya usulan—berharap dengan proses bantuan bank Dunia (konsesi 30-40 tahun). Interaksinya public-pemerintah dan swasta. Situasi sampai saat ini, swasta dan masyarakat melihat pembangunan—debat public yang cukup dengan win-win solution.
- Proyek transportasi di dunia, diselenggarakan oleh pemerintah bukan swasta. Rezim saat itu beri peluang swasta untuk investasi, apa yang diusulkan? Investor menggandeng anak-2 presiden supaya bisa akses ke presiden. Pak Habibie—saat menjadi Presiden—ada kepentingan politik ekonomi, karena saat mendirikan IPTN tidak reppot, tetapi membangun MRT sangat repot. Tetapi tidak pernah ada kata putus proyek berhenti. Inisiasi proyek relevan. Pemerintah harus bertanggungjawab, tidak bisa bilang tidak. Tanggungjawab bersama, pinjam dari pemerintah jepang (bunga rendah) lalu diteruskan ke Pemda DKI Jakarta—meneruskan ke PT MRT. Funding ke depan, secara histories, Indonesia adalah good boy di depan Jepang, proyek jepang semua selesai di Indonesia, Jepang tidak pernah memutuskan fundingnya di tengah jalan. Bagi jepang untuk mengcreate ekonomi adalah dengan membangun MRT.
- Mekanismenya melalui 3 persetujuan→proyek diplomatic—loan dibutuhkan—government to government—relasi Jepang – Indonesia mutual benefits. Jepang sangat bergantung dengan Indonesia, karena Indonesia merupakan market Jepang 75%. MRT ini merupakan proyek bilateral sustain. Pengaturan dalam loan—30% bahan-bahan dikategori buatan Jepang, meski diproduksi di Tangerang, Bekasi, meski Jepang punya saham 10% tidak ada masalah, sejauh itu masih ada andil Jepang. Jepang sebagai main contractor-join venture (Jepang-Indonesia), Jepang murni, tetapi Jepang tidak bisa mendikte. Jepang sebagai penyokong, sebelum ini banyak investor atau proyek investor, bukan proyek diplomatic. Kebijakan keuangan satu pintu sangat kuat pada saat Marie Muh, proyek ini dulu bukan prioritas, meski sudah sering diinisiasi. MRT itu proyek massif yang menata wajah kota—merestore—ini plus pointnya. Merubah kultur/peradaban bukan mengatasi kemacetan.
- MRT dan Kemacetan itu dua hal yang berbead. MRT itu problem transportasi, mengangkut orang secara efektif, tidak langsung mengatasi kemacetan. Sedangkan kemacetan itu problem lalu lintas. Jika problem lalu lintas berarti traffict manajemen solusinya, manajemen traffict tidak beres. MRT bukan untuk mengatasi kemacetan. Busway bukan untuk mengatasi persoalan lalu lintas→membangun jalan baru, underpass atau traffic light. Problem social transportasi adalah menyangkut degree of freedom –orang bebas mau pergi

kemana dengan rail way base. Ada kebijakan paradoks—kepemilikan mobil—mobil symbol status—mirip kebutuhan, mencukupkan kebutuhan—privat rapid transit (PRT) – motor. Policy pemerintah: Jepang, China, Chengdu—motor—polusi dan kecelakaan.

Informan Prasetyo menambahkan:

KA membawa customer ke property dan meningkatkan akses—ini berarti perubahan perilaku dan perubahan social. Tidak mudah dilakukan di Jakarta—prosesnya bukan seperti sulapan—tetapi ada proses—transit oriented development—pembangunan yang berorientasi pada mass transit—perubahan paradigma—redevelopment public space. ERP itu belum ada Perda, ada halangan nonteknis. Kereta tidak dianggap sebagai suatu asset. Regulasi untuk integrasi belum ada. MRT ke depan terintegrasi dengan gedung—membangun akses ke gedung—orang jalan kaki mudah. Sambungan MRT adalah jalan kaki. Prosesnya panjang—berubah pelan-pelan supaya tidak malu jalan kaki—kendala dalam diri sendiri.

Maksud menata kota → Gubernur Bogota adalah untuk membuat ruang public yang nyaman, anak tidak trauma, karena ini semua merupakan asset kota. Jakarta punya mall tetapi mall bukan public space. Di Negara-negara maju ada trem dan pejalan kaki. Kendalanya adalah para pengambil keputusan belum sepaham. Proporsi moda angkutan harus jelas, di Jepang 70% merupakan moda transport publik. Publik memanfaatkan MRT maksimal, dan variable kondisi yang membuat orang patuh.

Social engineering bagaimana merubah behave, kultur—patuh pada peraturan, budaya malu, dan tindakan melakukan sexual harassment—tergantung orang yang merasakan, mereka bisa dideportasi bahkan masuk penjara, sekalipun cuma melihat-lihat, bukan persoalan siapa yang membuat judgment.

Keberadaan stasiun: illegal, pengelola stasiun—tidak ijin DKI, asset punya PT KA atau Dephub? Tarik-2an, kena charge kalo kereta mau lewat. Di Jepang iklan yang ditaruh didalam MRT, iklan 2 harian itu yang digantung, sedangkan yang ditempel itu iklan bulanan (satu bulan). Awak supir, di Indonesia, supir itu sebagai manager, dia yang menyewa ke pemilik.

LAMPIRAN 3:

WAWANCARA MANTAN KEPALA BLU-TRANSJAKARTA:

NAMA INFORMAN: Drajad Adhyaksa

Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta

Jl. Taman Jati Baru no.1, Lt.3, Tanah Abang, Jakarta Pusat

Tanggal Wawancara: 3 Maret 2009

Waktu wawancara: 16.10 -17.45.

D: Kebijakan transport Jakarta berdasar pada Pola Tranportasi Makro (PTM). Karena itu bicara masalah transport Jakarta berarti bicara tentang PTM. Ini sudah direvisi tahun 2007. Substansi yang direvisi adalah tentang pengaturan rute busway Transjakarta.

P:Latar belakang yang mendasari pembuatan PTM?

D:Secara historisnya atau latarbelakangnya, Jakarta mengalami kemacetan total tahun 2014. gambarannya, begitu orang mau mengeluarkan mobil dari garasi sudah tidak bisa, jalanan penuh berderet mobil. Luas jalan sama dengan luas kendaraan. Titik kritis ini terjadi di tahun 2014.

P: mengapa diambil kebijakan busway transjakarta (BRT), kenapa bukan yang lain, monorel, kereta bawah tanah?

D: Busway itu hanya sebagian kecil memecahkan persoalan transportasi public, bukan memecahkan masalah kemacetan. PTM itu adalah kebijakan untuk meningkatkan:

1. fungsi dari angkutan massal secara kualitas dan kuantitas. Dalam PTM diatur tentang MRT, monorel, BRT, waterway.
2. Berkaitan dengan penambahan kebijakan jalan—penambahan luas jalan
3. Terkait dengan transport demand management (TDM). Bagaimana memmanage demand, dengan cara seperti menambah luas jalan, pelebaran jalan, termasuk pembangunan jalan tol, penyempurnaan jaringan jika terjadi bottle neck—pelebaran jalan. Jalan baru yang benar-benar baru dan besar-besaran agak susah.

Jadi pada dasarnya PTM itu adalah mengendalikan demand. Prinsipnya: ada demand, ada supply. Tetapi dalam tataran politik yang ada sekarang: sebagai contoh: jika ada demand 10 tidak diberi supply 10, tetapi displit secara merata, penyebaran geografis.

TDM: bagaimana mengendalikan demand, tetapi tetap memberik alternative, seperti parkir tidak terpenuhi harus dicari solusi alternatifnya. Kebijakan three in one, dan kemudian berkembang jadi ERP→kemampuan untuk membayar, uangnya masuk ke pundit-pundi Pemda untuk memperbaiki atau membangun fasilitas transportasi. Ini bagian dari TDM yang terbagi dalam ruas-ruas yang lain.

Dalam PTM: busway itu bukan untuk memecahkan masalah kemacetan secara penuh, tetapi hanya sebagai alternative akibat dari mobilitas atau pergerakan penumpang tinggi. Kalau sudah tinggi mau diangkut pakai apa? Memang busway belum efektif, tetapi kalo dihitung kapasitas satu jalur di perkotaan setelah dikurangi 1600 smp/jam (meski idealnya 1800), maka busway adalah solusi alternative. Persoalannya bagaimana mengurangi hambatan-hambatan samping seperti lampu merah dll.

Luas jalan dan karakternya berbeda-beda: satu lajur dengan lebar 2,75 (lajur sempit), macet-macetan, sampai 3,5 meter (lajur ideal, speed tinggi). Jika satu lajur = 1600 penumpang dengan menggunakan mobil kecil, 1 mobil okupansinya kendaraan mobil penumpang hitungannya adalah 1,7 sampai 1,8 orang (2 orang). Jadi jika 1600 smp/jam = 3000 sampai 3200 penumpang.

Busway: harusnya dibangun untuk memaksimalkan layanan umum, dan memaksimalkan pemakaian ruang. Jika dihitung: frekuensi bisa besar 1 jam = 10, jika 6 menit sekali, maka busway sudah bisa mengangkut berapa?

Koridor I dengan 60 bis, tiap 6 menit penumpang yang diangkut adalah 85 orang (maksimal), hambatannya kecil, dan jalurnya kecil. Dibanding dengan busway: 1 jalur = 10 mobil x 85 = 850 penumpang.

Bagaimanapun busway adalah proses pembelajaran, perlu waktu: pembelajaran budaya tertib, terbiasa naik turun di tempat yang ditentukan, tidak sembarangan—bagian dari budaya bertransportasi.

Bagaimana dengan subsidi?

Pengelola busway dalam hal ini BLU bikin prosedur tiap satu menit ada busway, menerima subsidi dari pemerintah, setiap menit ada kendaraan, khusus untuk koridor Blok M-Kota (Koridor I) yang maunya tidak naik bis, jadi naik bis. Dari sisi user, penumpang senang tiap menit ada bis.

Subsidi terkait dengan masalah anggaran—mintanya sulit ke pemerintah. Karena APBD kan bukan untuk busway saja, untuk sector yang lain-lain juga. Logikanya, semakin bertambah koridor subsidi semakin banyak. Hitungannya adalah 1 penumpang = menempuh 2 jurusan (minimal), berarti dibutuhkan 2 mobil penumpang, dengan koridor baru dibuka, berarti penumpang yang membutuhkan mobil banyak, jika tidak dipenuhi semakin banyak penumpang yang tertumpuk di halte. Dilihat dari sistem karcis: sekali bayar untuk semua koridor, penumpang semakin banyak, anggarannya terbatas, ini berarti ada gap, jurangnya semakin besar antara jumlah bus dengan jumlah penumpang.

Awalnya di koridor I dan III 20 bis, terus nambah. Antar koridor I, III dan VII, satu orang pindah moda antar koridor—halte transit sampai 50%, penumpang naik terus.

Persoalannya sekarang adalah bagaimana busway itu berguna dan masih menjadi yang terbaik dibanding angkutan umum yang ada.

Persoalan tentang pengadaan kendaraan idealnya ditambah, harus dipertemukan antara: semakin banyak armada bis, semakin nyaman (ada keteraturan headway), tiap 10 menit sekali atau 5 menit sekali → diangka berapa yang bisa mewakili. Harus ada survey, 5 menit, 3 menit atau 10 menit? Waktu tunggu ideal itu berapa, uang tidak ada (APBD)

Busway adalah program unggulan pemda dan jalan tengah—pelayanan yang diupayakan ditingkatkan.

Kunci kesuksesan adalah political will atau komitmen semua pihak (dari semua stakeholder), ya masyarakat, BLU termasuk polisi. Memecahkan masalah kemacetan: bikin jalan baru, menghilangkan satu lajuur, sedangkan mobil pribadi terus meningkat, jika busway kelamaan atau interval kelamaan orang akan kembali untuk pakai mobil pribadi lagi.

Peran polisi penting dalam mengatur lalu lintas, terutama untuk mengunci simpang, busway tidak bisa lewat juga, maka dimobilisasi mobil pribadi untuk menggunakan jalur busway. Polisi berperan untuk menjaga penguncian simpang atau dalam keadaan darurat. Dasar hukum memang belum ada, tetapi untuk menjaga situasi yang tidak bisa dikendalikan, ada hak-hak diskresi kepolisian yang diatur dalam UU, mengatur lampu lalu lintas, pengambil kebijakan tetap manusia.

Pada kondisi normal—tidak ada masalah untuk pengaturan.

Menurunnya kualitas pelayanan?

BLU berusaha melakukan perbaikan pelayanan BW—karena dalam busway ada pembelajaran. Jika berangkat dari kondisi ideal, tidak pernah berhasil. Penting sekali membangun perilaku atau budaya user. Perilaku user dibentuk oleh situasi, perilaku yang baik, positif jika situasi dan kondisi baik. Pengambil kebijakan yang ambil solusi, masyarakat yang memilih. Pada intinya, busway untuk meningkatkan pelayanan umum.

Angkutan kota dimana mana, di Negara maju, Jepang dsb memang harus berdiri dan selalu penuh. Tetapi untuk angkutan luar kota memang harus duduk, karena jarak jauh. Perjalanan dalam kota adalah jarak pendek, berdiri, bukan duduk. Mindset user yang ada selama ini adalah angkutan dalam kota yang nyaman itu duduk. Orang yang tidak mengerti angkutan kota atau tidak senang berarti ada salah persepsi.

Kapasitas angkutan tinggi disebut MRT, di Jepang ada juru dorong supaya kereta terisi penuh. Di Bangkok tidak ada busway, kalau ada pusing juga pemerintahnya.

Kenyataan memang banyak penumpang antri di halte (terakumulasi), yang keangkut sedikit, mensetting atau mengatur headway, ketidakpastian hambatan—terkait dengan mass transit.

Bagaimana memfeeding busway—memfeeding MRT juga. Feeding itu umpan, bisa taksi, mobil pribadi, bisa angkutan umum.

Tentang adanya konflik, konflik itu selalu ada, ada perbedaan. Implementasi busway sudah bagus, konsep bagus, meningkatkan kapasitas pelayanan umum. Sebagai rangkaian dari proses pembelajaran. Kasus Koridor 8, dimana penghuni pondok indah—bilang jangan mengganggu kepentingan masyarakat, apakah karena mereka sebagai pembayar pajak terbesar, jadi memiliki hak lebih tinggi dari warga yang lain. Tetapi mereka tidak mengatakan itu secara eksplisit.

BLU adalah badan public, untuk kepentingan public, dan juga ada pilihan. Dengan busway memang tidak menjamin Jakarta lepas dari kemacetan, busway hanya bagian kecil, kecuali jika semua berkolaborasi, MRT, monorel, busway semua berjalan.

Ada variable lain yang menentukan keberhasilan busway: komitmen gubernur kuat, wacana saja tidak bisa diterima. Pemimpin punya peran besar. Di Indonesia, busway Jakarta terpanjang di dunia. Busway merupakan proses pembelajaran dari serangkaian proses, ada pengorbanan dan keberanian (policy maker) dari masyarakat dan stakeholder. Saat dicanangkan ribut, besar tekanan dari masyarakat.

Tentang tarif:

Pengusaha tidak menggaji sopir, bagaimana jika demandnya dipindah ke tempat lain? Demandnya belum tentu bagus. Pengusaha demand pakai tameng supir, berlindung dibalik supir, nyicil kredit. Komitmen pengusaha untuk mengcreate demand, supir belum. Bagaimana supply itu jalan duluan, tidak haris demand duluan, seperti angkutan perintis. Tidak ada pengusaha yang mau merintis, tetapi selalu pemerintah. Bagaimana komitmen pengusaha di angkutan perintis?

PS:

Penajaman bab—kesimpulan awal apa, ending apa?