



UNIVERSITAS INDONESIA

**STUDI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DAN
AKSESIBILITAS PENYELENGGARAAN KRL
JABODETABEK**

TESIS

Diajukan sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister
Administrasi (M.A.) dalam Ilmu Administrasi

**MIMIN RUKMINI
1006743185**

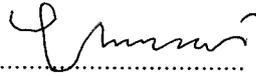
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK
JAKARTA
AGUSTUS 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORSINILITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama: Mimin Rukmini

NPM : 1006743185

Tanda Tangan: 

Tanggal : 13 Agustus 2012

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI

TANDA PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS

Nama : Mimin Rukmini
NPM : 1006743185
Judul : Studi Implementasi Kebijakan dan
Aksesibilitas Penyelenggaraan KRL Jabodetabek

Pembimbing Tesis:



(Drs. Lisman Manurung, M.Si., Ph.D)

HALAMAN PENGESAHAN

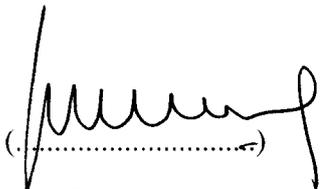
Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Mimin Rukmini
NPM : 1006743185
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul Tesis : Studi Implementasi Kebijakan dan Aksesibilitas
Penyelenggaraan KRL Jabodetabek

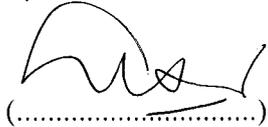
Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Administrasi (M.A.) pada Program Pascasarjana, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI:

Ketua Sidang : Dr. Amy Yayuk Sri Rahayu, M.Si

()

Pembimbing : Drs. Lisman Manurung, M.Si., Ph.D

()

Penguji : Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ

()

Sekretaris Sidang: Teguh Kurniawan, M.Sc

()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 30 Juni 2012

KATA PENGANTAR

Penulis panjatkan puji syukur kepada Allah Swt karena atas berkat dan rahmat-Nya, dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mendapat gelar Magister Administrasi (M.A.) Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik pada Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Para pengajar dan staf Departemen Ilmu Administrasi, terutama dari Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik;
- (2) Drs. Lisman Manurung, M.Si., Ph.D., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (3) Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ., sebagai penguji, Dr. Amy Yayuk Sri Rahayu sebagai ketua sidang, dan Teguh Kurniawan, M.Sc sebagai sekretaris sidang pada sidang tesis, yang telah membimbing dan mengarahkan penulis untuk menghasilkan tesis yang lebih baik.
- (4) Djoko Setijowarno dari Masyarakat Transportasi Indonesia (MTI) sekaligus Ketua Laboratorium Transportasi Unika Soegijapranata Semarang, yang telah dengan antusias menjadi informan dan menghubungkan penulis dengan informan yang memahami isu layanan KRL Jabodetabek. Informan yang antusias dan sangat membantu dari PT KAI (Persero): Ella Ubaidi, Sulistyو Wimbo Hardjito, Handy Purnama, dan Sugeng Priyono. Pihak lainnya: Makmur Syaheran dari PT KCJ, Darmaningtyas dari INSTRAN, Jaka Ahmad dan Izzul Warro dari DTKJ, Agam F dari Forum Komunikasi Penumpang KRL Jabodetabek, Suyono Dikun dari Fakultas Teknik UI, Taufik Hidayat dari LIPI, Arief Heryanto dari Ditjen Perkeretaapian Kemenhub, dan Adi Prasetyo dari Pusat Kajian Disabilitas Fisip UI;

(5) Suami penulis, Drs. Buni Yani, MA., yang terus mendoakan dan memberikan dukungan agar penulis menuntaskan studi sampai lulus. Ibunda, Entik Warsita, yang tidak pernah lelah mendoakan dan mendukung keberhasilan studi penulis. Ayahanda, almarhum Ajat Sudrajat, yang selalu mendukung studi penulis semasa hidup. Kedua anak penulis, Adlina Sofia Buni Yani dan Altair Brahimia Buni Yani, yang meskipun telah kehilangan sebagian waktu bersama terutama menjelang tidur ketika penulis menempuh studi ini, namun tetap memberikan semangat dengan keceriaannya. Keluarga besar penulis di Tasikmalaya dan Lombok Timur.

Akhir kata, penulis berharap Allah Swt berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu, baik moril maupun materil. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu dan praktik kebijakan sektor transportasi perkotaan kereta api komuter.

Jakarta, Agustus 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Mimin Rukmini
NPM : 1006743185
Program Studi : Ilmu Administrasi
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Studi Implementasi Kebijakan dan Aksesibilitas Penyelenggaraan KRL Jabodetabek

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia atau memformatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis atau pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Jakarta

Pada Tanggal: 13 Agustus 2012

Yang Menyatakan



(Mimin Rukmini)

ABSTRAK

Nama : Mimin Rukmini
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul : Studi Implementasi Kebijakan dan Aksesibilitas Penyelenggaraan KRL Jabodetabek

Penelitian ini membahas bagaimana implementasi kebijakan dan aksesibilitas penyelenggaraan layanan KRL berperan meningkatkan aksesibilitas komuter di wilayah Jabodetabek. Penelitian bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana konsep aksesibilitas diapresiasi dan diimplementasikan dalam kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek.

Pendekatan penelitian adalah kualitatif dan bersifat deskriptif-analitis. Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen/studi literatur dan wawancara mendalam.

Penelitian ini menemukan beberapa temuan. *Pertama*, kebijakan penyelenggaraan KRL, baik UU No. 23 Tahun 2007 maupun kebijakan turunannya, sudah mengapresiasi konsep aksesibilitas terutama untuk penyandang cacat. *Kedua*, implementasi kebijakan dalam aspek aksesibilitas berdasarkan analisis model kontinental menunjukkan adanya kesenjangan antara tuntutan UU No. 23 Tahun 2007 (yang mengamanahkan penyusunan 28 Peraturan Pemerintah) dengan kenyataan bahwa baru dua yang telah dibuat. Sementara itu, berdasarkan analisis akses dalam layanan publik, ditemukan tiga kebijakan layanan KRL yang mengembangkan aksesibilitas komuter, yakni: kebijakan layanan skema kewajiban layanan publik (PSO, *public service obligation*), kebijakan layanan dengan konsep kesetaraan, dan kebijakan layanan dengan konsep responsif penyandang cacat dan berkebutuhan khusus.

Kata kunci: implementasi kebijakan, aksesibilitas, KRL Jabodetabek

ABSTRACT

Name : Mimin Rukmini
Study Program : Administration Science
Thesis Title : The Study of Policies and Accessibilities of Train
Transportation Services in Jabodetabek Areas

This research discusses how policies implementations and accessibilities of train transportation services have a role in improving commuters accessibility in Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi) areas. It aims to describe how the concept of accessibility is appreciated and implemented in Jabodetabek train transportation policies.

Research approach is qualitative and descriptive-analytical in nature. Data gathering is carried out through document/literature study and in-depth interviews.

This research finds several findings. First, policies on train transportation services, both UU (Law) N0. 23 Tahun (Year) 2007 and its derivatives, have appreciated the concept of accessibility mainly for disabled people. Second, policies implementations of accessibility aspect based on continental model analysis shows that there is a gap between UU No. 23 Tahun 2007 (that mandates the drafting of 28 Governmental Decrees) and the fact that there are only two that have been completed. Meanwhile, based on access analysis in public services, it is found that three policy of train transportation services have developed commuters accessibility, namely: policy of services with PSO (public service obligation) scheme, policy of services with equality concept, and policy of services with disabled- and special need-responsive concept.

Keywords: policies implementations, accessibility, Jabodetabek train transportation

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORSINILITAS	ii
TANDA PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	
1.1.1 Permasalahan Aksesibilitas Transportasi Jabodetabek	1
1.1.2 Langkah Pemerintah Meningkatkan Aksesibilitas Transportasi Jabodetabek Melalui Revitalisasi Moda KRL	4
1.1.3 Pengembangan Jenis Layanan KRL untuk Meningkatkan Aksesibilitas Transportasi Jabodetabek	11
1.2 Perumusan Masalah	13
1.3 Tujuan Penelitian	13
1.4 Signifikansi Penelitian	14
1.5 Sistematika Penelitian	14
2. TINJAUAN PUSTAKA	16
2.1 Penelitian Terdahulu	16
2.2 Kebijakan Publik	21
2.3 Implementasi Kebijakan	23

2.4 Teori <i>Commuting Trends</i> (Teori Kecenderungan Perjalanan Ulak-Alik)	27
2.5 Konsep Aksesibilitas dalam Layanan Publik	28
2.6 Konsep Aksesibilitas dalam Layanan Transportasi Publik	33
2.7 Konsep Aksesibilitas dalam Transportasi Perkotaan yang Berkelanjutan	41
3. METODE PENELITIAN	52
3.1 Pendekatan Penelitian	52
3.2 Alur Pikir Penelitian	52
3.3 Jenis Penelitian	54
3.4 Teknik Pengumpulan Data	55
3.5 Informan Penelitian	55
3.6 Teknik Analisis Data	56
4. PEMBAHASAN	58
4.1 Kebijakan Penyelenggaraan KRL yang Mengembangkan Aksesibilitas Komuter Jabodetabek	58
4.1.1 Kebijakan Terkait Misi Kewajiban Layanan Publik (PSO) KRL Jabodetabek	62
4.1.2 Kebijakan Pengembangan Jenis Layanan KRL untuk Kesetaraan Akses Layanan Komuter Jabodetabek	69
4.1.3 Kebijakan Pengembangan Layanan KRL Jabodetabek yang Responsif Komuter Penyandang Cacat dan Berkebutuhan Khusus	72
4.2 Implementasi Kebijakan dan Aksesibilitas Penyelenggaraan Layanan KRL Jabodetabek: Analisis Model Kontinental	75
4.3 Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Layanan KRL yang Meningkatkan Aksesibilitas Komuter Menggunakan Moda KRL Jabodetabek	83
4.3.1 Implementasi Kebijakan Layanan Skema PSO: Konflik Skema Pendanaan dan Pemenuhan SPM	84
4.3.2 Implementasi Kebijakan Pengembangan Jenis Layanan KRL untuk Kesetaraan Akses	97

4.3.3 Implementasi Kebijakan Pengembangan Layanan KRL yang Responsif Penyandang Cacat dan Berkebutuhan Khusus	106
5. SIMPULAN DAN SARAN	117
5.1 Simpulan	117
5.2 Saran	118
DAFTAR PUSTAKA	120
LAMPIRAN	125



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Perubahan Moda Perjalanan di Wilayah DKI Jakarta 2002-2010	2
Tabel 1.2 Indikator Kemacetan Jabodetabek yang Makin Parah	4
Tabel 1.3 Kinerja Transportasi Perkeretaapian Periode 2005-2009	5
Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu dan Rencana Penelitian	20
Tabel 2.2 Sepuluh Indikator Kunci Aksesibilitas Transportasi Publik	39
Tabel 2.3 Faktor yang Mendukung Manajemen Mobilitas di Negara Sedang Berkembang	47
Tabel 2.4 Tiga Pendekatan Konsep Transportasi	50
Tabel 4.1 Pasal-Pasal Krusial dalam Perpres No. 53 Tahun 2012	64
Tabel 4.2 Kebijakan PSO Sebelum 2012 dan Kebijakan Tarif Kereta Api	66
Tabel 4.3 Kebijakan Baru tentang PSO dan Pedoman Perhitungan Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api	68
Tabel 4.4 Pasal yang Responsif Penyandang Cacat dan Berkebutuhan Khusus dalam UU No. 23 Tahun 2007	72
Tabel 4.5 Pasal yang Responsif Penyandang Cacat dan Berkebutuhan Khusus dalam PP No. 56 Tahun 2009	73
Tabel 4.6 Pasal yang Responsif Penyandang Cacat dan Berkebutuhan Khusus dalam PP No. 72 Tahun 2009	73
Tabel 4.7 Pengimplementasian UU No. 23 Tahun 2007 Melalui Penyusunan PP	79
Tabel 4.8 Jumlah Penumpang KRL Ekonomi dalam Volume (Orang), Kilometer-Pnp (Ribuan KM), dan Pendapatan (Juta Rp) Selama Periode Tahun 2010-2011	85
Tabel 4.9 Besar IMO Selama Periode 2008-2010 (dalam Miliar Rp)	88
Tabel 4.10 Rincian Dana IMO PT KAI (Persero) 2011 (dalam Ribuan Rp)	88
Tabel 4.11 Dana PSO untuk Kereta Api Periode 2005-2011 (dalam Miliar Rp)	89
Tabel 4.12 Perbandingan SPM Perjalanan KRL Ekonomi Jabodetabek dalam 3 Bulan Implementasi	93

Tabel 7.13 Jenis Layanan KRL Jabodetabek dan Nilai Aksesibilitasnya untuk Komuter	98
Tabel 4.14 Kenaikan Jumlah Penumpang KRL Jabodetabek Sebelum dan Sesudah Pemberlakuan <i>Single Operation</i> Lintas Bogor-Jakarta Kota	101
Tabel 4.15 Kenaikan Jumlah Penumpang KRL Jabodetabek Sebelum dan Sesudah Pemberlakuan <i>Single Operation</i> Lintas Bekasi-Jakarta Kota	102
Tabel 4.16 Kenaikan Jumlah Penumpang KRL Jabodetabek Sebelum dan Sesudah Pemberlakuan <i>Single Operation</i> Lintas Serpong-Jakarta Kota	103
Tabel 4.17 Kenaikan Jumlah Penumpang KRL Jabodetabek Sebelum dan Sesudah Pemberlakuan <i>Single Operation</i> Lintas Tangerang-Jakarta Kota	104
Tabel 4.18 Jumlah KRL <i>Commuter Line</i> dalam Volume (Orang), Kilometer-Pnp (Ribuan KM), dan Pendapatan (Juta Rp) Selama Periode Tahun 2010-2011	105

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Tata Perkeretaapian Nasional	9
Gambar 2.1 Sekuensi Implementasi Kebijakan	24
Gambar 3.1 Alur Pikir Penelitian	54
Gambar 4.1 Sekuensi Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Perkeretaapian	77
Gambar 4.2 Penumpang Meluber ke Atap KRL Ekonomi yang Berhenti di Stasiun UI	91
Gambar 4.3 Kereta Khusus Wanita Layanan KRL <i>Commuter Line</i>	107
Gambar 4.4 Kereta Khusus Wanita Layanan KRL Ekonomi	108
Gambar 4.5 Fasilitas Peron Stasiun Jakarta Kota yang Tidak Dilengkapi Bancik	111
Gambar 4.6 Tangga Peron Stasiun UI yang Tidak Dilengkapi <i>Ramp</i>	115

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1: Instrumen Penelitian	125
Lampiran 2: Daftar Riwayat Hidup	128



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Latar belakang ini akan membahas tentang permasalahan aksesibilitas transportasi Jabodetabek; langkah pemerintah meningkatkan aksesibilitas transportasi Jabodetabek melalui revitalisasi moda KRL dan; pengembangan jenis layanan KRL untuk meningkatkan aksesibilitas transportasi Jabodetabek.

1.1.1 Permasalahan Aksesibilitas Transportasi Jabodetabek

Jakarta dan sekitarnya yang dikenal sebagai Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi) merupakan wilayah metropolitan utama di Indonesia. Jakarta merupakan provinsi dan Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi merupakan kota. Jumlah penduduk Jabodetabek berdasarkan Sensus Penduduk tahun 2010 (BPS) mencapai 27,94 juta jiwa. Laju pertumbuhan penduduk 2,82 persen atau lebih tinggi dibanding laju pertumbuhan penduduk nasional sebesar 1,42 persen. Kawasan Jabodetabek semakin terintegrasi

Keterbatasan lahan dan tingginya harga tanah di DKI Jakarta mendorong sejumlah warga Jakarta yang sudah menetap dan bekerja di sana serta warga pendatang yang baru bekerja di Jakarta, memilih tempat tinggal di seputar Bodetabek. Sementara di sisi lain, perkantoran dan pusat bisnis masih terpusat di kawasan DKI Jakarta. Para pekerja dari Bodetabek ini kemudian menjadi komuter setiap hari ke Jakarta. Pada tahun 2009, BPS telah mendata adanya 1,4 juta komuter menuju Jakarta setiap harinya (Hermadi, 2010).

Terdapat dua kategori komuter. *Pertama* adalah komuter yang setiap hari menggunakan kendaraan bermotor pribadi di mana setiap harinya memadati jalan-jalan dari Bodetabek menuju Jakarta dan sebaliknya. *Kedua*, adalah komuter yang menggunakan transportasi publik kereta api. Data terbaru Dinas Perhubungan DKI Jakarta, menyebutkan total kendaraan di lingkaran Jabodetabek mencapai 45 juta dalam satu hari. Akan tetapi penambahan panjang ruas jalan hanya 0,3 persen per tahun. Faktor inilah yang kemudian menimbulkan kemacetan di Jakarta yang diperkirakan menimbulkan biaya

terbuang senilai Rp 45 triliun dalam setahun. Jakarta diprediksi macet total (*total gridlock*) pada 2014 karena luapan kendaraan bermotor sudah tidak bisa ditampung lagi oleh jumlah dan panjang ruas jalan yang ada di Jakarta (Koran Tempo, edisi 12 Desember 2011).

Jenis kendaraan bermotor yang digunakan komuter Jabodetabek di wilayah Jakarta bisa dilihat dari hasil survei Proyek Integrasi Kebijakan Transportasi Perkotaan di Jabodetabek atau JUTPI Commuter Survey tentang Perubahan Moda Perjalanan di wilayah DKI Jakarta pada periode tahun 2002-2010. Mereka mensurvei penggunaan angkutan umum yang pada tahun 2002 masih digunakan angkutan publik sebanyak 38,3 persen, tetapi menurun menjadi 12,9 persen pada tahun 2010. Penggunaan sepeda motor pada periode sama, naik dua kali lipat lebih dari 21,2 persen menjadi 48,7 persen (*Kompas Online*, edisi 22 November 2011). Lebih lengkapnya hasil survei bisa dilihat di tabel berikut:

**Tabel 1.1 Perubahan Moda Perjalanan di Wilayah DKI Jakarta
2002-2010**

Moda Transportasi	2002	2010
Angkutan Umum (Bus)	38,3%	12,9%
Berjalan dan Bersepeda	23,7%	22,6%
Sepeda Motor	21,2%	48,7%
Mobil (Termasuk taksi dan bajaj)	11,6%	13,5%
Kereta Api dan Ojek	5,2%	2,3%

Sumber: Diolah dari JUTPI Commuter Survey

Temuan Jabodetabek Urban Transportation Project Policy (JUTPI) Commuter Survey tadi memberikan gambaran perubahan moda perjalanan di wilayah DKI Jakarta dalam melakukan pergerakan/mobilitas sehari-hari untuk bekerja, sekolah, berdagang, berobat, dan lainnya dari periode tahun 2002-2010. Penurunan pemakaian angkutan umum (bus) dan di sisi lain kenaikan pemakaian sepeda motor dan mobil di wilayah DKI Jakarta, memberikan tantangan mendesak kepada regulator dan operator kebijakan penyelenggaraan

transportasi Jabodetabek, baik yang terkait lingkup kebijakan pemerintah pusat maupun kebijakan pemerintah daerah yang ada di wilayah ini. Sudah jelas bahwa peningkatan pemakaian moda mobil dan sepeda motor ini adalah timbulnya kemacetan yang semakin parah. Sehingga tidak mengherankan jika diprediksi wilayah ini akan macet total pada tahun 2014.

Penyelenggaraan angkutan umum di wilayah Jabodetabek saat ini menggunakan transportasi darat, yang terdiri dari kelompok angkutan jalan raya dan angkutan kereta api. Kemacetan salah satunya diharapkan teratasi dengan meningkatkan kapasitas angkutan umum. Penyelenggaraan angkutan kereta api Jabodetabek merupakan salah satu peluang alternatif untuk mengurai kemacetan jalan raya yang makin parah. Berdasarkan data yang ada, Jakarta diwarisi Pemerintah Kolonial Belanda jaringan rel kereta api yang cukup panjang dan menjangkau berbagai penjuru kota. Tidak kurang dari 520 km panjang jaringan kereta api yang melingkar di Kota Jakarta dan didukung oleh lebih dari 120 pemberhentian di Jabodetabek. Namun demikian, pemanfaatan jaringan rel ini belum optimal dalam memberikan kontribusi signifikan terhadap pemenuhan kebutuhan perjalanan di Jakarta. Hanya 3 persen dari total perjalanan yang dapat diangkut dengan kereta api dan sisanya 97 persen dilayani kendaraan bermotor (Darmaningtyas, 2010).

Dalam “Perkeretaapian Indonesia ke Depan: Naskah Antara Menuju Rencana Induk Perkeretaapian Nasional” (2010) dikatakan, berdasarkan beberapa studi dan survei yang dilakukan, ditemukan kenyataan dalam 7 tahun terakhir permasalahan hambatan mobilitas orang dan kendaraan di Jabodetabek makin bertambah parah. Beberapa indikator makin parahnya kemacetan di Jabodetabek dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1.2 Indikator Kemacetan Jabodetabek yang Makin Parah

1. Hanya sekitar 40 persen dari total waktu perjalanan rata-rata yang digunakan untuk bergerak.
2. Kecepatan kendaraan turun 25 persen dari 26 km/jam menjadi 20 km/jam.
3. Jumlah sepeda motor telah bertambah tiga kali lipat.
4. Udara bersih di Jakarta hanya ada selama 60 hari dalam setahun.
5. Hanya 43 persen kendaraan pribadi dan 18 persen kendaraan umum yang memenuhi persyaratan gas buang.
6. Sebanyak 47 persen penduduk menghabiskan sekitar 20 persen dari penghasilannya untuk biaya transportasi dan 16 persen lainnya menghabiskan 30 persen.
7. Kerugian ekonomi akibat inefisiensi sistem transportasi diperkirakan sebesar Rp 5,5 triliun/tahun dan akibat kualitas udara buruk sebesar Rp 2,8 triliun/tahun.

Sumber: Diolah dari INDII (2010)

1.1.2 Langkah Pemerintah Meningkatkan Aksesibilitas Transportasi Jabodetabek Melalui Revitalisasi Moda KRL

Pemerintah melalui Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 7 Tahun 2010 tentang Renstra Kemenhub Tahun 2010-2014, untuk bidang Perkeretaapian, telah menegaskan upaya revitalisasi moda kereta api karena memiliki kelebihan antara lain daya angkut besar untuk penumpang dan barang, hemat energi, dan ramah lingkungan. Namun kenyataan yang ada, secara keseluruhan pangsa pasar angkutan penumpang kereta api baru mencapai 7,3 persen dibandingkan pangsa pasar penumpang angkutan jalan raya yang mencapai 84,13 persen. Khusus untuk kinerja angkutan penumpang kereta api Jabodetabek, berikut tabel kinerja Perkeretaapian periode tahun 2005-2009 yang di dalamnya bisa dilihat angka produktivitas kenaikan penumpang Jabodetabek (baca: Jabodetabek) yang naik dari 100,97 juta orang di tahun 2005 menjadi 151,26 juta orang pada tahun 2009:

Tabel 1.3 Kinerja Transportasi Perkeretaapian Periode 2005-2009

URAIAN	SATUAN	TAHUN				
		2005	2006	2007	2008	2009*
PRODUKTIVITAS ANGKUTAN						
<i>Angkutan Penumpang</i>						
• Penumpang – Km	juta pnp-km	14.344,00	15.438,00	15.871,00	18.509,00	20.791,00
• Penumpang	juta org	151,49	161,29	175,46	197,77	220,07
• Penumpang Jabotabek	juta org	100,97	104,42	116,66	126,70	151,26
• Penumpang Non Jabotabek	juta org	50,52	56,87	58,80	71,07	68,81
<i>Angkutan Barang</i>						
• Barang – Km	juta ton-km	4.390,00	4.534,00	4.404,00	5.451,00	5.353,00
• Barang	juta ton	17,33	17,48	17,03	19,55	18,95
• Barang Nego	juta ton	16,53	16,86	16,43	17,49	18,46
• Barang Non Nego	juta ton	0,80	0,62	0,60	2,06	0,49
NET PSO-IMO-TAC	miliar Rp	270,00	450,00	425,00	544,67	535,00
• Relasi KA Ekonomi	Relasi	77	77	72	76	76

Sumber : Ditjen Perkeretaapian & PT. KAI, 2009

* **Angka sementara**

Pengguna jasa kereta api di Jabodetabek masih rendah. Ketersediaan jalan rel yang melingkari Jakarta merupakan modal infrastruktur vital untuk mengembangkan angkutan kereta api perkotaan Jabodetabek. Pengembangan ini tentunya memang harus dilengkapi berbagai input lainnya agar angkutan kereta api ini beroperasi maksimal, seperti prasarana jalur jalan rel yang layak dan aman, persinyalan, dan stasiun. Yang lainnya, kecukupan jumlah lokomotif dan gerbong kereta api sesuai pertumbuhan dan rencana pengembangan jumlah penumpang, frekuensi perjalanan, sistem tarif/ticketing, dan sumber daya pengelolanya. Hulu dari semua itu adalah kebijakan desain pengembangan kereta rel listrik (KRL) Jabodetabek beserta perkiraan investasinya.

Pertumbuhan penumpang KRL Jabodetabek sendiri, nyaris konsisten pada periode tahun 2005-2009, yakni tumbuh dari 100 juta orang pada 2005 menjadi lebih dari 105 juta orang pada 2009 (INDII, *Indonesia Infrastructure Initiative*, 2010). Jumlah penumpang KRL Jabodetabek berdasarkan catatan periode ini merupakan 60-70 persen dari total angkutan penumpang nasional dengan kereta api atau mewakili 7 persen jika dibandingkan dari total nasional angkutan penumpang. Penambahan jumlah penumpang KRL ini misalnya terjadi

pada 2008 dibandingkan sebelumnya antara lain disebabkan adanya penambahan jenis layanan angkutan komuter (*commuter trips*), yakni ekonomi AC Jabodetabek.

Kemudian, data terbaru tentang kecenderungan peningkatan penumpang KRL Jabodetabek diungkapkan Syaheran, Sekretaris Perusahaan PT KCJ. Saat ini rata-rata pertumbuhan penumpang KRL mencapai 5,5 persen atau 6 juta orang per tahun, sedangkan rata-rata kelebihan penumpang KRL mencapai 30 persen dari kapasitas angkut. Sementara pertumbuhan armada baru digenjut dalam tiga tahun terakhir. Jumlah kereta saat ini sekitar 600 unit dibandingkan tiga tahun lalu yang masih berjumlah 386 unit. KRL kini mengangkut sekitar 350.000 penumpang per hari berdasarkan data penjualan tiket. Pada 2012 terjadi kecenderungan kenaikan penumpang per Januari tercatat 9,7 juta penumpang, per Februari berjumlah 9,8 juta orang, dan per berjumlah Maret 11,2 juta. (Kompas, edisi 26 April 2012).

Perkembangan layanan KRL Jabodetabek yang ditunjukkan dengan pertumbuhan armada dan penumpang tentu tidak lepas dari berbagai kajian desain pengembangannya. Salah satu kajian dilakukan Tim Revitalisasi Perkeretaapian Nasional pada 2009. Tim Teknis yang merupakan bagian dari Tim Terpadu Revitalisasi Perkeretaapian Nasional dan dibentuk 3 April 2008 dengan Surat Keputusan Menko Perekonomian No. KEP-18/M.EKON/04/2008 memberikan rekomendasi jangka pendek dan menengah. Menurut Tim Teknis, peningkatan peran kereta api angkutan penumpang perlu difokuskan pada angkutan kereta api perkotaan (*commuter train*). Pangsa pasar KRL Jabodetabek dapat ditingkatkan menjadi sekitar 10-15 persen pada 2015 dan 30 persen pada 2025. Peningkatan target pangsa pasar KRL Jabodetabek didorong pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian sebagai pengganti UU Perkeretaapian No. 13 Tahun 1992. Dalam UU Perkeretaapian yang baru, pengelolaan perkeretaapian di Indonesia tidak dimonopoli lagi pemerintah nasional dan BUMN. Pemerintah Daerah (Pemda) dan swasta diberi peluang untuk mengelola penyelenggaraan angkutan kereta api agar meningkat layanannya.

Di sisi lain, PT Kereta Api Indonesia telah melakukan survei layanan kereta api penumpang di Jabodetabek pada 2007-2008. Hasilnya menunjukkan bahwa 'kenyamanan' dan 'keselamatan' adalah faktor layanan yang dianggap sangat penting oleh penumpang ekonomi maupun non-ekonomi, namun tingkat pelayanan aktual dianggap jelek/tidak memuaskan oleh para penumpang. Kedua kelompok penumpang menganggap tingkat harga bagus/memuaskan. Hal ini bertentangan dengan anggapan selama ini bahwa kereta api adalah 'angkutan rakyat' yang harus mengutamakan harga yang murah. Dengan demikian, orientasi kebijakan untuk terus mengedepankan harga sebagai kepentingan rakyat bisa salah arah dan yang lebih berat, menciptakan cengkeraman struktural bagi PT KAI untuk memperbaiki kinerjanya. Dari temuan ini, Tim Teknis merekomendasikan penyehatan kondisi keuangan PT KAI. Salah satu langkah strategis yang struktural memberikan ruang lebih besar bagi PT KAI atau anak perusahaannya untuk menetapkan tarif yang lebih rasional dan kompetitif.

Tantangan utama yang dihadapi dalam penyelenggaraan kereta api Jabodetabek antara lain, menurut Tim Teknis (2009): 1) Kereta api Jabodetabek menjadi pusat perhatian masyarakat dan media, dan menjadi etalase perkeretaapian; 2) Mewakili sekitar 70 persen dari penumpang kereta api nasional, namun hanya mengangkut 2-3 persen dari trafik di Jakarta; 3) Tingkat layanan (keselamatan, kenyamanan, ketepatan waktu) banyak disorot media; 4) Banyak pemangku kepentingan dan instansi yang terlibat, namun kurang koordinasi; 5) Resistensi dari PT KAI terhadap perubahan yang memang normal terjadi di negara mana pun yang melakukan restrukturisasi perkeretaapian.

Dari aspek permintaan, Tim Teknis menengarai kereta api Jabodetabek memiliki beberapa faktor kunci keberhasilan untuk mencapai tujuannya, yaitu: 1) Permintaan yang tinggi (sekitar 10-12 juta penumpang transportasi umum per hari) dan bertumbuh 9-10 persen per tahun; 2) Potensi migrasi dari moda transportasi lain, bila kualitas layanan dapat ditingkatkan; 3) Kereta api lebih ramah lingkungan dan lebih hemat energi; 4) Dukungan pemerintah pusat (Dephub/Kemenhub) yang kuat, serta minat Pemda setempat yang tinggi untuk pengembangan angkutan kereta api; 5)

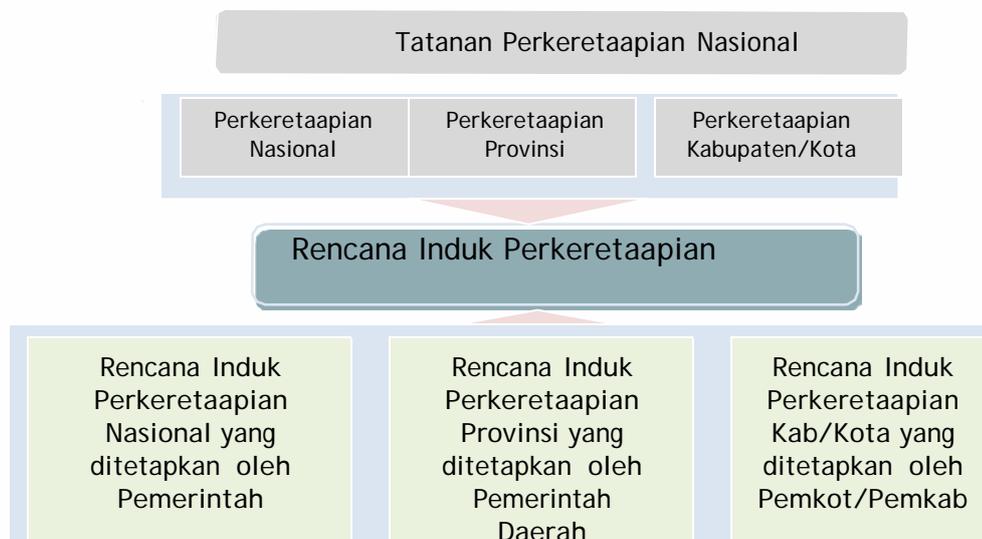
Potensi peningkatan pendapatan dari kelas non-ekonomi, yang saat ini hanya mewakili 10 persen jumlah penumpang namun menyumbang 40 persen pendapatan.

Arah revitalisasi sektor perkeretaapian nasional yang bisa menjadi panduan pengembangan industri perkeretaapian Indonesia, yakni: 1) Mampu menempatkan kereta api sebagai moda utama dalam sistem transportasi nasional dan tatanan transportasi wilayah. Sektor yang sekaligus menjadi salah satu pemeran penting dalam sistem logistik dan distribusi nasional; 2) Pembangunan dan revitalisasi perkeretaapian nasional dapat dipakai sebagai jangkar untuk pembangunan sistem transportasi multimoda. Departemen Perhubungan (baca: Kementerian Perhubungan), Departemen PU (baca: Kementerian Pekerjaan Umum), dan pemerintah daerah secara bersama-sama perlu menyepakati konsep transportasi multimoda yang secara terintegrasi membangun akses dan fasilitas interkoneksi antarmoda.

Herwidayatmo (2009), yang merupakan ketua Tim Teknis memandang bahwa sistem transportasi multimoda adalah konsep ekonomi yang *legitimate* untuk mendorong pergerakan ekonomi yang berorientasi ekspor dan investasi, serta menciptakan sistem logistik dan distribusi nasional yang efisien. Sampai saat ini Indonesia belum memiliki sistem multimoda, sehingga pergerakan orang dan barang sangat tergantung kepada moda jalan yang kondisinya sudah sangat jenuh dan macet yang mengakibatkan meningkatnya biaya ekonomi.

Tata Perkeretaapian Nasional digambarkan Tim Teknis sebagai berikut:

Gambar 1.1 Tata Perkeretaapian Nasional



Sumber: Laporan Interim Tim Teknis Revitalisasi Perkeretaapian Nasional, 2009

Peran KRL Jabodetabek bisa dikembangkan layanannya untuk meningkatkan nilai aksesibilitas komuter yang melakukan perjalanan ulak-alik Bodetabek-Jakarta. Banyak negara maju dan berkembang sudah mengembangkan layanan kereta api komuter untuk meningkatkan nilai aksesibilitas warga metropolitan ibukota negara dan wilayah penyangganya. Sebut saja Paris, ibukota Perancis ini telah mengembangkan konsep “Grand Paris” ketika Presiden Nicolas Sarkozy (2007-2012). Konsep ini berisi tentang tata ruang Kota Paris yang mengintegrasikan: pusat aktivitas ekonomi, pusat perumahan, dan infrastruktur transportasi. Bagi Sarkozy, setiap warga Paris dan aglomerasinya (penyangganya) berhak mendapatkan aksesibilitas atau kemudahan yang sama mencapai kota Paris dari tempat mereka tinggal. Tanpa adanya aksesibilitas yang baik bagi setiap penduduk, maka sangat sulit meningkatkan produktivitas Kota Paris dan aglomerasinya (Prakoso, tanpa tahun).

Prakoso yang merupakan kandidat doktor transportasi Université Paris 12 menyebutkan, perjalanan penduduk kota Paris lebih banyak ditopang oleh sarana angkutan umum massal yang handal dengan kapasitas besar dan berkecepatan tinggi. Angkutan umum di Kota Paris didominasi oleh metro dan

RER. Metro adalah sejenis kereta bawah tanah yang menghubungkan setiap sisi kota Paris. Dengan jumlah *line* sebanyak 14 buah, metro merupakan sarana angkutan umum yang dapat memfasilitasi pergerakan orang di pusat kota Paris. Sarana angkutan umum massal yang lain adalah RER dengan jumlah 4 buah (RER A,B,C dan D), hampir serupa dengan metro namun mempunyai fungsi memfasilitasi pergerakan penduduk antara daerah pinggiran dengan pusat kota Paris. Seperti halnya kota-kota besar lainnya, selain dilayani oleh metro dan RER, Paris juga menyediakan sarana angkutan umum *tramway* dan bus kota dengan layanan yang nyaman dan tepat waktu. Layanan setiap angkutan umum ini dimulai dari pukul 5 pagi hingga sekitar pukul 1 malam. Di luar jam ini, terdapat layanan bus *noctilien* yang hanya beroperasi pada malam hari.

Sistem pentarifan semua moda angkutan umum di Paris berdasarkan sistem zona. Paris dan aglomerasinya dibagi menjadi 6 zona di mana untuk perjalanan di zona 1 dan 2 mempunyai tarif dasar 1,60 Euro atau sekitar Rp 22.000. Jika keluar dari zona 1 dan 2, maka tarifnya naik sesuai dengan jumlah zona yang dilewati. Satu moda angkutan umum yang baru diluncurkan sekitar akhir tahun 2007 adalah *velib*, sejenis sepeda sebagai salah satu moda angkutan favorit untuk jarak dekat.

Dalam tulisannya, Prakoso mengutip pernyataan Profesor Jean-Pierre Orfeuil dari Université Paris 12, yang menyatakan sarana angkutan umum di kota Paris menjadi idola, selain karena nyaman dan tepat waktu, juga tarifnya sangat terjangkau semua lapisan masyarakat. Di kota Paris, pengeluaran per orang/bulan untuk biaya angkutan umum hanya sebesar 3-4 persen dari total pendapatan per bulan. Walaupun sudah termasuk sangat murah, pemerintah Perancis tetap memberikan subsidi kepada pelajar yang berusia di bawah 26 tahun dan golongan masyarakat yang mempunyai pendapatan di bawah upah minimum rata-rata/ bulan. Upah minimum rata-rata per bulan sebesar 1200 Euro atau sekitar Rp 16.500.000.

1.1.3 Pengembangan Jenis Layanan KRL untuk Meningkatkan Aksesibilitas Transportasi Jabodetabek

Dalam kurun waktu tahun 2007-2011, upaya peningkatan aksesibilitas komuter Jabodetabek menggunakan KRL telah dilakukan untuk menarik banyak penumpang menggunakan moda ini yang bermakna meningkatkan aksesibilitas bertransportasi komuter Jabodetabek. Penyelenggaraan KRL Jabodetabek yang dilakukan PT KAI Daop 1 dan PT KCJ selama periode ini, telah mengembangkan jenis layanan untuk meningkatkan kapasitas dan daya jangkau (aksesibilitas layanan) KRL agar bisa dijangkau lebih banyak lagi komuter.

Pertama, penyelenggaraan jenis layanan KRL ekonomi AC pada 2007. Layanan ini merupakan jenis layanan ketiga KRL, yang memiliki fasilitas gerbong KRL ekspres AC, berhenti di setiap stasiun, namun status perjalanan bisa disusul KRL ekspres AC di stasiun tertentu. Pada waktu bersamaan, jam pelayanan KRL ekonomi AC pun diperpanjang sampai pukul 22.30. Penyelenggaraan jenis layanan KRL ekonomi AC kemudian dilengkapi dengan *kereta khusus wanita* di gerbong 1 (paling depan) dan 8 (paling belakang) pada 2008. Penyelenggaraan kereta khusus wanita ini dilakukan juga untuk moda KRL ekonomi.

Sebelum 2007, hanya tersedia dua jenis layanan, yakni: 1) KRL ekonomi yang berhenti di setiap stasiun dengan tarif “murah” karena tarif tiketnya disubsidi pemerintah melalui skema *public service obligation* (PSO) dan berstatus bisa disusul oleh KRL ekspres AC di stasiun tertentu; 2) KRL ekspres AC yang hanya berhenti di stasiun tertentu sesuai kebijakan PT KAI dengan tarif “mahal”, tidak disubsidi PSO, fasilitas gerbong ber-AC, dan punya keistimewaan diprioritaskan bisa menyusul KRL jenis lainnya di semua stasiun.

Kedua, penyelenggaraan layanan perjalanan *single operation* KRL Jabodetabek pada 2011 berupa penghapusan jenis layanan KRL ekspres AC. Kebijakan perjalanan tidak membolehkan jenis KRL yang satu menyusul yang lainnya dan semua KRL harus berhenti di semua stasiun. Jenis layanan lainnya yang dihapus adalah KRL ekonomi AC. Namun yang tetap beroperasi

adalah KRL ekonomi yang kemudian ditambah satu jenis layanan baru berupa KRL *commuter line* yang berhenti di setiap stasiun. Moda *commuter line* menyediakan dua gerbong *kereta khusus wanita* seperti di moda KRL ekonomi AC. Tarif *commuter line* ini berada di bawah KRL ekspres AC dan sedikit di atas tarif KRL ekonomi AC. Dengan *single operation*, komuter bisa naik dan turun di setiap stasiun yang dilayani KRL.

Ketiga, penyelenggaraan jenis layanan *loop line* (2011) atau menambah rute perjalanan KRL Jabodetabek selama ini, dari 4 rute perjalanan menjadi 6 rute, di mana Stasiun Manggarai Jakarta menjadi tempat transit dari sistem *loop line*. Dengan demikian, wilayah yang dilalui operasi pelayanan KRL Jabodetabek lebih panjang dan luas. Keenam rute perjalanan ini, yakni: 1) Bogor/Depok-Manggarai-Jakarta Kota melintasi 25 stasiun, 2) Bogor/Depok-Tanah Abang-Pasar Senen-Jatinegara melintasi 31 stasiun, 3) Bekasi-Jatinegara-Manggarai-Jakarta Kota melintasi 18 stasiun, 4) Parung Panjang/Serpong-Tanah Abang melintasi 13 stasiun, 5) Tangerang-Duri melintasi 9 stasiun, 6) Tanjung Priok-Jakarta melintasi 9 stasiun.

Pengembangan jenis layanan KRL Jabodetabek oleh pemerintah bisa diasumsikan telah membuka akses yang lebih luas kepada komuter Jabodetabek untuk menggunakan moda KRL. Jenis layanan *single operation* yang telah dikembangkan selama ini telah memperluas akses komuter menggunakan KRL di setiap stasiun. Sistem operasi layanan *loop line* telah menambah rute tujuan KRL yang lebih luas atau bermakna layanan KRL telah menjangkau komuter yang lebih luas.

Tingkat frekuensi atau *headway* layanan KRL berdasarkan estimasi tiket yang terjual (PT KCJ, 2011), menempatkan lintas Bogor-Jakarta Kota paling banyak jumlah penumpangnya dibandingkan lintasan lainnya yang ada di Jabodetabek. Dalam sehari ada 131 perjalanan KRL yang melayani rute Bogor-Jakarta Kota. Arah sebaliknya, Jakarta Kota-Bogor sedikit lebih tinggi dengan 134 perjalanan per hari. Rute-rute lainnya, Serpong-Tanah Abang 37 perjalanan KRL per hari dan dari arah sebaliknya 38 perjalanan. Bekasi-Jakarta Kota 41 perjalanan, begitu pula dari arah sebaliknya. Rute Tangerang-Duri 20 perjalanan KRL per hari, demikian pun sebaliknya. Sementara itu, rute Jakarta

Kota-Tanjung Priok dan sebaliknya masing-masing dijatahkan 52 perjalanan KRL (dalam Kompas.com, 1 Desember 2011).

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, 1) permasalahan aksesibilitas transportasi komuter Jabodetabek; 2) langkah pemerintah meningkatkan aksesibilitas komuter Jabodetabek melalui revitalisasi moda KRL dan; 3) gambaran pengembangan jenis layanan KRL Jabodetabek untuk meningkatkan aksesibilitas komuter, penelitian ini akan memfokuskan pada pokok permasalahan, bagaimanakah implementasi kebijakan dan aksesibilitas penyelenggaraan layanan KRL berperan meningkatkan aksesibilitas komuter melakukan perjalanan ulak-alik di wilayah Jabodetabek.

Berikut pertanyaan utama penelitian:

1. Bagaimana konsep aksesibilitas diapresiasi dalam kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek, dari mulai UU sampai kebijakan turunannya?
2. Bagaimana konsep aksesibilitas diimplementasikan dalam penyelenggaraan jenis layanan KRL Jabodetabek oleh operator, yakni PT KAI (Persero) dan PT KCJ yang merupakan BUMN?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan:

1. Mendeskripsikan bagaimana konsep aksesibilitas diapresiasi dalam kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek, dari mulai UU sampai kebijakan turunannya.
2. Mendeskripsikan bagaimana konsep aksesibilitas diimplementasikan dalam penyelenggaraan jenis layanan KRL Jabodetabek oleh operator, yakni PT KAI dan PT KCJ yang merupakan BUMN.

1.4 Signifikansi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan untuk mendukung kajian pengembangan kebijakan transportasi publik perkotaan kereta api komuter di Indonesia dan meningkatkan kualitas kebijakan layanan publik sektor transportasi. Peneliti berharap bisa memunculkan temuan-temuan yang menggambarkan bagaimana implementasi kebijakan dan aksesibilitas penyelenggaraan layanan KRL Jabodetabek.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi para pengambil kebijakan transportasi publik perkotaan kereta api dan operator KRL Jabodetabek untuk memperbaiki layanan yang meningkatkan aksesibilitas komuter dalam melakukan perjalanan ulak-alik dibandingkan dengan kondisi aksesibilitas komuter sekarang yang mengandalkan angkutan kendaraan bermotor pribadi, baik mobil maupun sepeda motor dengan mobilitas yang rendah.

1.5 Sistematika Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan dengan mengikuti sistematika sebagai berikut:

Bab 1: Pendahuluan yang memuat latar belakang penelitian yang terdiri dari latar belakang berupa permasalahan aksesibilitas transportasi Jabodetabek; langkah pemerintah meningkatkan aksesibilitas transportasi Jabodetabek melalui revitalisasi moda KRL, dan pengembangan jenis layanan KRL untuk meningkatkan aksesibilitas transportasi Jabodetabek. Kemudian bab ini akan memuat pokok permasalahan penelitian, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penelitian.

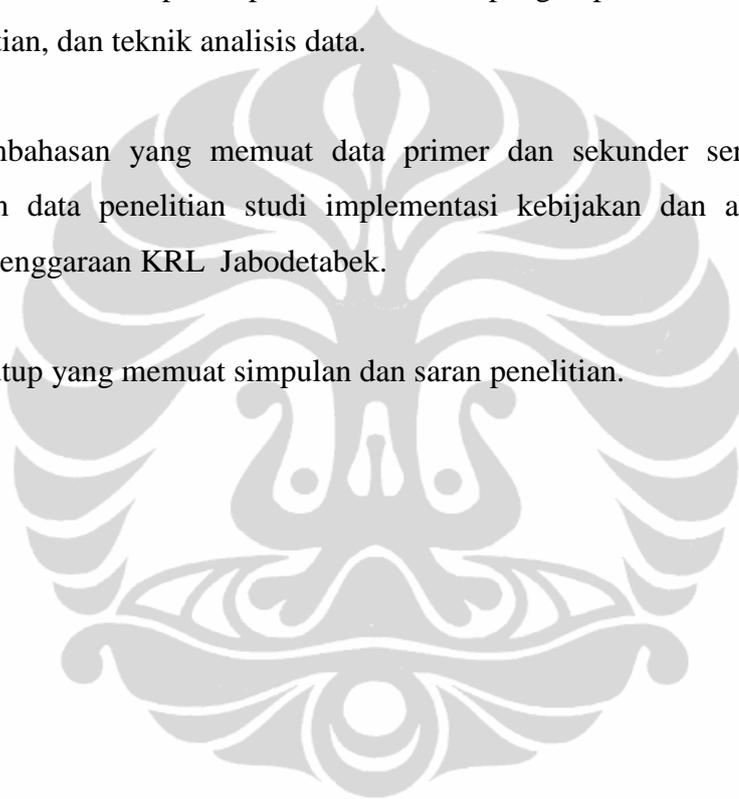
Bab 2: Tinjauan Pustaka yang memuat mengenai penelitian sejenis atau terdahulu. Kemudian akan diuraikan juga teori dan konsep terkait judul penelitian “studi implementasi kebijakan dan aksesibilitas penyelenggaraan KRL Jabodetabek”, yang terdiri dari: kebijakan publik,

implementasi kebijakan publik, *teori commuting trends* (teori kecenderungan perjalanan ulak-alik), konsep aksesibilitas dalam layanan publik, konsep aksesibilitas dalam layanan transportasi publik perkotaan, dan konsep aksesibilitas dalam transportasi perkotaan yang berkelanjutan.

Bab 3: Metode Penelitian yang memuat pendekatan penelitian, jenis penelitian, alur pikir penelitian, teknik pengumpulan data, informan penelitian, dan teknik analisis data.

Bab 4: Pembahasan yang memuat data primer dan sekunder serta analisis temuan data penelitian studi implementasi kebijakan dan aksesibilitas penyelenggaraan KRL Jabodetabek.

Bab 5: Penutup yang memuat simpulan dan saran penelitian.



BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab 2 Tinjauan Pustaka ini akan diuraikan mengenai penelitian sejenis atau terdahulu. Kemudian akan diuraikan juga teori dan konsep terkait judul penelitian “studi implementasi kebijakan dan aksesibilitas penyelenggaraan KRL Jabodetabek”, yang terdiri dari: kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, teori *commuting trends* (teori kecenderungan perjalanan ulak-alik), konsep aksesibilitas dalam layanan publik, konsep aksesibilitas dalam layanan transportasi publik perkotaan, dan konsep aksesibilitas dalam transportasi perkotaan yang berkelanjutan.

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian yang pernah dilakukan tentang implementasi kebijakan dan aksesibilitas transportasi perkotaan kereta api terdahulu akan memberikan referensi dan pembandingan bagi penelitian ini. Namun demikian, penelitian sejenis yang mengkaji kebijakan dan aksesibilitas penyelenggaraan layanan transportasi publik kereta api tidaklah banyak atau sedikit sekali. Penelitian yang telah dilakukan tentang penyelenggaraan KRL Jabodetabek lebih ke pendekatan survei kepuasan penumpang yang dilakukan oleh peneliti di Institut Studi Transportasi (INSTRAN) pada tahun 2011; penelitian perjanjian kerja sama penyelenggaraan KRL Jabodetabek antara PT KAI dengan PT KCJ yang dilakukan Santoswana untuk tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2010; penelitian segmentasi pasar pengguna jasa angkutan kereta api perkotaan Tanah Abang-Serpong oleh Pradono, Miming Miharja, dan Awang Meindra pada tahun 2011 dan; penelitian tinjauan hukum restrukturisasi PT KAI dilakukan oleh Sudibya untuk tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro pada tahun 2007.

Keempat penelitian terdahulu tentang KRL Jabodetabek akan diuraikan di bawah ini dan memberikan referensi mengenai aspek-aspek yang telah diteliti terkait penyelenggaraan KRL Jabodetabek, yakni: kepuasan komuter terhadap layanan KRL, perjanjian kerja sama PT KAI dan PT KCJ untuk pengoperasian

KRL yang lebih berkualitas dalam layanannya kepada komuter, segmentasi pasar dan pemetaan persepsi komuter tentang citra jenis layanan KRL, dan faktor yuridis dan non-yuridis yang mendorong restrukturisasi PT KAI.

Penelitian terdahulu *pertama* terkait penyelenggaraan KRL Jabodetabek berupa survei kepuasan penumpang yang dilakukan oleh peneliti di Institut Studi Transportasi (INSTRAN) pada tahun 2011. Survei tentang rencana pengoperasian *single operation* KRL ini dilakukan terhadap 1.003 responden (59,3 persen laki-laki dan 40,7 persen perempuan) di empat rute KRL: Bogor-Jakarta, Serpong-Jakarta, Bekasi-Jakarta, dan Tangerang-Jakarta. Responden yang mengikuti survei sebagian besar atau 60,7 persen merupakan karyawan/karyawati. Responden yang diteliti merupakan penumpang yang sering menggunakan KRL ekspres AC sebanyak 42,3 persen, KRL ekonomi AC 39,8 persen, dan KRL ekonomi 17,9 persen. Sebanyak 87,8 persen atau mayoritas responden merupakan komuter yang rutin menggunakan KRL dan 80,2 persen naik KRL untuk urusan kerja. Informasi tentang layanan *single operation* KRL dan tarifnya diketahui oleh terbesar responden atau 35,6 persen responden melalui spanduk yang dipasang di stasiun, kemudian informasi ini diketahui sebanyak 33,8 persen responden dari koran. Terdapat mayoritas responden atau 58 persen yang tidak setuju dengan pemberlakuan layanan *single operation* dan tarifnya, di mana 22,7 persen responden keberatan, dan sisanya 19,2 persen setuju. Responden yang setuju dengan layanan ini beralasan: pelayanannya lebih ditingkatkan (18,7 persen), banyak pilihan kereta (14,5 persen), dan akses lebih mudah karena berhenti tiap stasiun (14,5 persen). Responden yang tidak setuju beralasan karena tarif terlalu mahal (47,3 persen) dan waktu tempuh menjadi lama (31,4 persen). Dampak langsung yang dirasakan responden dengan rencana layanan dan tarif baru KRL: waktu perjalanan makin lama (50,9 persen), tiket makin mahal (37,7 persen), serta kenyamanan dan keamanan berkurang (11,4 persen). Saran perbaikan responden untuk fasilitas stasiun di tiga peringkat teratas: tempat duduk saat menanti KRL (38,3 persen), toilet yang bersih (32,7 persen), dan tempat parkir motor/mobil (13,6 persen). Sementara itu, saran perbaikan untuk pengoperasian KRL di dua peringkat teratas, yakni: *headway* atau

jadwal KRL yang tetap (59,7 persen) dan informasi kedatangan yang jelas (29,7 persen).

Penelitian terdahulu *kedua* berupa perjanjian kerja sama penyelenggaraan KRL Jabodetabek antara PT KAI dengan PT KCJ yang dilakukan Santoswana untuk tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada 2010. Hasil penelitian menunjukkan berdasarkan pola kerja sama 2009-2010, maka PT KCJ belum dapat sepenuhnya disebut sebagai Penyelenggara Sarana maupun Prasarana seperti yang dimaksud dalam UU Perkeretaapian. PT KCJ praktis baru mempunyai peran yang sedikit lebih besar daripada perusahaan *outsourcing* atau perusahaan pemborongan yang ditugaskan untuk memberikan layanan kepada pengguna KRL, menjual tiket kereta dan pemasarannya. Tugas yang sedikit lebih dari perusahaan adalah adanya peran perusahaan dan pengelolaan stasiun. Sementara untuk kewenangan pembangunan/renovasi stasiun landasan kebijakannya masih dipertanyakan, karena untuk menjalankan kebijakan itu memerlukan biaya yang besar dan tidak mungkin diperoleh hanya dari pembayaran jasa/*management fee* kecuali dengan penambahan modal yang dikhususkan penggunaannya untuk tujuan pembangunan/renovasi stasiun. Pola kerja sama yang lebih sesuai dengan tujuan Inpres No. 5 Tahun 2008 dan UU Perkeretaapian di mana PT KCJ dapat lebih berperan sebagai penyelenggara sarana telah beberapa kali disampaikan PT KCJ kepada Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa, namun perubahan ini menuntut waktu lebih panjang karena faktor-faktor eksternal PT KCJ termasuk keterbatasan perundangan dan faktor-faktor internal di antaranya kesiapan sumber daya manusia, teknologi perawatan sarana, 'keikhlasan' induk perusahaan PT KAI untuk melepas sepenuhnya divisi usaha angkutan Jabodetabek kepada PT KCJ. Perubahan kerja sama yang sesuai dengan Inpres No. 5 Tahun 2008 ini untuk meningkatkan kualitas layanan kereta api nasional, khususnya KRL Jabodetabek (Santoswana, 2010).

Penelitian terdahulu *ketiga* terkait penyelenggaraan KRL Jabodetabek berupa segmentasi pasar pengguna jasa angkutan kereta api perkotaan Tanah Abang-Serpong oleh Pradono, Miming Miharja, dan Awang Meindra pada 2011. Penelitian yang dilakukan atas kerja sama ITB dan Ditjen Perkeretaapian, Kementerian Perhubungan ini bertujuan untuk mengetahui segmentasi pasar dan

positioning pengguna jasa angkutan KRL Lintas Tanah Abang-Serpong berdasarkan kelas layanan. Dengan menggunakan analisis *K-Means Cluster* dan *correspondence analysis*, hasil penelitian menunjukkan bahwa pasar angkutan KRL Tanah Abang-Serpong terbagi menjadi tiga segmen, yaitu segmen golongan atas yang tidak terlalu peduli dengan harga, segmen golongan menengah yang realitis pada harga, dan segmen golongan bawah yang hanya berorientasi pada harga. Kemudian dilakukan pemetaan persepsi pengguna jasa yang menunjukkan hubungan asosiatif citra produk yang tertanam dalam pikiran konsumen, yaitu KRL ekspres itu cepat dan tepat waktu, KRL ekonomi AC itu nyaman dan terjangkau, dan KRL ekonomi itu murah.

Penelitian terdahulu *keempat* terkait penyelenggaraan KRL Jabodetabek berupa tinjauan hukum restrukturisasi PT KAI dilakukan oleh Sudibya untuk tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro pada 2007. Penelitian tesis ini ditujukan untuk mengkaji faktor pendorong pengembangan restrukturisasi PT Kereta Api Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek (Jabodetabek), memahami persyaratan restrukturisasinya, serta mendeskripsikan pelaksanaan pengembangan restrukturisasi. Penelitian ini bersifat deskriptif, dengan pendekatan normatif – empirik. Lokasi penelitian adalah PT Kereta Api (Persero) Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek di Jakarta Pusat. Penelitian menggunakan data primer dan data sekunder yang dianalisis secara kualitatif. Simpulan penelitian ini adalah pengembangan restrukturisasi PT Kereta Api (Persero) Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek didorong oleh faktor yuridis dan faktor non-yuridis, seperti faktor ekonomi, faktor sosial budaya, dan faktor politik pemerintahan. Persyaratan untuk melakukan restrukturisasi sesuai dengan prinsip-prinsip dalam UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Pelaksanaan pengembangan restrukturisasinya dilakukan oleh suatu Tim Koordinasi Interdepartemen selaku Tim pengarah. Kemudian Menteri Perhubungan membentuk Tim Pelaksana Kebijakan Pengembangan Perkeretaapian, bekerja sama dengan Bank Dunia. Pada tingkat pelaksana lebih riil dibentuk Tim Pelaksana Restrukturisasi Perkeretaapian (Sudibya, 2007).

Penelitian atau studi implementasi kebijakan dan aksesibilitas penyelenggaraan KRL Jabodetabek akan dilakukan dengan tujuan untuk mendeskripsikan bagaimana konsep aksesibilitas diapresiasi dan diimplementasikan dalam kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek.

Berikut empat penelitian terdahulu yang telah dilakukan mengenai penyelenggaraan KRL Jabodetabek dan rencana penelitian ini:

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu dan Rencana Penelitian

Peneliti	Topik Penelitian	Tahun Penelitian/ Terbit	Aspek Penelitian
Institut Studi Transportasi (INSTRAN)	Survei Penumpang KRL Jabodetabek	Juni 2011	Persepsi penumpang atas Pemberlakuan <i>single Operation</i> dan tarifnya.
Santoswana (Tesis Fakultas Hukum UI)	Analisis perjanjian kerja sama operasi sarana perkeretaapian di wilayah Jabodetabek	2010	Aspek hukum kerja sama penyelenggaraan pelayanan KRL Jabodetabek antara PT KAI dengan anak perusahaan PT KCI.
Pradono dan Miming Miharja (ITB) dan Awang Meindra (Ditjen Perkeretaapian)	Segmentasi Pasar Pengguna Jasa Angkutan Kereta Api Perkotaan Tanah Abang-Serpong	Agustus 2011	Segmentasi pasar dan <i>positioning</i> pengguna Jasa KRL Lintas Tanah Abang-Serpong berdasarkan kelas layanan.
Sudibya (Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang)	Pengembangan Restrukturisasi PT Kereta Api (Persero) Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek	Desember 2007	Simpulan riset menemukan bahwa pengembangan restrukturisasi PT Kereta Api (Persero) Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek didorong oleh faktor yuridis dan faktor non-yuridis: ekonomi, sosial budaya, dan politik pemerintahan. Persyaratan untuk melakukan restrukturisasi sesuai dengan prinsip-prinsip dalam UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN. Pelaksanaan pengembangan restrukturisasi dilakukan oleh suatu Tim Koordinasi Interdepartemen selaku Tim pengarah. Kemudian Menteri Perhubungan membentuk Tim Pelaksana Kebijakan Pengembangan Perkeretaapian, bekerja sama dengan Bank Dunia. Pada tingkat pe-

			laksana lebih riil dibentuk Tim Pelaksana Restrukturisasi Perkeretaapian.
Penelitian ini?	Studi implementasi kebijakan dan aksesibilitas penyelenggaraan KRL Jabodetabek	2012	Studi implementasi kebijakan dan aksesibilitas penyelenggaraan KRL Jabodetabek akan meneliti bagaimana implementasi kebijakan dan aksesibilitas penyelenggaraan layanan KRL berperan meningkatkan aksesibilitas komuter di wilayah Jabodetabek. Penelitian bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana konsep aksesibilitas diapresiasi dan diimplementasikan dalam kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek.

Sumber: Diolah sendiri

2.2 Kebijakan Publik

Di berbagai negara, kebijakan transportasi publik perkotaan merupakan fokus kajian layanan publik. Penelitian ini dilakukan dalam rangka memberikan kontribusi terhadap kajian layanan publik bidang transportasi perkotaan kereta komuter di Indonesia. Saat ini kebijakan transportasi publik perkotaan di Indonesia masih belum efektif menjawab pertumbuhan penduduk dan mobilitasnya yang sangat dinamis, termasuk di Jabodetabek.

Aminah (2010) dari Universitas Airlangga Surabaya, melihat fenomena transportasi publik berkaitan dengan logika modernisasi dan kapitalisme. Menurutnya, fenomena mencuatnya persoalan transportasi publik di kota-kota besar di Indonesia saat ini tidak dapat diselesaikan secara teknis saja. Pergeseran pola perilaku masyarakat dengan adanya angkutan massal, berupa *busway* dan kereta api misalnya dapat dimaknai sebagai suatu perubahan yang cukup berarti dalam pemilihan moda transportasi oleh masyarakat. Bagi pengguna jasa transportasi, adanya angkutan massal berarti ada perubahan menyangkut pola mobilitas penduduk dan pola perilaku bertransportasi.

Bagi pemerintah, penyelenggaraan transportasi publik berarti adanya pemerintah yang membuat kebijakan untuk pengadaan transportasi mulai dari yang bersifat teknis, sosiologis hingga politis, seperti pengadaan lahan, penataan ruang, modal, dan sebagainya. Ini berlanjut pada interaksi pemerintah dengan kekuatan kapital. Untuk membangun sistem transportasi publik berkelanjutan perlu adanya revitalisasi dalam semua aspek yang berkaitan dengan transportasi publik. Pemerintah kota berperan penting dalam membuat perencanaan dan implementasi kebijakan transportasi publik (Aminah, 2010, h. 39).

Jika kebijakan publik didefinisikan Howlett dan Ramesh (2003) sebagai *“a choice made by a government to undertake some course of action”*, artinya Howlett dan Ramesh ingin menyampaikan, bahwa formulasi kebijakan publik tidak terlepas dari unsur “memilih” dan “pilihan”. Menjelaskan “memilih” dan “pilihan” ini, Kay (2006) mengembangkan tiga pilihan sebagai tujuan atau *the choice of objective*, yakni: *the choice of reasons for (in)action; the choice of policy instruments; The choice of how to respond to the consequences of policy outputs*. Terkait formulasi kebijakan publik yang tidak terlepas dari unsur “memilih” dan “pilihan” ini, bisa digunakan untuk melihat kebijakan transportasi publik yang menurut Aminah, saat ini pemerintah belum memunculkan isu *Non Motorize Transportation* (NMT) secara tegas, padahal NMT dapat menjadi solusi banyak hal dari tingginya angka kecelakaan lalu lintas, konsumsi bahan bakar yang berdampak pada penciptaan langit bersih, serta aksesibilitas bagi kaum miskin untuk melakukan mobilitas secara lebih murah.

Sistem transportasi yang sekarang telah membuat golongan miskin mengeluarkan 20 – 40 persen pendapatannya untuk transportasi. Sektor swasta harus dilibatkan. Kendaraan dan bahan bakar diproduksi dalam jumlah besar oleh pihak swasta. Sedangkan beberapa perusahaan bahan bakar publik sangat dikenal dengan kelambanannya dalam merespons permintaan pembersihan lingkungan. Memberi kesempatan pada sektor

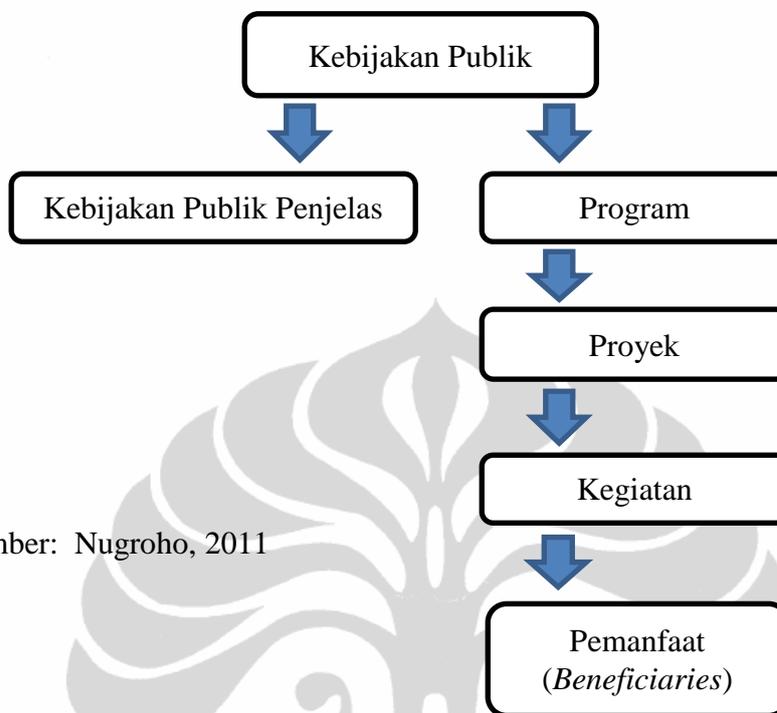
swasta untuk berkembang, memproduksi dan menjual teknologi yang diperlukan untuk transportasi bersih merupakan kunci dalam menuju transportasi berkelanjutan. Mendorong pihak-pihak tersebut untuk maju dengan antusiasme, bukan suatu hal yang mudah. Keberlanjutan politik harus dikembangkan. Terlepas dari menariknya kebijakan teknologi sekarang ini, tahap yang harus diperhatikan adalah perubahan dalam angin politik pada partai yang sedang memimpin kota, atau pun multi partai yang harus berbagi tanggung jawab politik. Sektor swasta tidak akan melangkah dengan kekuatan penuh jika mereka selalu memiliki keyakinan bahwa hukum akan berubah bersama dengan bergantinya politisi (Aminah, 2010, h. 40)

2.3 Implementasi Kebijakan

Merujuk Nugroho (2011), implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Dalam mengimplementasikan kebijakan publik, menurutnya bisa melalui dua pilihan. Langkah pertama, langsung mengimplementasikan dalam bentuk program. Langkah kedua, melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari suatu kebijakan publik. Pengimplementasian kebijakan (*decission*) dalam bentuk program (*working decission*) akan diikuti serangkaian tahapan implementasi berikutnya berupa proyek (*implementation*) dan kegiatan (*tangible and intangible product*) yang berhubungan dengan penerima manfaat kebijakan. Pengimplementasian melalui formulasi derivat atau turunan dari suatu kebijakan publik memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang disebut peraturan pelaksanaan, seperti Undang-Undang memerlukan kebijakan turunan peraturan pelaksanaan berupa peraturan pemerintah. Sementara itu, kebijakan publik yang langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Dinas.

Berikut sekuensi implementasi kebijakan yang mengadaptasi manajemen sektor publik:

Gambar 2.1 Sekuensi Implementasi Kebijakan



Sumber: Nugroho, 2011

Menurut Nugroho (2011), model implementasi kebijakan di Indonesia mengacu pada paradigma kebijakan kontinental atau yang berasal dari Belanda. Model implementasi ini menganut bahwa kebijakan harus dibuat berjenjang sesuai hierarki implementabilitasnya. Undang-Undang merupakan kebijakan yang dinilai tertinggi dan mengandung pasal-pasal yang bersifat makro dan umum untuk selanjutnya dibuatkan peraturan pelaksana/turunan, seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Kelebihan model kebijakan ini karena disusun sesuai pemahaman keilmuan, dari teori dasar ke teori menengah dan seterusnya. Namun begitu, kelemahan model ini sering tidak efektif karena makan waktu panjang hanya untuk membuat kebijakan lengkap dan dapat dilaksanakan, sehingga mahal secara biaya sosial, politik, dan ekonomi.

Anderson (2011) melengkapi pengertian implementasi kebijakan yang dirujuk penelitian ini, yakni sebagai tahapan dari proses kebijakan. *Implementation encompasses whatever is done to carry a law into effect, to apply*

it to the target population (for example, small businesses or motorcycle operators), and to achieve its goals. Implementasi kebijakan menurutnya, adalah apapun yang dilakukan untuk membuat UU menjadi berpengaruh, mengaplikasikannya ke sasaran penduduk seperti pelaku usaha kecil atau operator sepeda motor, dan meraih tujuan UU itu.

Lebih jauh Anderson mengatakan bahwa studi implementasi kebijakan tertuju pada lembaga-lembaga dan pejabat-pejabat di dalamnya, prosedur yang mereka ikuti, teknik atau alat yang mereka pakai, dan dukungan politik serta oposisi yang mereka lawan. *In so doing, it focuses attention on the day-to-day operation of government.* Dengan demikian implementasi kebijakan memfokuskan perhatian pada operasi sehari-hari pemerintah.

Senada dengan itu, Anderson menuturkan banyak yang lembaga telah lakukan selama implementasi kebijakan muncul menjadi sesuatu yang rutin, biasa (*mundane*), atau membosankan (*tedious*). Antara lain seperti memproses permintaan atau aplikasi, memeriksa catatan, mengumpulkan informasi, dan menulis laporan. Sebagian besar orang memiliki sedikit atau tidak sama sekali kesadaran tentang apa yang lembaga lakukan sampai mereka sendiri yang terkena dampak langsung sebuah kebijakan.

Anderson juga membahas mengenai siapa saja pelaksana kebijakan. Menurutnya, meskipun badan-badan administratif adalah pelaksana utama kebijakan publik, banyak pemain lainnya juga dilibatkan dan berkontribusi dalam berbagai cara untuk mengeksekusi kebijakan. Mereka termasuk anggota parlemen, pengadilan, kelompok penekan, dan organisasi komunitas. Di sini mereka bisa secara langsung terlibat dalam pelaksanaan kebijakan atau bertindak mempengaruhi badan-badan administratif atau keduanya. Sistem politik Amerika Serikat dirujuk Anderson sebagai memperlihatkan persaingan untuk meraih kekuasaan, di mana badan-badan tidak sepenuhnya dalam mengontrol proses implementasi.

Terkait dengan anggaran untuk implementasi kebijakan publik, menurut Anderson para pendukung kebijakan atau program tidak bisa berhenti di isi karena itu telah menjadi wewenang legislatif. Sebaliknya, para pendukung kemudian harus berusaha untuk memastikan bahwa didanai, dan terus akan

didanai, pada tingkat mencukupi untuk menjamin pencapaian yang memuaskan dari tujuan kebijakan. Sebaliknya, mereka yang menentang kebijakan memiliki kesempatan untuk memodifikasi, melumpuhkan, atau bahkan membunuhnya dengan memperoleh pengurangan atau penghilangan pendanaan. Adalah langka kebijakan publik dapat diberlakukan sehingga berpengaruh tanpa belanja uang. Pada tingkat minimal, pendanaan akan diperlukan untuk personil, ruang kantor, perlengkapan, perjalanan, dan kegunaan administratif lainnya.

Sementara itu melengkapi Anderson, Van Meter dan Van Horn (dalam Widodo, 2007: 86) menegaskan bahwa implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Pada suatu saat, tindakan ini berusaha mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik besar maupun kecil, yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan tertentu.

2.4 Teori Commuting Trends (Teori Kecenderungan Perjalanan Ulak-Alik)

Kecenderungan perpindahan penduduk perkotaan ke pinggiran kota terjadi di berbagai belahan dunia seiring pertumbuhan penduduk yang kemudian memerlukan perluasan pembangunan ke pinggiran kota. Selain itu penyebaran lokasi pekerjaan dari daerah pusat bisnis (*Central Business District*) ke dalam wilayah metropolitan yang lebih luas dan di luar metropolitan turut juga mempengaruhi perpindahan ini. Demikian juga dengan pertumbuhan pekerjaan sektor jasa yang memiliki jadwal kerja berbeda dengan pabrik, terutama di Amerika Serikat pada tahun 1970-an sampai tahun 1980-an, telah mempengaruhi perpindahan penduduk perkotaan ke pinggiran kota (Pisarski, 1987). Hari ini di Amerika Serikat lebih banyak manusia melakukan perjalanan ulak-alik dari pinggiran kota di dalam pusat-pusat kota atau dari pinggiran kota ke pusat-pusat kota. Perjalanan ulak-alik dari pusat-pusat kota ke pinggiran kota dan perjalanan melintasi perbatasan metropolitan juga meningkat. Secara umum perjalanan sudah menyebar dalam waktu dan ruang. Secara umum, perpindahan

penduduk Amerika Serikat ke pinggiran kota dipicu dengan harapan menikmati rumah yang besar, ruang terbuka, dan berbagai keuntungan lainnya ketika memiliki akses ke kota untuk pekerjaan, belanja, dan pertunjukan budaya (dalam Davis & Dueker, 1990).

Di Indonesia, menurut Harmadi (2010), membaiknya infrastruktur yang menghubungkan Jakarta dengan daerah penyangga mendorong orang untuk tinggal di daerah penyangga. Alasan lain tinggal di daerah penyangga karena harga tanah yang mahal dan lahan kosong yang terbatas di Jakarta. Padahal umumnya aktivitas komuter berada di Jakarta. Terjadilah fenomena *urban sprawl*, akibat perambatan aktivitas yang 'boros lahan'. Konversi lahan di Jabodetabek sangat cepat dan merambah daerah di luar Jabodetabek seperti Karawang. Kebutuhan perumahan meningkat drastis dan ketersediaan kawasan resapan air serta lahan pertanian berkurang secara signifikan.

Jumlah penduduk DKI Jakarta menurut Sensus Penduduk 2010, mencapai 9,6 juta jiwa. Kepadatan penduduk mencapai 14 ribu jiwa per km². Laju pertumbuhan penduduk DKI Jakarta periode tahun 2000-2010 mencapai angka 1,39 persen, jauh lebih besar jika dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk 1990-2000 yang hanya 0,17 persen. Tingginya laju pertumbuhan penduduk DKI Jakarta dipicu besarnya migrasi masuk. Angka kelahiran di Jakarta sudah rendah, dengan rata-rata anak yang dimiliki perempuan usia subur sekitar 1,6 anak.

Di wilayah Jabodetabek, jumlah penduduk menurut Sensus Penduduk 2010 mencapai 27,94 juta jiwa atau sekitar 12 persen penduduk Indonesia. Laju pertumbuhan penduduk 2000-2010 di Jabodetabek mencapai 2,82 persen atau jauh melampaui laju pertumbuhan penduduk nasional sekitar 1,49 persen.

Di Swedia, perjalanan ulak-alik meningkat dari 500 ribu orang pada 1970 menjadi nyaris 1 juta orang pada tahun 1990-an (Lindgren, Eliasson and Westerlund, 2002). Infrastruktur meningkat kuantitas kilometer dan kualitasnya, dan rata-rata tingkat pergerakan orang meningkat dari setengah km pada tahun 1990 menjadi 45 km pada 1999 (Anderson dan Strömquist, 1988 dikutip dalam Olsson, 2002). Davis (2008) melihat kecenderungan ini dipicu oleh kualitas infrastruktur yang meningkat bertahun-tahun dan sistem

transportasi, perjalanan ulak-alik sebagai pilihan yang layak telah meningkat dan dalam beberapa kasus menjadi pengganti perpindahan, seperti untuk menghindari pembatasan pasar perumahan (dalam Elliasson, 2008).

Perjalanan ulak-alik dilihat dari perspektif teori investasi modal manusia adalah cara seseorang meningkatkan nilai modal manusia, baik laki-laki maupun perempuan ketika membuat pilihan mencari sebuah pekerjaan di kota lain untuk mendapatkan upah lebih besar dibandingkan sebelumnya, atau hanya untuk memperbaiki peluang masa depan (Eliasson, 2007, p. 9).

2.5 Konsep Aksesibilitas dalam Layanan Publik

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan selama penelitian ini, kajian aksesibilitas telah banyak dilakukan untuk berbagai kebutuhan kajian layanan publik terkait aksesibilitas layanan transportasi publik (Handy and Clifton, 2001; Berechman and Paaswell, 2001; Anggoman, 2007; Benson, 2010; Attard, 2012; Mishra, Welch, and Jha., 2012), aksesibilitas layanan kesehatan (Wallace and MacEntee, 2011; Fortney, Burgess, Bosworth, Booth, and Kaboli, 2011), aksesibilitas layanan fasilitas bangunan gedung dan lingkungan yang responsif penyandang cacat (Hilman, 2004), aksesibilitas produk teknologi komunikasi dan informasi (Easton, 2011), serta akses dan keterjangkauan harga listrik (Winkler, Simoes, Rovere, Rahman, Mwakasonda, 2011)

Namun demikian, sebelum memaparkan mengenai aksesibilitas layanan transportasi publik komuter, akan dibahas konsep aksesibilitas merujuk seperti yang digunakan oleh kalangan peneliti Institute of Development Studies (IDS) pada awal 1970-an. Sekelompok peneliti IDS Universitas Sussex Inggris ini, mengawali diskusi dengan perspektif administrasi publik untuk mendukung pemerataan pembangunan dan keadilan. Para peneliti mengembangkan pandangan kritis dan mencoba menggugat peranan negara dalam proses redistribusi pembangunan. Bernard Schaffer, kontributor utama waktu itu mengajukan makalah berjudul *“Improving Access to Public Services”*. Selanjutnya Schaffer pada 1974 menulis artikel yang dimuat di jurnal *Social Science Information* berjudul *“Exit, Voice, and Access”*. Tulisan yang merupakan pengembangan dari model analisis O A Hirschman dalam

buku *“Exit, Voice, and Loyalty”* ini, menjabarkan bagaimana anggota masyarakat berespons terhadap produk-produk komersial yang ditawarkan dalam sistem pasar (dalam Laksmono, 1999: 187).

Terkait peran negara dan sistem pasar, Arts (1992) menyatakan pentingnya peran negara di satu pihak dalam proses distribusi kesejahteraan. Sambil mengutip Phelps, menurutnya, tugas utama negara tidak sekedar mencapai suatu kadar pengaturan produksi yang efisien, tetapi juga untuk mengatasi konflik yang mungkin muncul dari kepentingan individu yang bertentangan dengan membangun konsepsi keadilan distributif. Arts mendefinisikan sistem pasar sebagai sistem yang mengacu pada mekanisme pengambilan keputusan dan koordinasi yang melandaskan diri pada jaringan pertukaran yang aktual dan potensial di antara para individu yang membuat keputusan masing-masing dan menghasilkan kesesuaian bersama.

Kembali ke perkembangan penelitian tentang akses, Laksmono menuturkan bahwa tema mengenai studi akses berkembang dengan munculnya edisi khusus mengenai akses pada jurnal *“Development and Change”* pada tahun 1975 yang memuat tulisan Rew, Mars, Palmer, Harvey dan Schaffer sendiri dengan Huan Wen-hsien. Tulisan Shaffer adalah *“Can Equity be Organised?”* pada 1982 ditulis bersama Geoff-Lamb yang mendiskusikan karya Rawls berkenaan dengan permasalahan pengelolaan keadilan dalam masyarakat. Selain itu, karya lain Wood yang dianggap cukup penting adalah dia menyunting sejumlah tulisan dengan tema payung *“Labelling in Development Policy”* pada 1985.

Pendekatan *“labelling”* digunakan Wood sebagai wujud dari proses pendelegasian label-label sosial tertentu (*designation*) dalam situasi interaksi sosial. Dalam konteks ini muncul istilah *“public labelling”*, sebagai upaya yang dilakukan pemerintah dengan memberikan label tertentu yang mempunyai arti adanya perilaku tertentu yang diasumsikan melekat dan yang diharapkan. *Labelling* dalam konteks kebijakan pembangunan menyangkut dimensi kekuasaan di pihak pemerintah yang memberi, serta masyarakat yang menerimanya. Laksmono menyebutkan pemberian stigma dan perlakuan buruk dinilai sudah pantas oleh mereka yang menganut

ideologi kapitalisme. Jadi perlu menghukum mereka yang malas bekerja. Dalam ideologi ini, kemiskinan adalah kesalahan mereka sendiri dan hanya perlu diberikan layanan seadanya. *Labelling* hanya akan memuat catatan yang sesuai dengan jenis program.

Berbagai jenis layanan KRL Jabodetabek sebagai salah satu layanan publik transportasi perkotaan tentunya akan bisa didekati dengan pendekatan yang sudah disebutkan di atas. Dalam penyelenggaraan KRL Jabodetabek, jenis layanan ekonomi bisa dikaji dengan pendekatan *labelling* dibandingkan dengan jenis layanan *commuter line*. Pendekatan ini bisa dilakukan karena kebijakan pemerintah saat ini memberikan subsidi kepada penumpang KRL Jabodetabek dalam bentuk jenis layanan ekonomi dengan dana *public service obligation* (PSO). Dana pemerintah dikucurkan untuk membiayai selisih tarif ekonomis atau yang aktual untuk operasional jenis layanan ekonomi dengan harga tarif KRL ekonomi yang berlaku.

Perkembangan menarik lainnya mengenai aksesibilitas adalah studi akses layanan kesehatan yang dilakukan oleh Fortney dan tiga rekannya pada 2011 dengan menggagas rekonseptualisasi akses layanan kesehatan. Menurut mereka, sebelum era digital, akses layanan kesehatan didefinisikan secara tradisional terkait pertemuan pasien dengan penyedia layanan (*provider*) secara khusus bertatap muka di mana jarak perjalanan sebagai salah satu alat ukur akses layanan kesehatan.

The traditional conceptualizations of access focus almost exclusively on patient-to-provider face-to-face encounters and do not consider digital encounterless utilization. For example, traditional measures of access such as travel time to nearest provider or visit copayments do not capture the ease of digital encounterless communications. There are also fundamental problems with many of the traditional conceptualizations of access and the term is unfortunately often used interchangeably. Following the lead of Penchansky and Thomas, we conceptualize access as a set of specific dimensions that characterize the fit between the patient and the healthcare system. We propose the

following dimensions of access: geographical, temporal, financial, cultural and digital (Fortney, Burgess, Bosworth, Booth, and Kaboli, 2011, p. S640).

Dimensi akses layanan kesehatan *pertama* adalah geografis yang mewakili kemudahan menempuh lokasi penyedia layanan perawatan kesehatan. Dimensi akses ini secara khusus penting untuk penduduk pedesaan, meskipun perjalanan dapat juga menjadi sebuah isu penting untuk wilayah perkotaan yang padat sekali dan mereka yang lemah secara pribadi dengan transportasi.

Actual geographic access includes the road travel distance and time to the nearest provider or to the nearest facility with telemedicine equipment. The degree of local provider choice (e.g., number of providers within 30 minutes) may also be an important dimension of actual geographical access. Perceived geographic access represents the self-reported ease of traveling to healthcare providers and tele-providers (Fortney, Burgess, Bosworth, Booth, and Kaboli, 2011, p. S642-S643).

Dimensi akses layanan kesehatan *kedua* adalah *temporal*. Dimensi akses ini termasuk waktu yang disyaratkan untuk menerima layanan dan peluang biaya dari waktu itu. Termasuk juga waktu tunggu antara ketika menerima layanan yang diperlukan dan berapa lama untuk mendapatkan sebuah perjanjian atau untuk berkomunikasi secara digital dengan penyedia layanan.

Actual temporal access includes time spent waiting in the reception area, the time spent receiving treatment, and the time spent on subsequent self-care activities, as well as the wait-time for the next available appointment or digital communication. Perceived temporal access represents the self-reported time burden and temporal convenience of receiving services. If services and communications are only available when the patient has other responsibilities (e.g., work or

childcare), the perceived time burden will be associated with higher opportunity costs (Fortney, Burgess, Bosworth, Booth, and Kaboli, p. S643).

Dimensi akses layanan kesehatan *ketiga* adalah *financial* atau keuangan. Dimensi akses ini termasuk isu sistem perawatan kesehatan yang memenuhi syarat dan biaya penggunaan layanan perawatan kesehatan.

Actual financial access includes eligibility (e.g., entitlement to VA services), insurance premiums, out-of-pocket costs for face-to-face and digital encounters, opportunity cost for lost work time (for those without paid sick leave), as well as the cost of digital connectivity, and the cost of remote monitoring devices and computer health applications. Perceived financial access represents misinformation about eligibility and the complexity of the application process, as well as the affordability of out-of-pocket costs and opportunity cost relative to household annual income. Perceptions about financial access will be greatest for those with low incomes, unpaid sick leave, as well as those living or in rural areas where digital connectivity is more expensive (Fortney, Burgess, Bosworth, Booth, and Kaboli, p. S643).

Dimensi akses layanan kesehatan *keempat* adalah *cultural* atau budaya. Dimensi akses ini mewakili keberterimaan layanan kesehatan.

Actual cultural access includes whether services are offered in a language in which the patient is comfortable communicating (e.g., native language). For stigmatizing illnesses, actual cultural access also reflects whether services are offered by providers who do not discriminate against the patient. Perceived cultural access represents whether patients report that they understand their provider, agree with the diagnosis, and trust their treatment plan. Both patient health

literacy and provider cultural competency are critical factors impacting understandability. The mode of communication (e.g., face-to-face, interactive video, text message, etc.) may also influence understandability. For stigmatizing illnesses, perceived cultural access may also include the degree to which a patient internalizes any provider discrimination or public stigma (Fortney, Burgess, Bosworth, Booth, and Kaboli, 2011, p. S643).

Dimensi akses layanan kesehatan *kelima* adalah *digital*. Dimensi akses ini termasuk koneksi yang dapat menghubungkan komunikasi digital dengan penyedia layanan formal, pemberi perawatan informal, kelompok, dan komputersasi aplikasi kesehatan.

The digital dimension must consider patients uploading information to providers and providers downloading information (e.g., lab results, tailored health information) to patients. Actual digital access includes whether patients own or have the right to use digital channels of communication, remote monitoring devices, and computer health applications. It also includes whether the patient's providers and peers have access to digital channels of communication. Perceived digital access represents perceptions about the opportunity and simplicity of interacting digitally with providers. It also represents usability problems, provider responsiveness, as well as security and privacy concerns associated with digital communications (Fortney, Burgess, Bosworth, Booth, and Kaboli, 2011, p. S643).

2.6 Konsep Aksesibilitas dalam Layanan Transportasi Publik Perkotaan

Dalam artikel berjudul “Transportasi Publik dan Aksesibilitas Perkotaan” yang dimuat di jurnal “Masyarakat Kebudayaan dan Politik” Volume 20 Tahun 2010, Aminah dari Universitas Airlangga Surabaya, menyebutkan bahwa dengan memperhatikan kondisi makro yang ada terutama pengaruh iklim globalisasi menempatkan persoalan transportasi menjadi layanan kebutuhan

atau aksesibilitas yang harus disediakan oleh Negara. “*Aksesibilitas transportasi menjadi penting seiring dengan meningkatnya peradaban umat manusia. Secara empiris, perkembangan kehidupan manusia dan kemajuan teknologi transportasi berpengaruh pada perubahan sosial dan ekonomi regional.*”

Selanjutnya dia mengatakan, kerumitan dalam transportasi publik bukan hanya menjadi masalah pemerintah dan operator saja, melainkan juga masyarakat.

Fenomena yang muncul akhir-akhir ini mengedepankan wajah transportasi publik yang kurang memberikan kenyamanan, keamanan dan keterjangkauan dan masih mengesankan biaya sosial dan ekonomi tinggi. Hal ini berakibat pada peminggiran masyarakat secara tidak langsung untuk melakukan mobilitasnya. Manfaat terbesar bagi pengendara dan bukan pengendara dari peningkatan perbaikan transportasi publik akan sangat membantu mengurangi kemacetan jalan, polusi udara, serta konsumsi minyak dan energi. Kota merupakan sebuah ciptaan yang bertujuan untuk memaksimalkan pertukaran (barang-barang, jasa, hubungan persahabatan, pengetahuan dan gagasan), serta meminimalisasi perjalanan. Peran transportasi adalah untuk memaksimalkan kegiatan pertukaran. Kajian tentang transportasi bisa dilakukan dari berbagai perspektif, yaitu dari lingkup pelayanan spasialnya yang menjadi dasar bagi birokrasi dalam membagi kewenangan pengaturan penyelenggaraan transportasi. Transportasi dipilah menjadi transportasi privat dan publik (Aminah, 2010, h. 38-39).

Sementara itu, Research and Innovative Technology Administration (RITA), Bureau of Transportation Statistics, Amerika Serikat mengangkat isu khusus “metodologi dalam mengukur aksesibilitas dengan kemungkinan implikasi kebijakannya” (*Special Issue on Methodological Issues in Accessibility Measures with Possible Policy Implications*) di Journal of Transportation and Statistics (JT&S) pada Volume 4, Number 2/3

(September/December 2001). Editor tamu Piyushimita (Vonu) Thakuriah dari University of Illinois Chicago, menyebutkan bahwa konsep aksesibilitas adalah mendasar untuk analisis transportasi perkotaan dan regional karena meningkatnya kompleksitas sistem transportasi dan dampaknya terhadap kualitas hidup, aksesibilitas sebagai dasar gagasan harus menjadi sebuah bagian yang tidak terpisahkan dari perencanaan dan evaluasi transportasi. Menurutnya, meskipun aksesibilitas telah dikaji untuk waktu yang panjang dan di sana beragam perspektif dalam definisi dan pengukuran, adalah mendasar memperhatikan kesempatan seorang individu di sebuah lokasi yang tak terbantahkan mempunyai peran mengambil bagian dalam sebuah kegiatan khusus atau seperangkat kegiatan.

Pada jurnal yang sama, Handy (University of Texas Austin) dan Clifton (University of Iowa) menulis artikel berjudul "*Evaluating Neighborhood Accessibility: Possibilities and Practicalities*". Menurut keduanya, definisi secara umum, aksesibilitas merefleksikan kemudahan mencapai kebutuhan atau kegiatan yang diinginkan dan kemudian merefleksikan baik karakteristik sistem tata guna lahan di mana kegiatan berlokasi dan sistem transportasi bagaimana lokasi atau kegiatan berjarangan. Disebutkan perluasan literatur akademik dalam mengukur aksesibilitas menyarankan banyak cara untuk mendefinisikan dan mengukur aksesibilitas, meskipun contoh-contoh aktual menggunakan pengukuran aksesibilitas dalam perencanaan relatif langka. Literatur pun memberikan beberapa pendekatan yang secara cukup menggali aksesibilitas untuk moda berbeda dari perjalanan di tingkat lingkungan tempat tinggal (*neighborhood*). Sementara pengukuran aksesibilitas tradisional fokus pada jarak dan ukuran tujuan potensial, sebagai contoh, karakteristik lingkungan lokal memiliki dampak penting atas moda seperti berjalan kaki dan bersepeda. Sayangnya, menurut mereka, menggabungkan seperti kualitas memasuki penggalian aksesibilitas mensyaratkan data yang tidak tersedia secara memadai atau mudah dikumpulkan, sebuah hambatan nyata untuk mengembangkan pengukuran praktik aksesibilitas.

Satu lagi artikel tentang aksesibilitas di jurnal yang sama ditulis Berechman (Tel Aviv University) dan Paaswell (City College) dengan judul *“Accessibility Improvements and Local Employment: An Empirical Analysis”*. Menurut keduanya, dalam sebuah tingkat yang lebih umum, memperbaiki aksesibilitas memiliki beberapa konsekuensi jangka panjang potensial yang mungkin mempengaruhi kesejahteraan secara keseluruhan di wilayah pemukim dan seharusnya dihargai dalam sebuah kerangka keseimbangan umum. *Pertama*, perubahan dalam aksesibilitas dapat mempengaruhi nilai bangunan, memungkinkan kenaikan dengan meningkatnya aksesibilitas, *“thereby making present homeowner residents worse off by increasing their rent level or even forcing them to relocate to fringe areas where rents are lower”*.

Kedua, memperbaiki aksesibilitas mempengaruhi keputusan lokasi baik oleh perusahaan dan rumah tangga. Sebagai hasilnya, alasan yang memperbaiki aksesibilitas dapat menyebabkan masuk ke pasar tenaga kerja tidak tercapai semenjak penataan kembali spasial. *“In turn, alter accessibility levels to the disadvantage of low-income residents unable to relocate. A related issue is that improved accessibility can cause migration of residents of adjacent regions with inferior accessibility level into the impacted area”*.

Utomo (tanpa tahun) menyebutkan sejarah perkembangan transportasi kereta api menggunakan jalan rel bermula dari dikembangkannya usaha untuk meningkatkan pelayanan transportasi yang meliputi antara lain kuantitas pengangkutan, kecepatan perjalanan, dan keawetan sarana prasarannya. Jalan rel tercipta di Inggris pada tahun 1630 untuk mengangkut batubara yang semula diangkut dengan kereta yang ditarik kuda. Dengan perkembangan ini, transportasi kereta api menjadi memiliki keunggulan antara lain, yakni mempunyai/memungkinkan jangkauan layanan transportasi barang dan orang untuk jarak pendek, sedang, dan jauh dengan kapasitas angkut yang besar; mempunyai aksesibilitas yang lebih baik dibandingkan dengan transportasi air dan udara. Di sisi lain, kelemahannya karena memerlukan fasilitas sarana-prasarana yang khusus berupa lokomotif dan gerbong; membutuhkan

investasi, biaya operasi, biaya perawatan, dan tenaga yang cukup besar; layanan barang dan penumpang hanya terbatas pada jalurnya.

Centre for Transport Studies di *University College London* (2002), mendefinisikan aksesibilitas (*accessibility*) sebagai “kemudahan orang bisa mencapai dan mengambil bagian di dalamnya, atau menggunakan, sebuah kegiatan” (“*the ease with which a person can reach and take part in, or use, an activity*”). Menurut mereka, perlu dipastikan desain sistem transportasi tidak menghambat orang menuju kegiatannya. Transportasi publik didesain untuk warga yang tidak punya akses atas mobil pribadi untuk berkegiatan. Juga untuk memfasilitasi mobilitas warga lanjut usia, berkebutuhan khusus dan anak-anak balita. Transportasi publik juga membantu keluarga ketika mereka harus membawa belanjaan yang banyak dan membantu keamanan dalam transportasi publik ketika keluarga membawa anak-anak balita. Transportasi publik bisa membuka daerah terisolir untuk memfasilitasi mobilitas warganya memenuhi kebutuhannya ke luar daerahnya. Dunia seharusnya didesain untuk bisa dijangkau. Ini termasuk desain gedung-gedung dan infrastruktur, kendaraan, perencanaan dan sistem operasi, desain jaringan, informasi dan pelatihan.

Konsorsium *Methodology for Describing the Accessibility of Transport in Europe* (MEDIATE) yang menulis tentang “Indikator Aksesibilitas dalam Transportasi Perkotaan” (dalam Ovstedal, Azalde dan Oderud, 2011) menyebutkan terdapat sejumlah alasan memadai untuk memperbaiki aksesibilitas layanan transportasi publik. Perbaikan aksesibilitas adalah baik untuk berbisnis. Aksesibilitas memperbaiki persepsi kualitas layanan dan menentukan kepuasan pelanggan. Aksesibilitas juga memudahkan layanan transportasi untuk sebuah kelompok lebih luas pelanggan sepanjang hari dan pekan. Terkait juga dengan orang lanjut usia yang melaju naik jumlahnya dalam konteks Eropa misalnya. Juga untuk berbagi dengan orang yang berkebutuhan khusus. Perbaikan aksesibilitas bermakna peningkatan akses orang bertemu fisik dan yang terkendala informasi. Aksesibilitas menyediakan layanan lebih baik untuk keluarga dengan anak-anak balita, dan wisatawan yang tidak terbiasa dengan bahasa dan sistem transportasi publik daerah. Kota-kota yang terjangkau akan

memperkuat reputasi mereka di mata warganya, wisatawan, dan pengunjung melalui pengetahuan bersama atas kota dan lokasi yang terbuka.

Lebih jauh, Konsorsium MEDiate menengarai perbaikan aksesibilitas akan menarik penumpang yang sebelumnya tidak menggunakan transportasi publik, berubah menjadi menggunakannya. Ini akan memperbaiki keberlanjutan maupun keefektifan sistem transportasi perkotaan. Alasan yang paling imperatif menurut mereka, bahwa semua warga kota punya hak untuk berpartisipasi dalam masyarakat secara setara, dan transportasi, dalam banyak moda, adalah pintu masuk untuk berpartisipasi; itu terkait, kehidupan sehari-hari, kegiatan plesiran dan sosial, bekerja dan lainnya. Orang perorangan dan masyarakat kota mendapat manfaat ketika warga penyandang cacat dan berkebutuhan khusus dan warga lansia dapat dengan mudah menjangkau tempat kerja, sekolah, pertokoan, pusat plesiran, dan layanan publik. Layanan-layanan kemudian tersedia untuk lebih banyak warga kota dan warga lainnya yang lebih sedikit perancangan lainnya yang diperlukan. Legislatif dan kerangka pengaturan juga mensyaratkan aksesibilitas sistem transportasi publik.

Dalam mengembangkan sebuah kerangka untuk mengukur aksesibilitas transportasi umum, Konsorsium MEDiate menggunakan beberapa alat, yakni *indicators, a self-assessment manual, a good practice guide, a web portal and an end-user platform*. Seperangkat indikator aksesibilitas transportasi publik yang berlaku di Eropa ini, akan memandu pemahaman yang sama tentang apa yang seharusnya menjadi tujuan inti dari prakarsa aksesibilitas di daerah/lokal sebaik aksesibilitas di tingkat Eropa. Indikator yang telah dipilih menysar otoritas yang memungkinkan mereka menyelidiki aksesibilitas sistem transportasi publik di tingkat kota atau wilayah. Kerangka indikator juga bisa digunakan untuk operator perorangan, organisasi pengguna, atau lainnya.

Berikut ini sepuluh indikator kunci untuk mengukur aksesibilitas transportasi publik dari Konsorsium MEDiate:

Tabel 2.2 Sepuluh Indikator Kunci Aksesibilitas Transportasi Publik

<i>Key Indicator</i>	<i>Fact finding and assessment</i>
1 Accessibility plan	Provision of updated urban accessibility plan & strategy, and political commitment at local, regional and national level.
2 User involvement	The involvement of older and disabled people representing a variety of barriers, in all stages of planning, implementation, monitoring, and evaluation.
3 Integrated accessibility policy	How accessibility for all is integrated in all policy stages by all actors; in physical planning, maintenance, procurements, service level agreements, qualification requirements, funding and investments, and involvement of stakeholders.
4 Meeting user needs	The consideration of all users in all policy stages; for personal security policy, complaints & customer satisfaction monitoring, staff training and staff availability.
4 Accessibility maintenance	How plans, routines and monitoring ensure accessibility is maintained.
5 Fare policies and available services	Fare policies, reimbursement procedures, and affordability for older and disabled people. The availability of door-to-door transport and special services.
<i>Key Indicator</i>	<i>Fact finding and assessment</i>
7 Accessible information	Provision of information before and on trip in a range of media, including information on accessibility according to user requirements, disruptions, and emergency. Travel training provision to a broad user group covering a wide range of barriers.
8 Accessible ticketing	Ease of purchasing and validating tickets, provision of simple intuitive systems and multimodal tickets for the whole journey.

9 Accessible vehicles and built environment	The joint efforts of actors in making the trip to public transport barrier free and easy to find. The share of platforms with audio and visual announcements and level access from pedestrian network onto platform and vehicle. The share of vehicles with low floor, kneeling/ramps, designated place for wheelchair users, and audio and visual announcements.
10 Seamless travel	The ease for older and disabled people to travel by public transport on trips including more than one line or mode, information, ticketing, security systems, and physical access.

Sumber: Konsorsium MEDiate, 2011

Berdasarkan tabel di atas, indikator kunci ke-1 “Rencana Aksesibilitas” merupakan ketentuan yang terbaru untuk rencana dan strategi aksesibilitas perkotaan, dan komitmen secara politik di tingkat daerah, regional dan nasional. Indikator kunci ke-2 “Keterlibatan Pengguna” merupakan keterlibatan warga lansia dan penyandang cacat mewakili sebuah keragaman kendala, dalam semua tahap perencanaan, implementasi, pemantauan, dan evaluasi. Indikator kunci ke-3 “Kebijakan Aksesibilitas yang Terintegrasi” merupakan bagaimana aksesibilitas untuk semua terintegrasi dalam semua tahap kebijakan oleh semua aktor; dalam perencanaan fisik, pemeliharaan, pengadaan barang dan jasa, kesepakatan tingkat layanan, kualifikasi yang disyaratkan, pedanaan dan investasi, dan pelibatan berbagai pemangku kepentingan. Indikator kunci ke-4 “Kebutuhan Pertemuan Pengguna” merupakan pertimbangan dari semua pengguna dalam semua tahapan kebijakan; untuk kebijakan keamanan pribadi, pemantauan keluhan & kepuasan pelanggan, pelatihan staf dan ketersediaan staf. Indikator kunci ke-5 “Pemeliharaan Aksesibilitas” merupakan bagaimana rencana-rencana, kebiasaan-kebiasaan, dan pemantauan memastikan aksesibilitas telah dipelihara. Indikator kunci ke-6 “Kebijakan Tarif Tiket dan Ketersediaan Jasa Layanan” merupakan kebijakan tarif tiket, prosedur penggantian, dan keterjangkauan ekonomi bagi orang lansia dan yang berkebutuhan khusus. Ketersediaan transportasi dari pintu ke

pintu dan pelayanan khusus. Indikator kunci ke-7 “Aksesibilitas Informasi” merupakan ketentuan atas informasi sebelum dan dalam perjalanan dalam sebuah jangkauan media, termasuk informasi dalam aksesibilitas merujuk kepada permintaan pengguna, gangguan, dan darurat. Ketentuan pelatihan perjalanan untuk kelompok pengguna luar negeri mencakup sebuah jarak yang luas dari kendala-kendala. Indikator kunci ke-8 “Aksesibilitas Pertiketan” merupakan mudah untuk pembelian dan pemeriksaan tiket, ketentuan atas sistem naluri yang sederhana dan tiket multimoda untuk perjalanan keseluruhan tujuan. Indikator kunci ke-9 “Aksesibilitas Kendaraan dan Membangun Lingkungan” merupakan upaya-upaya yang menggabungkan banyak aktor dalam membuat perjalanan untuk transportasi publik bebas kendala dan mudah ditemukan. Pembagian peron dengan pengumuman audio dan visual dan tingkat akses dari jaringan pejalan kaki ke dalam peron dan kendaraan. Pembagian kendaraan dengan lantai yang rendah, melandai, tempat yang didesain untuk pengguna kursi roda, dan pengumuman secara audio dan visual. Indikator kunci ke-10 “*Seamless Travel*” merupakan kemudahan untuk orang lanjut usia dan penyandang cacat dan berkebutuhan khusus untuk bepergian dengan transportasi publik termasuk lebih dari satu jalur atau jenis, informasi, sistem pertiketan, sistem keamanan, dan akses secara fisik.

2.7 Konsep Aksesibilitas dalam Transportasi Perkotaan yang Berkelanjutan

Mengutip Aminah (2010) yang mendasarkan pada kajian beberapa literatur, sistem transportasi yang berkelanjutan adalah suatu sistem transportasi yang dapat mengakomodasikan aksesibilitas semaksimal mungkin dengan dampak negatif yang seminimal mungkin. Sistem transportasi yang berkelanjutan menyangkut tiga komponen penting, yaitu aksesibilitas, kesetaraan dan dampak lingkungan.

Aksesibilitas diupayakan dengan perencanaan jaringan transportasi dan keragaman alat angkutan dengan tingkat integrasi yang tinggi antara satu sama lain. Kesetaraan diupayakan melalui penyelenggaraan transportasi yang terjangkau bagi semua lapisan masyarakat,

menjunjung tinggi persaingan bisnis yang sehat, dan pembagian penggunaan ruang dan pemanfaatan infrastruktur secara adil serta transparansi dalam setiap pengambilan kebijakan. Pengurangan dampak negatif diupayakan melalui penggunaan energi ramah lingkungan, alat angkut yang paling sedikit menimbulkan polusi, dan perencanaan yang memprioritaskan keselamatan. (Aminah, 2010, h. 41).

Latar belakang penelitian ini di bab 1 terlebih dulu sudah memaparkan bagaimana kebijakan transportasi yang berbasis kendaraan bermotor telah menghambat aksesibilitas komuter dari Bodetabek ke Jakarta dan atau arah sebaliknya akibat luapan volume kendaraan bermotor di jalan yang tak terkendali kemudian mengakibatkan jutaan orang terjebak macet tiap hari dan triliunan rupiah diborosan per tahun. Selain itu, juga telah dipaparkan sejauh mana peran moda KRL Jabodetabek dalam mengangkut komuter dari Bodetabek ke Jakarta dan atau arah sebaliknya yang makin hari makin tumbuh, meskipun masih minimal mendukung aksesibilitas komuter dan perlu ditingkatkan daya dukung aksesibilitasnya untuk komuter.

Penerapan kebijakan transportasi publik yang berkelanjutan ini, jejaknya bisa ditelusuri di Kota Surakarta yang telah mendapat penghargaan kategori kota besar untuk “Wahana Tata Nugraha Kencana 2011” dari Kementerian Perhubungan. Menurut Wali Kota Surakarta, Joko Widodo, saat ini Surakarta menerapkan konsep transportasi “*Move People Not Car*” yang diperkuat dengan pembangunan jalur pedestrian dan jalur lambat untuk becak dan sepeda. Selain itu, dalam manajemen lalu lintas, kota ini menyediakan ruang pemantauan yang mengawasi seluruh titik perempatan dan menerapkan kebijakan *bus priority* yang mengharuskan memprioritaskan bus melintas lebih dulu di perempatan dibandingkan kendaraan pribadi. Konsep sistem transportasi dan manajemen lalu lintas ini dilaksanakan secara terintegrasi, sehingga dapat menciptakan manajemen lalu lintas dan transportasi yang berdampak mengurangi kemacetan kota. (Beritasatu.com, edisi 29 Mei 2012)

Penerapan konsep “*Move People Not Car*” pada intinya adalah mendahulukan pergerakan orang sebanyak-banyaknya dalam transportasi yang

direpresentasikan oleh angkutan umum massal, dibandingkan mengutamakan pergerakan kendaraan-kendaraan pribadi yang menghabiskan panjang jalan tetapi hanya diisi penumpang satu orang.

Konsep transportasi berkelanjutan ini kalau kita telusuri terdapat juga pada salah satu sasaran utama misi Departemen Transportasi Amerika Serikat era Presiden Bill Clinton “*Put people first in our transportation system by making it relevant and accessible to users*” atau “Mengutamakan orang dalam sistem transportasi dengan membuat sistem lebih sesuai dan dapat diakses pengguna”. Konsep lainnya yang melingkupi adalah “*Tie America Together through an effective intermodal transportation systems*” atau “Mengikat Amerika bersama melalui sebuah sistem transportasi antarmoda yang efektif” (Al Gore, 1996).

Aksesibilitas sendiri dikatakan Blunden dan Black (dalam Khisty dan Lall, 1998:66) adalah kemudahan melakukan pergerakan di antara dua tempat dan akan meningkat dari sisi waktu atau uang ketika biaya pergerakan menurun. Aksesibilitas merupakan suatu ukuran kenyamanan dalam berinteraksi antara lokasi tata guna lahan yang satu dengan yang lain. Jika lokasi tata guna lahan saling berdekatan dengan layanan transportasi yang baik, dapat dikatakan aksesibilitas tinggi, namun jika aktivitas berlangsung pada lokasi yang berjauhan dengan layanan jaringan transportasi yang buruk, maka aksesibilitas akan rendah. Optimalisasi jaringan jalan dan jaringan layanan transportasi merupakan salah satu cara untuk meningkatkan nilai aksesibilitas.

Pergerakan atau mobilitas adalah tingkat kelancaran perjalanan dan dapat diukur melalui banyaknya perjalanan (pergerakan) dari suatu lokasi ke lokasi lain sebagai akibat tingginya akses antara lokasi. Ini berarti antara aksesibilitas dan mobilitas terdapat hubungan searah, yaitu semakin tinggi akses, maka semakin tinggi pula tingkat mobilitas orang, kendaraan atau barang yang bergerak dari suatu lokasi ke lokasi lain (dalam Anggoman, 2007, h. 58).

Sementara itu keragaman transportasi yang terintegrasi merupakan konsep sistem transportasi antarmoda. Salim (1993) menyebutkan bahwa perencanaan transportasi adalah merencanakan secara menyeluruh sistem transportasi terpadu (*Intermode Transportation Systems*). Dalam perencanaan berbagai moda transportasi *urban area* yang relevan dengan penelitian tesis ini, menurut Salim (1993) harus mempertimbangkan: kebutuhan akan jasa-jasa angkutan; kejelasan tujuan dan sasaran untuk kepentingan nasional atau daerah, tujuan dapat direalisasikan sesuai rencana; survei permintaan terhadap jasa-jasa angkutan; analisis permintaan kapasitas angkutan yang dibutuhkan dan *traffic forecast*-nya; solusi dan implementasi mempertimbangkan jaringan angkutan, analisis biaya, pemilihan moda transportasi, faktor sosial dan lingkungan. Dari sinilah perencanaan yang telah dibuat diputuskan untuk diimplementasikan berdasarkan desain yang telah disiapkan sebelumnya.

Pendekatan yang menggabungkan konsep aksesibilitas dan sistem transportasi antarmoda merujuk Litman (2002) dari Institut Kebijakan Transportasi Victoria adalah pendekatan manajemen mobilitas paling komprehensif. Pendekatan ini menurut Litman mengevaluasi transportasi dalam pengertian aksesibilitas, yakni kemampuan untuk mendapatkan barang, jasa, dan kegiatan yang diinginkan. Ini merupakan sasaran akhir dari sebagian besar transportasi, dan juga definisi terbaik untuk digunakan dalam perencanaan transportasi.

Banyak proyek transportasi memperbaiki aksesibilitas untuk moda tertentu, tetapi menurunkan kualitas moda lainnya. Misalnya, kapasitas jalan dan kecepatan lalu lintas yang meningkat cenderung memperbaiki akses dengan mobil, tetapi justru mengurangi kapasitas akses dengan moda lainnya seperti jalan kaki, bersepeda dan angkutan umum (Litman, 2002, h. 12).

Menurut Litman, hanya dengan mendefinisikan transportasi dalam pengertian aksesibilitas, pertukaran (*trade-off*) ini bisa dipertimbangkan dalam proses perencanaan. Dalam hal ini, Litman menegaskan bahwa perencanaan

yang berdasarkan pada aksesibilitas, adalah melihat mobilitas sebagai alat mencapai tujuan dibanding sebagai tujuan itu sendiri. Ini memungkinkan pertimbangan dari cakupan terluas solusi untuk masalah transportasi, termasuk substitusi mobilitas dan manajemen guna lahan yang mengurangi kebutuhan untuk perjalanan fisik.

Dalam mengelola transportasi perkotaan, merujuk Melville (1995), diperlukan suatu pendekatan yang bersifat komprehensif. Pada sisi “permintaan” melibatkan seperangkat kebijakan untuk mengurangi penggunaan jalan-jalan di pusat kota pada siang hari yang merupakan lokasi kemacetan lalu lintas yang paling parah karena pemakaian mobil pribadi yang hanya mengangkut pengemudi. Kebijakan ini termasuk mengatur pajak penjualan kendaraan dan biaya administrasi pendaftaran, pajak pemakaian mobil, peningkatan biaya parkir, dan pengaturan daerah-daerah tertentu di pusat kota yang hanya boleh dilalui mobil. Pada sisi “penawaran”, sistem transportasi publik diharapkan dapat memenuhi kebutuhan dan permintaan, yaitu dengan penyediaan jalur dan jadwal perjalanan yang dipertimbangkan secara cermat dengan tempat tinggal, bekerja, berbelanja, rekreasi, dan tempat-tempat lain yang sering dikunjungi.

Pendekatan paling komprehensif dalam mengelola transportasi perkotaan berkelanjutan diakui Litman (2002) dapat melalui manajemen mobilitas atau biasa disebut manajemen permintaan transportasi. Manajemen mobilitas adalah istilah umum untuk strategi yang menghasilkan penggunaan sumber-sumber transportasi yang lebih efisien. Pendekatan ini berlawanan dengan peningkatan suplai sistem transportasi melalui perluasan jalan, fasilitas parkir, bandar udara dan fasilitas-fasilitas kendaraan bermotor lainnya. Manajemen mobilitas memberikan penekanan pada pergerakan orang dan barang, tidak hanya kendaraan bermotor. Dengan demikian memberikan prioritas pada angkutan umum, pemakaian kendaraan bersama dan kendaraan tidak bermotor, terutama pada kondisi perkotaan yang sangat padat.

Ada banyak strategi manajemen mobilitas potensial dengan berbagai dampak yang ditimbulkannya. Sebagian kalangan meningkatkan keragaman transportasi berupa pilihan perjalanan yang tersedia bagi pemakai. Pihak

lainnya memberikan insentif bagi pemakai untuk mengubah frekuensi, moda, tujuan, rute atau waktu perjalanan mereka. Sebagian mengurangi kebutuhan melakukan perjalanan secara fisik melalui substitusi mobilitas atau penggunaan lahan yang lebih efisien. Sebagian lagi menempuh reformasi kebijakan untuk memperbaiki distorsi yang ada dalam praktik perencanaan transportasi.

Manajemen mobilitas merupakan tanggapan umum yang semakin meningkat terhadap persoalan transportasi. Manajemen mobilitas khususnya cocok untuk kota-kota di negara sedang berkembang, karena biayanya yang rendah dan keuntungannya yang tinggi. Negara sedang berkembang memiliki sumber daya yang terbatas untuk mencurahkan segenap perhatian pada infrastruktur transportasi. Kota-kota di negara sedang berkembang pada umumnya memiliki jalan yang sempit dan sesak, ruang parkir yang terbatas dan pengguna jalan yang beragam sehingga memicu konflik menyangkut ruang dan risiko kecelakaan.

Hanya sebagian kecil dari negara-negara sedang berkembang yang mampu membangun jalan dan fasilitas parkir yang memadai jika kepemilikan mobil menjadi sesuatu yang biasa di negara-negara itu. Sebagian besar penduduk tidak mampu untuk memiliki kendaraan bermotor pribadi, sehingga investasi dan kebijakan yang mendukung mobil ketimbang moda transportasi lainnya mungkin menjadi tidak adil dan tidak memuaskan untuk memenuhi kebutuhan perjalanan sebagian besar warga. Ketika semua faktor dipertimbangkan, manajemen mobilitas sering kali menjadi solusi terbaik bagi masalah transportasi.

Praktik perencanaan yang ada cenderung memunculkan perkiraan yang dipenuhi sendiri: yakni mendukung perjalanan dengan mobil dan memberikan dukungan yang kecil kepada moda lainnya seperti jalan kaki, bersepeda dan angkutan umum, kualitas moda lain ini menurun. Akibatnya, perjalanan dengan mobil cenderung menjadi lebih cepat, lebih nyaman, lebih menyenangkan dan lebih aman ketimbang moda lain, sehingga semakin banyak orang akan mencoba memiliki sebuah mobil atau memakai taksi jika mungkin. Kemacetan lalu lintas, penumpukan di tempat parkir, polusi, risiko

kecelakaan dan perluasan yang tidak terkendali membuat orang yang bepergian menjadi tidak lebih bahagia. Perbaikan kualitas moda alternatif bisa menguntungkan semua orang, dan menempatkan kendala pada total jumlah pengemudi yang terjadi pada sebuah masyarakat bisa menguntungkan semua orang termasuk orang yang harus mengemudi. Misalnya, jika strategi manajemen mobilitas memperbaiki kualitas layanan angkutan publik agar komuter kaya beralih dari mengemudi setiap hari ke pemakaian angkutan umum dan hanya memakai mobil jika diperlukan, mereka akan mengalami sedikit kemacetan kecil dan lebih sedikit masalah parkir pada hari mereka mengemudikan mobil.

Ketergantungan pada mobil menciptakan biaya lingkungan, sosial dan ekonomi yang tinggi, walaupun banyak dari ongkos ini sifatnya tidak langsung dan tidak disadari oleh pemakai kendaraan bermotor. Investasi pada jalan kadang-kadang terlihat lebih efektif dari sisi biaya ketimbang alternatif lain seperti investasi angkutan umum, tapi ini adalah ekonomi yang salah kaprah, karena jalan merupakan bagian kecil dari total biaya yang dikeluarkan.

Tabel berikut menunjukkan sebagian alasan untuk mengimplementasikan manajemen mobilitas di negara sedang berkembang:

Tabel 2.3 Faktor yang Mendukung Manajemen Mobilitas di Negara Sedang Berkembang

Suplai infrastruktur	Perbaikan infrastruktur sering tidak memuaskan. Jalan kota, tempat parkir, trotoar dan jalan kecil sering macet dan sesak. Jalan-jalan dan trotoar melayani banyak fungsi dan pengguna (berjalan kaki, berbicara, bisnis eceran, tempat tidur, tempat mengemis dan sebagainya). Jalan-jalan tidak dirancang dengan baik untuk lalu lintas kendaraan berat.
-----------------------------	--

Suplai kendaraan	Kepemilikan mobil yang rendah di antara penduduk umum. Tingkat kepemilikan mobil menengah dan tinggi di antara keluarga berpendapatan menengah. Pertumbuhan kepemilikan mobil yang tinggi di antara keluarga kaya. Kepemilikan sepeda yang tinggi di kawasan tertentu. Tingkat suplai kendaraan angkutan umum dan taksi yang tergolong menengah dan tinggi.
Mobilitas pribadi	Variasi yang besar dalam mobilitas antara kelompok berpendapatan berbeda; mobilitas yang rendah di antara penduduk biasa dan mobilitas yang tinggi di antara kelompok orang kaya. Tingkat pertumbuhan mobilitas yang tinggi di antara keluarga berpendapatan menengah.
Keragaman transportasi	Keragaman yang cukup tinggi (jalan kaki, bersepeda, kereta hewan, angkutan umum, mobil pribadi). Kondisi moda alternatif seperti jalan kaki, bersepeda, angkutan umum sering dipandang sebelah mata (lambat, tidak nyaman, tidak aman, tidak terkoneksi dan sebagainya).
Kapasitas institusional	Beberapa negara sedang berkembang memiliki institusi sipil yang buruk dalam merencanakan, mengimplementasikan dan mendukung perbaikan lalu lintas. Kadang-kadang kerja sama yang buruk di antara berbagai tingkat pemerintah. Sebagian besar pembuat keputusan relatif kaya dan secara pribadi cenderung mendukung

	perbaikan yang berorientasi pada mobil.
Ongkos pemerintah	Terbatasnya dana untuk infrastruktur dan layanan transportasi.
Ongkos konsumen	Banyak keluarga membelanjakan bagian besar dari pendapatan mereka untuk transportasi
Keselamatan lalu lintas	Tingginya korban lalu lintas per kendaraan bermotor. Tingginya risiko bagi pengguna jalan yang rentan (pejalan kaki, pengguna sepeda, hewan dan sebagainya).
Kenyamanan	Tingkat kenyamanan yang rendah dari perjalanan non-motor (jalan kaki, bersepeda, hewan dan sebagainya). Tingkat kenyamanan yang rendah dari sebagian besar angkutan umum. Kenyamanan sedang sampai tinggi untuk perjalanan dengan mobil dan taksi.
Lingkungan	Konsentrasi polusi yang tinggi di kawasan perkotaan. Pengaspalan ruang hijau (tanah pertanian dan habitat satwa liar) menjadi masalah di kawasan tertentu.

Sumber: Modul 2b Manajemen Mobilitas Transportasi yang Berkelanjutan (Litman, 2002: 9)

Transportasi merupakan gabungan antara manajemen lalu lintas, mobilitas, dan aksesibilitas. Berikut tiga pendekatan konsep transportasi yang digunakan menurut Litman:

Tabel 2.4 Tiga Pendekatan Konsep Transportasi

Pendekatan Konvensional	Sering menganggap transportasi berarti lalu lintas kendaraan bermotor, yang diukur dalam pengertian kepemilikan kendaraan dan kilometer kendaraan per kapita, rata-rata kecepatan lalu lintas, tingkat layanan jalan dan sebagainya. Dari perspektif ini, sesuatu yang meningkatkan kecepatan lalu lintas dan volume kendaraan bermotor dianggap menguntungkan dan sesuatu yang mengurangi kecepatan dan volume lalu lintas kendaraan bermotor dianggap berbahaya.
Pendekatan Lebih Komprehensif	Menganggap transportasi berarti mobilitas pribadi, yang diukur dalam pengertian perjalanan orang dan kilometer tempuh seseorang. Dari perspektif ini, strategi seperti layanan angkutan umum dan program <i>ride-share</i> yang lebih baik bisa memperbaiki kualitas transportasi tanpa peningkatan dari total kilometer kendaraan. Namun, pendekatan ini masih beranggapan bahwa pergerakan adalah sebuah akhir dalam dirinya sendiri, ketimbang sebuah sarana untuk mencapai tujuan, dan peningkatan pergerakan pribadi lebih disukai.
Pendekatan Paling Komprehensif	Mengevaluasi transportasi dalam pengertian aksesibilitas, kemampuan untuk mendapatkan barang, jasa dan kegiatan yang diinginkan. Ini merupakan sasaran akhir dari sebagian besar transportasi, dan juga definisi terbaik untuk digunakan dalam perencanaan transportasi.

	<p>Nilai dari pola penggunaan lahan yang lebih mudah diakses dan substitusi mobilitas sebagai cara untuk memperbaiki transportasi sementara mengurangi total perjalanan fisik. Banyak proyek transportasi memperbaiki aksesibilitas untuk moda tertentu, tetapi menurunkan kualitas moda lainnya. Misalnya, Kapasitas jalan dan kecepatan lalu lintas yang meningkat cenderung memperbaiki akses dengan mobil, tetapi mengurangi kapasitas akses dengan moda lainnya seperti jalan kaki, bersepeda dan angkutan umum. Hanya dengan mendefinisikan transportasi dalam pengertian aksesibilitas pertukaran (<i>trade-off</i>) ini bisa dipertimbangkan dalam proses perencanaan.</p>
--	--

Sumber: Diolah sendiri (Litman, 2002)

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yang menurut Bogdan dan Taylor (1998) merupakan sebuah pendekatan dunia empiris. Peneliti memusatkan perhatian pada pemaknaan manusia untuk mengikatkan segala sesuatu dalam hidup mereka dan bagaimana orang berpikir dan bertindak dalam kehidupan mereka sehari-hari. Penelitiannya sendiri bersifat induktif untuk mengembangkan konsep, pandangan, dan pemahaman pola dalam data. Sementara itu, Irawan (2006) menjelaskan pendekatan kualitatif ini dilakukan untuk mengkonstruksi realitas makna sosial budaya, bagaimana interaksi peristiwa dan proses, dengan menggunakan sampel purposif.

Pendekatan kualitatif digunakan untuk meneliti bagaimana implementasi kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek dalam aspek aksesibilitasnya, baik di substansi kebijakan penyelenggaraan KRL di tingkat UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri maupun di implementasi kebijakan penyelenggaraan jenis layanan KRL.

3.2 Alur Pikir Penelitian

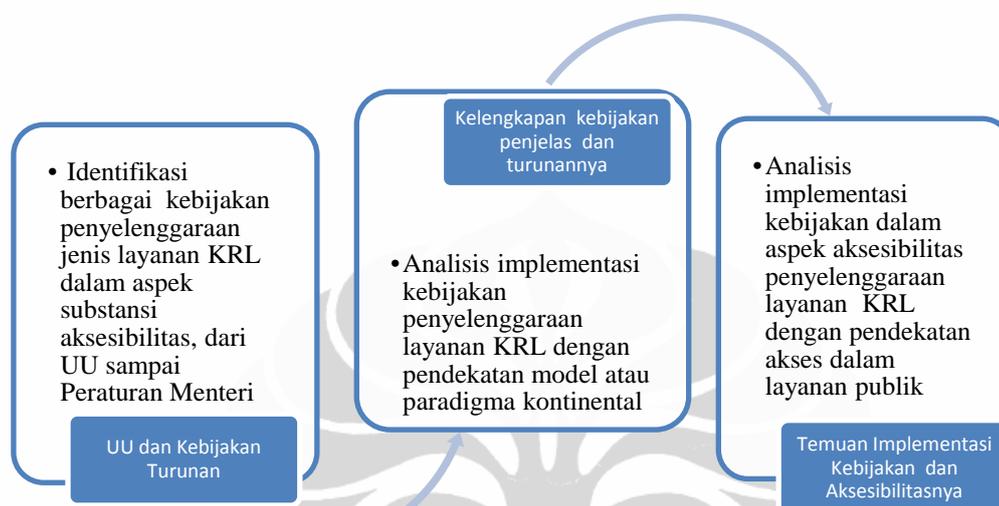
Implementasi kebijakan penyelenggaraan KRL dalam aspek substansi aksesibilitasnya akan diteliti menggunakan analisis pendekatan paradigma kontinental yang saat ini dianut oleh Indonesia. Pengimplementasian kebijakan paradigma kontinental dilakukan melalui formulasi derivat atau turunan dari suatu kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang disebut peraturan pelaksanaan. Undang-Undang memerlukan kebijakan turunan peraturan pelaksanaan berupa peraturan pemerintah dan kebijakan publik yang bersifat langsung operasional antara lain: Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Dinas. Berdasarkan kajian awal, analisis substansi kebijakan dalam aspek aksesibilitasnya akan dilakukan terhadap UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2009 tentang

Penyelenggaraan Perkeretaapian, Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Kereta, Perpres No. 83 Tahun 2011 tentang Penugasan kepada PT Kereta Api Indonesia (Persero) untuk Menyelenggarakan Prasarana dan Sarana Kereta Api Bandar Udara Soekarno-Hatta dan Jalur Lingkar Jakarta-Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi, Perpres No. 53 Tahun 2012 tentang Kewajiban Pelayanan Publik dan Subsidi Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian, Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara, serta Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara, Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 7 Tahun 2009 tentang Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api Kelas Ekonomi, Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 9 Tahun 2011 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang dengan Kereta Api, Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Angkutan Orang dengan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi Tahun Anggaran 2012, dan Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 28 Tahun 2012 tentang Pedoman Perhitungan dan Penetapan Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api.

Kemudian penelitian tahap berikutnya akan dilakukan dengan mengidentifikasi aspek-aspek aksesibilitas yang diimplementasikan oleh operator PT KAI (Persero) dan anak perusahaan pengelola KRL, yakni PT KCJ dalam penyelenggaraan jenis layanan KRL berdasarkan kebijakan yang sebelumnya dianalisis menggunakan pendekatan paradigma kontinental.

Berikut alur pikir penelitian yang akan dilakukan:

Gambar 3.1 Alur Pikir Penelitian



Sumber: Diolah sendiri

3.3 Jenis Penelitian

Penelitian tesis ini akan menggunakan jenis penelitian deskriptif analisis yang bertujuan mendeskripsikan atau menjelaskan sesuatu hal seperti apa adanya. Penelitian deskriptif merupakan jenis penelitian yang berusaha menggambarkan atau menjelaskan secermat mungkin mengenai suatu hal dari data yang ada. Jenis penelitian ini tidak terbatas pada pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu, menjadi suatu wacana dan konklusi dalam berpikir logis, praktis, dan teoretis. Hal ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh Neuman (2006), *“Descriptive research presents a picture of the specific details of situation, social setting, or relationship. Much of the social research found in scholarly journals or used for making policy decisions is descriptive”*. Penelitian deskriptif menyajikan sebuah gambar dari detail dari situasi khusus, latar sosial, atau hubungan. Banyak

penelitian sosial ditemukan dalam jurnal akademisi atau manfaat untuk pembuatan keputusan kebijakan adalah deskriptif.

3.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang akan dilakukan dalam penelitian ini melalui dua metode yang bersifat kualitatif, yaitu: studi dokumen/literatur dan wawancara mendalam (*in depth interview*).

Pertama, studi dokumen/literatur merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mengkaji dokumen-dokumen kebijakan yang relevan dengan topik riset dan mengkaji berbagai referensi berupa buku, jurnal, artikel berita, baik dari perpustakaan maupun internet.

Kedua, wawancara mendalam (*in depth interview*) merupakan teknik pengumpulan data melalui wawancara tatap muka dengan informan penelitian yang relevan dengan fokus penelitian ini. Wawancara dilakukan dengan menggunakan daftar pertanyaan terstruktur yang kemudian akan dikembangkan dalam proses wawancara ketika menemukan isu yang masih berkaitan dengan topik penelitian ini.

3.5 Informan Penelitian

Informan kunci adalah aktor-aktor kunci yang relevan dengan konteks penelitian ini. Mereka adalah pejabat atau ahli yang kompeten dan relevan dengan topik penelitian. Dari narasumber kunci, diharapkan diperoleh informasi yang mendalam dan komprehensif terkait implementasi kebijakan dan aksesibilitas penyelenggaraan KRL Jabodetabek.

Aktor-aktor kunci yang akan dijadikan sumber berasal dari Ditjen Perkeretaapian Kementerian Perhubungan; beberapa orang dari PT KAI dan PT KCJ yang merupakan operator atau penyelenggara layanan KRL Jabodetabek, dan beberapa pakar atau pengamat kebijakan transportasi publik kereta api dari Masyarakat Transportasi Indonesia, Universitas Indonesia, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Dewan Transportasi Kota Jakarta, dan Pusat Kajian Disabilitas Fisip Universitas Indonesia.

3.6 Teknik Analisis Data

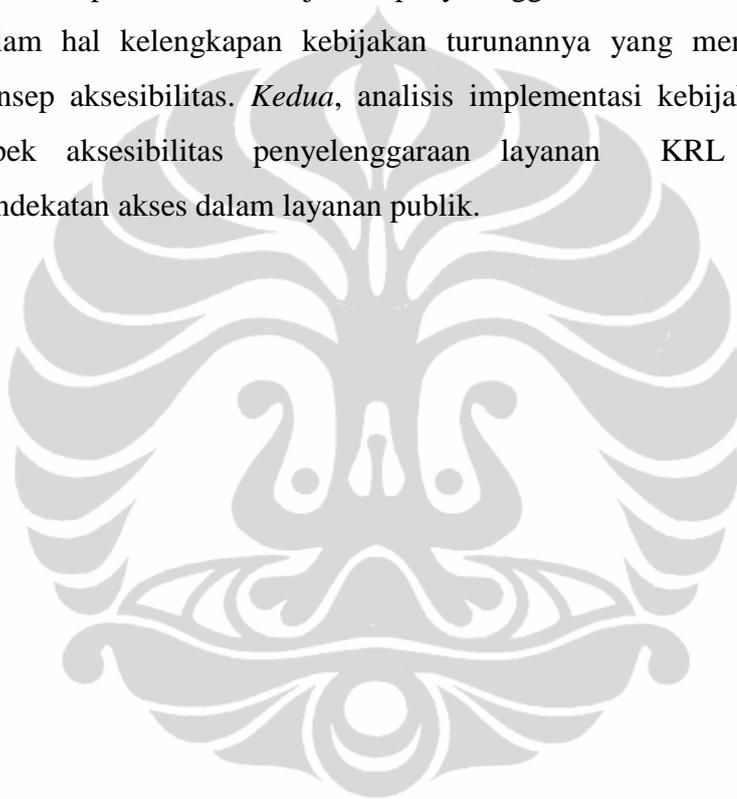
Penelitian ini akan memakai teknik analisis data kualitatif. Pengertian analisis data kualitatif menurut Bogdan dan Biklen (1982) adalah proses mencari dan mengatur secara sistematis transkrip wawancara, catatan di lapangan, dan bahan-bahan lain yang didapatkan untuk meningkatkan pemahaman terhadap suatu fenomena dan membantu mempresentasikan temuan kepada orang lain (dalam Irawan, 2006:70).

Bogdan dan Taylor (1998) membagi proses analisis data kualitatif dalam tiga tahap, yakni: 1) mengidentifikasi tema, mengembangkan konsep dan proposisi, 2) mengkode data yang sudah dikumpulkan dan menyempurnakan pemahaman tentang subjek yang diteliti, 3) mencoba memotong temuan dalam arti memahami atau menafsirkan data sesuai konteks data yang sudah dikumpulkan.

Penelitian implementasi kebijakan dan aksesibilitas penyelenggaraan KRL Jabodetabek ini akan dilakukan melalui tiga tahap analisis data sebagai berikut:

- 1) Penelitian ini akan mengembangkan tema, konsep, dan proposisi mengenai implementasi kebijakan dan aksesibilitas penyelenggaraan jenis layanan KRL. *Pertama*, pengembangan tema, konsep, dan proposisi untuk analisis substansi aksesibilitas dalam kebijakan publik penyelenggaraan KRL yang termuat dalam UU Perkeretaapian sampai Peraturan Menteri Perhubungan. *Kedua*, pengembangan tema, konsep, dan proposisi untuk analisis implementasi kebijakan aspek aksesibilitas dalam jenis layanan KRL yang selama ini dikembangkan oleh PT KAI dan PT KCJ untuk meningkatkan aksesibilitas komuter menggunakan KRL.

- 2) Penelitian ini akan mengkode data yang sudah dikumpulkan dan menyempurnakan pemahaman tentang subjek yang diteliti seperti tema, konsep, dan proposisi yang sudah dijelaskan di tahap pertama;
- 3) Penelitian ini akan mencoba memotong temuan dalam arti memahami atau menafsirkan data sesuai konteks data yang sudah dikumpulkan di tahap pertama dan kedua dengan dua pendekatan analisis. *Pertama*, pendekatan model atau paradigma kontinental untuk implementasi kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek dalam hal kelengkapan kebijakan turunannya yang mengapresiasi konsep aksesibilitas. *Kedua*, analisis implementasi kebijakan dalam aspek aksesibilitas penyelenggaraan layanan KRL dengan pendekatan akses dalam layanan publik.



BAB 4

PEMBAHASAN

Pada bab 4 Pembahasan akan disajikan data primer dan sekunder serta analisis temuan penelitian studi implementasi kebijakan dan aksesibilitas penyelenggaraan KRL Jabodetabek. Pembahasan dimulai dengan menyajikan kebijakan berupa rumusan pasal-pasal penting dan krusial beserta analisisnya terkait penyelenggaraan layanan KRL yang mendukung aksesibilitas, seperti UU No. 23 Tahun 2007, Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2009, Perpres No. 83 Tahun 2011 dan Perpres No. 53 Tahun 2012, Permenhub No. PM 9 Tahun 2011, Permenhub No. PM 14 Tahun 2012 dan Permenhub No. PM 28 Tahun 2012. Kemudian dilanjutkan dengan membahas implementasi kebijakan penyelenggaraan layanan KRL dengan menggunakan model implementasi kontinental berdasarkan temuan atas penerbitan UU Perkeretaapian dan turunannya dilengkapi analisis beberapa pakar kebijakan transportasi. Dari sini lalu dibahas bagaimana implementasi kebijakan penyelenggaraan layanan KRL berdasarkan tiga kebijakan layanan yang meningkatkan aksesibilitas komuter: misi kewajiban layanan publik (PSO), kesetaraan layanan KRL untuk komuter, dan layanan yang responsif komuter penyandang cacat dan berkebutuhan khusus. Dalam pembahasan tiga kebijakan layanan ini, data dan temuan diperoleh berdasarkan wawancara dengan pihak operator atau penyelenggara layanan, PT KAI dan PT KCJ yang kemudian dianalisis oleh beberapa pakar kebijakan transportasi.

4.1 Kebijakan Penyelenggaraan Layanan KRL yang Mengembangkan Aksesibilitas Komuter Jabodetabek

Kebijakan terbaru mengenai penyelenggaraan KRL Jabodetabek ditetapkan pemerintah melalui Perpres No. 83 Tahun 2011 tentang Penugasan kepada PT Kereta Api Indonesia (Persero) untuk Menyelenggarakan Prasarana dan Sarana Kereta Api Bandar Udara Soekarno-Hatta dan Jalur Lingkaran Jakarta-Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi. Perpres ini merupakan penugasan pemerintah kepada PT KAI (Persero) berdasarkan pertimbangan untuk

meningkatkan pelayanan moda transportasi kereta api khususnya untuk melayani angkutan penumpang ke Bandar Udara Soekarno-Hatta melalui Kota Tangerang dan penumpang kereta api di Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi melalui Jalur Lingkar (*Circular Line*).

Terdapat dua tugas PT KAI (Persero) menurut Perpres ini sesuai pasal 1, yakni *pertama* menyelenggarakan prasarana perkeretaapian yang meliputi kegiatan pembangunan prasarana perkeretaapian, pengoperasian prasarana perkeretaapian, perawatan prasarana perkeretaapian, dan pengusahaan prasarana kereta api. Tugas *kedua* adalah menyelenggarakan sarana perkeretaapian yang meliputi pengadaan sarana perkeretaapian, pengoperasian sarana perkeretaapian, perawatan sarana perkeretaapian, dan pengusahaan sarana kereta api.

Kebijakan ini secara jelas menyebutkan bahwa untuk melaksanakan penugasan ini, PT KAI (Persero) diminta bermitra dengan badan usaha lainnya dengan mengikuti kaidah-kaidah bisnis yang baik. Termasuk dengan BUMD di tiga provinsi di mana KRL Jabodetabek melayani, yakni Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Jawa Barat, dan Provinsi Banten (pasal 3). Namun demikian, untuk pendanaan pelaksanaan penugasan ini, pemerintah menegaskan bersumber dari dan diusahakan oleh PT KAI (Persero) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah terkait (pasal 4).

Pemerintah dan Pemda terkait disebutkan Perpres ini memberi dukungan untuk peningkatan kapasitas jalur KRL berupa nota kesepahaman untuk pembangunan perlintasan tidak sebidang, penataan area sekitar stasiun, koordinasi antarmoda, penetapan peraturan tata ruang dan tata guna lahan untuk pengembangan stasiun yang telah ada dan baru, dan akses ke stasiun dan pengembangan lainnya (pasal 5). Pengawasan dan pembinaan pelaksanaan penyelenggaraan KRL Jabodetabek dilakukan oleh Menteri BUMN terkait penyelenggaraan korporasi dan Menteri Perhubungan terkait penyelenggaraan teknis prasarana dan sarana (pasal 6).

Dalam menyelenggarakan pelayanan KRL Jabodetabek, PT KAI menggandeng anak perusahaannya PT KAI Commuter Jabodetabek (PT KCJ). PT KCJ didirikan berdasarkan kebijakan Keputusan Menteri Perhubungan No.

KP 51 Tahun 2009 tentang Pemberian Izin Usaha Penyelenggaraan Sarana Perkeretaapian Umum Kepada PT KAI Commuter Jabodetabek dan Keputusan Menteri Perhubungan No. KP 53 Tahun 2009 tentang Pemberian Izin Operasi Penyelenggaraan Sarana Perkeretaapian Umum Kepada PT KAI Commuter Jabodetabek. Namun demikian, berdasarkan kesepakatan saat ini, kewenangan KCJ dalam operasional layanan KRL Jabodetabek adalah mengurus karcis dan marketing,” *KCJ mengurus karcis dan marketing, operasional oleh KAI.*” Jelas Direktur Komersial KAI, Sulistyو Wimbo Hardjito kepada peneliti.

Selanjutnya Sulistyو Wimbo Hardjito menilai keberadaan Perpres No. 83 Tahun 2011 sebagai berikut:

Ini bukan pilihan. Perpres sudah turun. Harus kita jalankan. Ada perintah Perpres 83. Ini perintah, kita akan kembangkan Jabodetabek. Ini bukan pandangan atau tidak. Tanya konsep. Ini ...tentang ke depan punya perjanjian. Misi dijalankan. Titik. Misi perpres itu. Kita kereta api ditargetkan 2018 sejumlah 1,2 juta penumpang di Jabodetabek. Ya sudah. Kita ini baru *ngurus feasibility study*-nya.

Penjelasan selanjutnya tentang perkembangan studi operasi kereta api Jabodetabek dan Bandara terkait penugasan PP No. 83 Tahun 2011, disampaikan Sulistyو Wimbo Hardjito sebagai berikut:

Saya mengusulkan dibuat studi untuk *master plan* Jabodetabek secara keseluruhan. Jadi dari situ, kita bisa menentukan pola operasi di Jabodetabek bagaimana. Apakah KRL itu sampai Cikampek atau sampai ke Cikarang? Kemudian ke timur, apakah sampai Rangkasbitung? Itu yang kita putuskan dan direncanakan di *master plan* Jabodetabek. Ini operasinya kereta barang itu akan melalui jalur mana? Apa yang jalur timur ke barat, melalui jalur mana? Kemudian juga ya tentunya dengan pola operasi komuter, pola operasi jarak jauh, dan pola operasi barang. Pada awalnya *master plan* Jabodetabek untuk

Gambir itu hanya komuter karena perbedaan *head* karakteristik, tapi kemudian karena peminatnya banyak dari Gambir, sehingga jarak jauh tetap dari Gambir. Untuk yang berikutnya mungkin kalau ini sudah padat tentunya perlu dibangun jalur tambahan khusus untuk penumpang jalur Gambir. Kemudian juga untuk barang, perlu dibangun *double track* khusus untuk jalur-jalur lain, sehingga tidak mengganggu komuter. Kalau pola operasi ini sudah ada, kemudian nanti perencanaan dari infrastruktur mengikuti pola operasinya, sinyal, kemudian panjang *platfom*, kemudian *stabling* KRL dan sebagainya. Sementara ini yang paling besar *stabling* dipo itu di Depok sekitar 250 bisa menampung. Sedangkan ... jumlah KRL akan menjadi sekitar 1000-an, berarti kalau kita bandingkan kita perlu 4 lagi dipo seperti di Depok itu. Tapi bukan hanya dipo yang besar, juga ujung-ujung stasiun perlu dipo-dipo kecil untuk pemberangkatan pada pagi hari. Nah ini yang itu kita perlu rencanakan *master plan* secara keseluruhan di Jabodetabek ini.

Menanggapi kehadiran PP No. 83 Tahun 2012 ini, Ella Ubaidi, Kepala Pusat Pelestarian dan Benda Bersejarah KAI, kepada peneliti mengajukan beberapa pertanyaan tentang misi kereta api termasuk misi KRL Jabodetabek:

Yang menjadi problem sekarang kesepahaman-kesepahaman kereta api ini mau menjadi apa? Mau menjadi “*pure* perusahaan bisnis”, maka Dirut akan mematok harga sesuai harga berapa yang dia *invest* dan berapa yang masuk, dalam berapa tahun. Ada rancangannya. Saya pikir saya tidak tahu di level direksi cara pikirnya *gimana*, tapi saya memastikan tidak mau cari yang susah. Cepat dan gampang: apa *sih* yang bisa dilakukan sekarang. Karenanya kita bicara hari ini bukan besok..... Ke depannya nomor satu, *public policy* dan publik harus saling mendukung menjadikan moda transportasi massal agar kelasnya naik, bukan harga. *Standing*, kelas. *Keren*.

Dalam mengembangkan KRL Jabodetabek, Taufik Hidayat, peneliti LIPI dan pengamat kereta api, menyarankan kepada KAI. “*Intinya KAI itu ggak bisa berdiri sendiri, tetap bergantung pada pemerintah. Ini kan industri berat. Ya jadi membenahi industri berat itu perlu biaya besar dengan waktu yang lama.*”

Konflik posisi KAI dalam memajukan layanan transportasi kereta api termasuk layanan KRL Jabodetabek dirasakan juga oleh Ella Ubaidi sebagai berikut:

Nah yang menjadi konflik sekarang adalah bagaimana kebijakan publik dan pandangan publik bersinergi. Bisa mengerti bahwa kereta api di Indonesia masih perlu dijalankan oleh sesuatu kekuatan yang namanya uang. Jadi kalau tidak ada duit, kereta itu tidak jalan. *Emang masinis kagak digaji? Emang sarananya tidak diurus? Memang tidak dipel?*

Diakui Ella Ubaidi, meskipun dirinya melihat kebijakan publik belum berpihak kepada KAI sebagai pengelola transportasi kereta api Indonesia, namun KAI terus bekerja memperbaiki diri.

Kami karyawan di sini, kita *nggak mikirin policy* lagi. Kita *mikirin* apa yang harus dilakukan hari ini. Kalau mau naik kelas, saya harus bebenah. Stasiun di bawah bersih, orang mau *ngotorin* juga *nggak* enak karena begitu *ngotorin* tukang sampah kita *bersihin*. Itu kita butuh karena harga tiket kita *agak* mahal. Ada bangku. Itu dulu tidak ada. Itu secara sporadis kita mengembangkan ke semua stasiun.

4.1.1 Kebijakan Terkait Misi Kewajiban Layanan Publik (PSO) KRL Jabodetabek

Kewajiban layanan publik kereta ekonomi diamanahkan pemerintah ketika Perumka menjadi PT KAI (Persero) pada akhir tahun 1998. Definisi PSO (DJA, Kemenkeu, 2007) adalah biaya yang harus dikeluarkan oleh negara akibat disparitas/perbedaan harga pokok penjualan BUMN/swasta dengan harga atas

produk/jasa tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah. Hal ini diberlakukan agar layanan produk/jasa tetap terjamin dan terjangkau oleh sebagian besar masyarakat (publik). Sementara itu, subsidi merupakan biaya yang harus dikeluarkan oleh negara akibat perbedaan harga pasar (disparitas) dengan harga atas produk/jasa tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat miskin. Kesamaan PSO dan subsidi adalah memiliki tujuan meringankan beban masyarakat terutama masyarakat miskin. (Samosir, 2011)

Pembahasan kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek menyangkut kewajiban layanan publik (*Public Service Obligation*) kereta penumpang ekonomi akan menggunakan kebijakan terbaru, Perpres No. 53 Tahun 2012 tentang Kewajiban Pelayanan Publik dan Subsidi Angkutan Perintis Bidang Perkeretaapian, Biaya Penggunaan Prasarana Perkeretaapian Milik Negara, serta Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Perkeretaapian Milik Negara. Kebijakan terbaru lainnya terkait PSO kereta api adalah Permenhub No. PM 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Angkutan Orang dengan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi Tahun Anggaran 2012 dan Permenhub No. PM 28 Tahun 2012 tentang Pedoman Perhitungan dan Penetapan Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api.

Keluarnya tiga kebijakan terkait PSO kereta ekonomi ditanggapi Suyono Dikun, pakar transportasi publik dan Guru Besar Universitas Indonesia, sebagai berikut:

Karena sekarang sudah ada Perpres 53.... Kemudian ada Permenhub 28 Tahun 2012 juga. Ya, itu juga ada untuk PSO. Jadi kita bisa menganggap itu menjadi ... berubah semuanya. Tadi disepakati juga dari PT KAI dan *financing* PSO-nya itu lebih lebih baik. Sekarang *kan* sudah Perpres 53. Jadi semua ditinjau ulang dan diperbaharui dengan Perpres 53. Juga peraturan-peraturan Menteri Keuangan dan Menteri Perhubungan yang harus dibuat untuk itu. Jadi mereka sekarang harus kerja keras membuat Peraturan Menteri Keuangan revisi... supaya 2013 bisa jalan menggunakan Perpres 53.

Hal-hal krusial dalam Peraturan Presiden No. 53 Tahun 2012 berupa pengaturan PSO, *Infrastructure Maintenance and Operation* (IMO), dan *Track Access Charges* (TAC) penyelenggaraan kereta api, di mana KRL Jabodetabek juga menginduk ke kebijakan ini. Berikut pasal-pasal yang krusial:

Tabel 4.1 Pasal-Pasal Krusial dalam Perpres No. 53 Tahun 2012

Pasal	Uraian
1. Pasal 2	<p>(1) Dalam rangka menyediakan pelayanan angkutan kereta api kepada masyarakat dengan tarif yang terjangkau, Pemerintah menyelenggarakan kewajiban pelayanan publik (<i>Public Service Obligation</i>).</p> <p>(2) Dalam hal masyarakat dinilai belum mampu membayar tarif yang ditetapkan oleh penyelenggara sarana perkeretaapian, Menteri setelah berkoordinasi dengan Menteri Keuangan menetapkan tarif angkutan penumpang kelas ekonomi.</p> <p>(3) Selisih antara tarif yang ditetapkan oleh Menteri dengan tarif yang ditetapkan oleh penyelenggara sarana perkeretaapian menjadi tanggung jawab Pemerintah dalam bentuk kewajiban pelayanan publik.</p> <p>(4) Menteri menetapkan komponen biaya yang dapat diperhitungkan dalam penyelenggaraan angkutan kewajiban pelayanan publik oleh Badan Usaha Penyelenggara sarana perkeretaapian setelah mendapat pertimbangan Menteri Keuangan.</p>
2. Pasal 3	<p>Pelayanan angkutan kereta api yang digunakan untuk menyelenggarakan kewajiban pelayanan publik harus memenuhi standar pelayanan minimum yang ditetapkan oleh Menteri.</p>
3. Pasal 27	<p>(1) Pada saat Peraturan Presiden ini mulai berlaku, PT. Kereta Api Indonesia (Persero) ditugaskan</p>

	<p>sebagai penyelenggara kewajiban pelayanan publik, perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara untuk Tahun Anggaran 2012.</p> <p>(2) Usulan besaran biaya pelaksanaan penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan oleh Direktur Utama PT Kereta Api Indonesia (Persero) kepada Menteri paling lambat satu bulan setelah berlakunya Peraturan Presiden ini.</p> <p>(3) Biaya untuk pelaksanaan penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dibiayai terlebih dahulu oleh PT Kereta Api Indonesia (Persero) dan menjadi kewajiban Pemerintah.</p> <p>(4) Anggaran perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian milik negara Tahun 2012 dialokasikan dalam APBN-P Tahun Anggaran 2012.</p>
--	---

Sumber: Diolah sendiri

Kebijakan sebelumnya yang menjadi acuan pelaksanaan kewajiban layanan publik dan kebijakan tentang standar tarif kereta api ekonomi adalah sebagai berikut:

**Tabel 4.2 Kebijakan PSO Sebelum 2012 dan Kebijakan Tarif
Kereta Api Ekonomi**

Kebijakan	Tentang
1. SKB 3 Menteri : Menhub (No:KM.19/1999), Menkeu (No:83/KMK.03/1999), Menteri/Kepala Bappenas (No:KEP.024/03/1999)	Pembiayaan atas Pelayanan Umum Angkutan Kereta Api Penumpang Kelas Ekonomi, Pembiayaan atas Perawatan dan Pengoperasian Prasarana Kereta Api serta Biaya atas Penggunaan Prasarana Kereta Api (PSO-IMO-TAC)
2. SKB 3 Dirjen: Dirjen Hubdat (No.SK.95/HK.101/DRJD/99), Dirjen Anggaran (No.KEP- 37/A/1999)	Kriteria, Tolok Ukur, Prosedur dan Mekanisme Pembiayaan atas Pelayanan Umum Kereta Api Kelas Ekonomi, Biaya Perawatan dan Pengoperasian serta Biaya Penggunaan Prasarana KA
3. Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 7 Tahun 2009	Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api Kelas Ekonomi
4. Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2009	Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api, (Pasal 146 mengatur mengenai pedoman tarif angkutan orang dengan kereta api)
5. Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 38 Tahun 2010 tertanggal 8 Juli 2010	Pedoman Penetapan Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api (Pasal 18: Peraturan Menteri ini berlaku pada tanggal ditetapkan)
6. Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 48 Tahun 2010 tertanggal 4 Agustus 2010	Tarif Angkutan Orang dengan KA Kelas Ekonomi
7. Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 54 Tahun 2010 tertanggal 23 September 2010	Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM. 35 Tahun 2010 tentang Tarif Angkutan

	Orang dengan Kereta Api Kelas Ekonomi (Pasal II: Peraturan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan)
8. Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 34 Tahun 2011	Tata Cara Perhitungan dan Penetapan Tarif Angkutan Orang dan Barang dengan Kereta Api (Pasal 20: Dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Perhubungan ini maka Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM. 38 Tahun 2010 tentang Pedoman Perhitungan dan Penetapan Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api dicabut dan dinyatakan tidak berlaku)

Sumber: Diolah dari Laporan Interim PSO-IMO-TAC Scoping Study, Indonesia Infrastructure Initiative dan sumber lainnya

Sementara itu, kebijakan yang mengatur standar tarif angkutan kereta api ekonomi sebagai basis penetapan harga tarif kereta api ekonomi oleh PT KAI telah ditetapkan oleh pemerintah ketika Menteri Perhubungan dijabat Freddy Numberi pada 2010. Kebijakan berbentuk Peraturan Menteri Perhubungan itu diterbitkan atas dasar Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api. Dalam pasal 146 Peraturan Pemerintah itu memuat tiga ayat yang menyatakan: (1) Tarif angkutan kereta api terdiri atas tarif angkutan orang dan tarif angkutan barang; (2) Pedoman tarif angkutan orang dan tarif angkutan barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Menteri; (3) Pedoman penetapan tarif angkutan berdasarkan perhitungan modal, biaya operasi, biaya perawatan, dan keuntungan.

Ada tiga kebijakan setingkat Peraturan Menteri Perhubungan yang pernah terbit untuk mengatur tarif angkutan penumpang kereta api ekonomi, yakni: 1) Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 38 Tahun 2010 tertanggal 8 Juli 2010 tentang Pedoman Penetapan Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api; 2) Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 48 Tahun 2010 tertanggal 4 Agustus 2010 tentang Tarif Angkutan Orang dengan KA Kelas Ekonomi; 3) Peraturan

Menteri Perhubungan No. KM 54 Tahun 2010 tertanggal 23 September 2010 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM. 35 Tahun 2010 tentang Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api Kelas Ekonomi.

Namun demikian pada tahun 2012 ini, kebijakan baru terkait PSO dan pedoman perhitungan dan penetapan tarif angkutan orang dengan kereta api diterbitkan seperti dalam tabel berikut ini:

Tabel 4.3 Kebijakan Baru tentang PSO dan Pedoman Perhitungan dan Penetapan Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api

Kebijakan	Tentang
Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 14 Tahun 2012	Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Angkutan Orang dengan Kereta Api Pelayanan Kelas Ekonomi Tahun Anggaran 2012
Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 28 Tahun 2012	Pedoman Perhitungan dan Penetapan Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api

Sumber: Diolah sendiri

Dalam Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 14 Tahun 2012 yang ditetapkan pada 10 Februari 2012 dan berlaku mundur pada 1 Januari 2012 ini, memuat tentang prinsip penyelenggaraan PSO angkutan kereta ekonomi, termasuk untuk KRL ekonomi Jabodetabek seperti di bawah ini:

- (2) Penyelenggaraan PSO sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut: a. berdasarkan tarif dan lintas pelayanan/relasi/trayek/ atau nama kereta api yang ditetapkan dan/atau yang disetujui oleh Pemerintah; b. memberikan perlakuan dan pelayanan bagi sernua pengguna jasa sesuai standar pelayanan minimum yang ditetapkan; c. Menjaga keselamatan dan keamanan penumpang (Pasal 2, ayat 2, huruf a,b, dan c).

4.1.2 Kebijakan Pengembangan Jenis Layanan KRL untuk Kesetaraan Akses Layanan Komuter Jabodetabek

Kebijakan untuk mengembangkan jenis layanan KRL dalam meningkatkan aksesibilitas berupa kesetaraan akses komuter terus dilakukan, antara lain dengan menerbitkan kebijakan Perpres No. 83 Tahun 2011. Pembahasan kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek di sini merujuk Perpres No. 83 Tahun 2011. Seperti diuraikan di sub-bab 4.1, bahwa kebijakan ini kuat sekali muatan substansinya untuk mengembangkan aksesibilitas penyelenggaraan KRL Jabodetabek melalui penyelenggaraan prasarana dan sarana kereta api di wilayah Jabodetabek. PT KAI (Persero) adalah operator BUMN yang mendapat penugasan menyelenggarakan prasarana dan sarana KRL Jabodetabek. Muatan komitmen penguatan pelaksanaan aksesibilitas transportasi bisa dilihat pada pasal 5 ayat (1) yang menugaskan Pemerintah dan Pemda mendukung PT KAI (Persero) meningkatkan kapasitas jalur kereta api, melalui pembangunan perlintasan tidak sebidang, penataan area sekitar stasiun, koordinasi antarmoda, penetapan peraturan tata ruang dan tata guna lahan untuk pengembangan stasiun yang telah ada dan baru, dan akses ke stasiun dan pengembangan lainnya.

Kebijakan yang lebih tinggi yang mendukung aksesibilitas transportasi publik penyelenggaraan KRL Jabodetabek adalah UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian yang memuat di beberapa pasalnya tentang transportasi antarmoda/multimoda.

Dalam UU tentang Perkeretaapian, pasal 2 butir e menyatakan “Perkeretaapian sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem transportasi nasional diselenggarakan berdasarkan asas keterpaduan”. Pasal 6 ayat (3) menyebutkan “Tatanan perkeretaapian umum harus terintegrasi dengan moda transportasi lainnya”. Pasal 147 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) menyebutkan: (1) Angkutan kereta api dapat merupakan bagian dari angkutan multimoda yang dilaksanakan oleh badan usaha angkutan multimoda; (2) Penyelenggaraan angkutan kereta api dalam angkutan multimoda dilaksanakan berdasarkan perjanjian antara Penyelenggara Sarana Perkeretaapian dengan badan usaha angkutan multimoda dan penyelenggara moda lainnya, dan (3)

Apabila dalam perjanjian angkutan multimoda menggunakan angkutan kereta api tidak diatur secara khusus mengenai kewajiban Penyelenggara Sarana Perkeretaapian, diberlakukan ketentuan angkutan kereta api.

Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 15 Tahun 2010 menyebutkan bahwa transportasi antarmoda adalah transportasi penumpang dan/atau barang yang menggunakan lebih dari satu moda transportasi dalam satu perjalanan yang berkesinambungan. Transportasi antarmoda lebih menekankan pada upaya pemaduan jaringan pelayanan dan prasarana. Sementara itu, transportasi multimoda adalah transportasi barang dengan menggunakan paling sedikit dua moda transportasi yang berbeda, atas dasar satu kontrak yang menggunakan dokumen transportasi multimoda dari suatu tempat barang diterima oleh operator transportasi multimoda ke suatu tempat yang ditentukan untuk barang tersebut. Transportasi multimoda lebih menekankan aspek layanan pengangkutan barang dan penumpang. Namun dari sisi penggunaan alat angkut untuk kelancaran arus barang dan mobilitas orang, transportasi antarmoda dan multimoda membutuhkan keterpaduan lebih dari dua moda, baik dalam wujud jaringan pelayanan maupun jaringan prasarana.

Kebijakan perkeretaapian untuk KRL Jabodetabek diharapkan memberikan payung hukum sampai kebijakan turunannya ke bawah, sehingga layanan KRL menjadi tinggi aksesibilitasnya, di mana penumpangnya lebih banyak, *headway*-nya lebih banyak dan semuanya lebih meningkat. Mengomentari ini, Suyono Dikun mengatakan:

Harusnya semuanya begitu. Jadi Undang-Undang saja, Perpres saja memang diperlukan, tetapi tidak cukup Nah supaya cukup, itu harus ada banyak sekali dokumen-dokumen perencanaan yang lain. Misalnya rencana investasinya seperti apa? Bagaimana pemerintah supaya mengundang swasta masuk untuk ikut membangun? Kemudian apakah ada *support*? Jadi kalau mengundang swasta harus yakin mendapat keuntungan. Bagaimana pemerintah mendukung itu? Banyak sekali hal-hal yang di hilirnya memang harus dilakukan oleh pemerintah, tapi yang hilir ini belum tersentuh. Masih yang hulu-hulunya itu.

Persoalan substansi konsep aksesibilitas dalam UU Perkeretaapian saat ini dinilai Taufik Hidayat dari LIPI sebagai tidak terlalu rinci. Berikut analisisnya:

Ya memang tidak terlalu rinci....Jangankan aksesibilitas, keselamatan saja hanya ada di penjelasan....Dulu ada kajian di Perhubungan sama UI.... Itu ada 2007, zaman Pak Hatta.... Memang aksesibilitas kurang diatur di situ, hanya mengatur teknis sekali. Itu Undang-Undang merupakan gabungan PP Nomor 98 tentang Sarana Prasarana. PP 98 tahun berapa ya? Zaman Pak Giri Suseno. Itu zaman Habibie. Itu Undang-Undang 23, PP 98 tentang sarana prasarana, tentang lalu lintas digabung. Jadilah Undang-Undang 23 itu, plus keterlibatan Pemda dan swasta. Jadi teknis sekali. Aksesibilitas kurang. Ada penyandang cacat, ada pasalnya, tetapi aksesibilitas seperti apa *gagak* jelas.

Semestinya menurut Taufik Hidayat, UU Perkeretaapian memuat aksesibilitas secara rinci, yakni:

Aksesibilitas termasuk misalnya *feeder-feeder* itu hanya menjangkau antar- moda. Sampai ke sana. Kemudian di dalam stasiunnya sendiri seperti apa? Mestinya ada *layout* stasiun, dari penumpang masuk terus ke mana. Katakanlah ke lobi, langsung ke informasi, sebelum ke loket ya informasi dulu. Jadi harus ada pola. Yang kita lihat di luar negeri begitu, jelas polanya. Kemudian aksesibilitas terhadap informasi juga. Susah kalau orang misalnya kereta mogok di tengah lintas, bagaimana akses itu. Yang dimaksud aksesibilitas juga bagaimana dia menghubungi ke sana itu, *gagak* ada informasi bagaimana. Nah kalau di Singapura itu, bahkan dia bisa *nekan* sesuatu. Jadi di Singapura itu, KRL-nya itu dibuat kereta yang warnanya kuning, warnanya merah tempat duduknya, warnanya biru. Jadi dikontrol itu desainnya. Jadi kalau kita ada apa-apa, itu kita bisa *nekan* tombol di sana. Oh kursi kuning yang nomor sekian yang nyala, berarti di situ dekat pintu ini. Kalau ada masalah misalnya

kebakaran atau dia diganggu, itu bisa cepat. Ya itu, jadi kita belum ke situ. Bahkan saya lihat di SPM itu juga aksesibilitas minim sekali.

4.1.3 Kebijakan Pengembangan Layanan KRL Jabodetabek yang Responsif Komuter Penyandang Cacat dan Berkebutuhan Khusus

Pembahasan kebijakan penyelenggaraan layanan KRL Jabodetabek yang mendukung aksesibilitas komuter penyandang cacat dan berkebutuhan khusus akan mengacu pada UU No. 23 Tahun 2007. Berikut pasal dan ayat yang mengatur hal ini:

Tabel 4.4 Pasal yang Responsif Penyandang Cacat dan Berkebutuhan Khusus dalam UU No. 23 Tahun 2007

Pasal	Ayat
1. Pasal 54	(1) Stasiun kereta api untuk keperluan naik turun penumpang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (3) huruf a paling rendah dilengkapi dengan fasilitas: e. penyandang cacat;
2. Pasal 131	(1) Penyelenggara sarana perkeretaapian wajib memberikan fasilitas khusus dan kemudahan bagi penyandang cacat, wanita hamil, anak di bawah lima tahun, orang sakit, dan orang lanjut usia. (2) Pemberian fasilitas khusus dan kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dipungut biaya tambahan.

Sumber: Diolah sendiri

Kebijakan turunan UU yang mendukung aksesibilitas penyandang cacat dan berkebutuhan khusus terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian, sebagai berikut:

Tabel 4.5 Pasal yang Responsif Penyandang Cacat dan Berkebutuhan Khusus dalam PP No. 56 Tahun 2009

Pasal	Ayat
1. 240	(1) Rancang bangun sarana perkeretaapian harus memperhatikan: d. aksesibilitas penyandang cacat.
2. 242	(2) Rekayasa sarana perkeretaapian harus memperhatikan: c. aksesibilitas penyandang cacat

Sumber: Diolah sendiri

Sementara itu, kebijakan yang mengatur aksesibilitas penyandang cacat dan berkebutuhan khusus terdapat juga dalam PP No. 72 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api, sebagai berikut:

Tabel 4.6 Pasal yang Responsif Penyandang Cacat dan Berkebutuhan Khusus dalam PP No. 72 Tahun 2009

Pasal	Ayat
1. 134	(1) Standar pelayanan minimum di stasiun kereta api kelas besar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 ayat (2) huruf a paling sedikit terdapat: e. fasilitas penyandang cacat dan kesehatan; (2) Standar pelayanan minimum dalam perjalanan kereta api sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 ayat (2) huruf b terdiri atas: b. untuk kereta api perkotaan, paling sedikit meliputi: 6. fasilitas khusus dan kemudahan bagi penyandang cacat, wanita hamil, anak di bawah 5 (lima) tahun, orang sakit, dan orang lanjut usia;

Sumber: Diolah sendiri

Kebijakan lainnya yang mengatur aksesibilitas penyandang cacat dan berkebutuhan khusus terdapat dalam Lampiran 1 Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 9 Tahun 2011 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang dengan Kereta Api. Dalam SPM stasiun disebutkan satu jenis layanan yang

mendukung indikator aksesibilitas adalah “Fasilitas penyanggah cacat” yang diuraikan sebagai fasilitas yang disediakan untuk penyanggah cacat berupa kemiringan *ramp* untuk akses penyanggah cacat maksimum 20 persen. *Lift* dan eskalator harus disediakan stasiun yang jumlah lantainya lebih dari 1 lantai. Kebijakan lintas sektor terkait fasilitas dan aksesibilitas bangunan gedung dan lingkungan termasuk stasiun di dalamnya mengacu pada Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas pada Bangunan Gedung dan Lingkungan yang tertuang dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 30/PRT/M/2006.

Selanjutnya, SPM di Perjalanan Kereta Api Perkotaan yang merupakan Lampiran II Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 9 Tahun 2011 memuat pada item 10 bahwa fasilitas khusus dan kemudahan bagi penyanggah cacat, wanita hamil, anak di bawah 5 (lima) tahun, orang sakit, dan orang lanjut usia minimal 5 persen dari stan formasi. Fasilitas ini berfungsi untuk mempermudah para penyanggah cacat, wanita hamil, balita, orang sakit, dan lansia untuk menggunakan angkutan kereta api.

Dalam Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 28 Tahun 2012 tentang Pedoman Perhitungan dan Penetapan Tarif Angkutan Orang dengan Kereta Api yang ditetapkan pada 15 Mei 2012, dimuat mengenai keberpihakan pemerintah tentang pemotongan tarif bagi kelompok penumpang tertentu dalam rangka menjamin akses mereka secara ekonomi (*affordability/ability to pay*) menggunakan moda kereta api, sebagai berikut:

Penyelenggara sarana perkeretaapian dapat memberlakukan pemotongan tarif untuk: a. anak di bawah umur tiga tahun yang mengambil tempat duduk setinggi-tingginya 75% (tujuh puluh lima persen) dari tarif yang berlaku; b. Anak umur tiga sampai lima tahun setinggi-tingginya 50% (lima puluh lima persen) dari tarif yang berlaku; c. pelajar dan mahasiswa di bawah 25 (dua puluh lima) tahun setinggi-tingginya 50% (lima puluh lima persen) dari tarif yang berlaku dan dibuktikan dengan kartu tanda pelajar; d. lansia di atas 60 (enam puluh) tahun setinggi-tingginya 75% (tujuh puluh lima persen) dari tarif yang berlaku dan dibuktikan dengan kartu tanda penduduk (pasal 16).

Adanya kejelasan kebijakan tentang potongan harga tiket seperti di atas memang akan menjawab salah satu persoalan aksesibilitas atas harga layanan kereta api secara keseluruhan. Namun saat ini menurut Adi Prasetyo, peneliti dari Pusat Kajian Aksesibilitas Fisip UI, kebijakan yang mengatur aksesibilitas harga masih pro ke kelas ekonomi tertentu.

Pemerintah juga harus mengeluarkan kebijakan yang memungkinkan semua orang untuk mengakses kereta api. Sekarang ada kecenderungan ya hanya kelas ekonomi tertentu yang bisa menikmati layanan kelas eksekutif bisnis. Sementara yang lainnya tetap saja berada pada level kereta api ekonomi yang fasilitasnya juga apa adanya. Jadi moda ekonomi identik dengan fasilitas apa adanya.

Sementara itu, Jaka Ahmad, anggota Dewan Transportasi Kota Jakarta (DTKJ) yang mewakili kelompok penyandang cacat, menegaskan perlunya kebijakan yang responsif penyandang cacat dan berkebutuhan khusus. Selain itu, pemerintah dan masyarakat juga harus memahami makna dan tujuan aksesibilitas transportasi bagi kelompok ini. *“Mereka belum mengerti aksesibilitas satu konsep di mana kita bisa masuk, menggunakan, dan keluar dari area transportasi secara mandiri. Mereka tidak melihat aksesibilitas itu sebagai kebutuhan humanis, tapi lebih kepada keterhubungan.”*

4.2 Implementasi Kebijakan dan Aksesibilitas Penyelenggaraan Layanan KRL Jabodetabek: Analisis Model Kontinental

Analisis implementasi kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek berdasarkan model kontinental akan dilakukan untuk menemukan sejauh mana kebijakan dari mulai UU sampai turunannya mendukung kebutuhan implementasi penyelenggaraan pelayanan transportasi kereta api di Indonesia. Merujuk Nugroho (2011), model implementasi kebijakan yang dianut Indonesia mengacu pada paradigma kebijakan kontinental berasal dari Belanda. Model implementasi ini menganut bahwa kebijakan harus dibuat

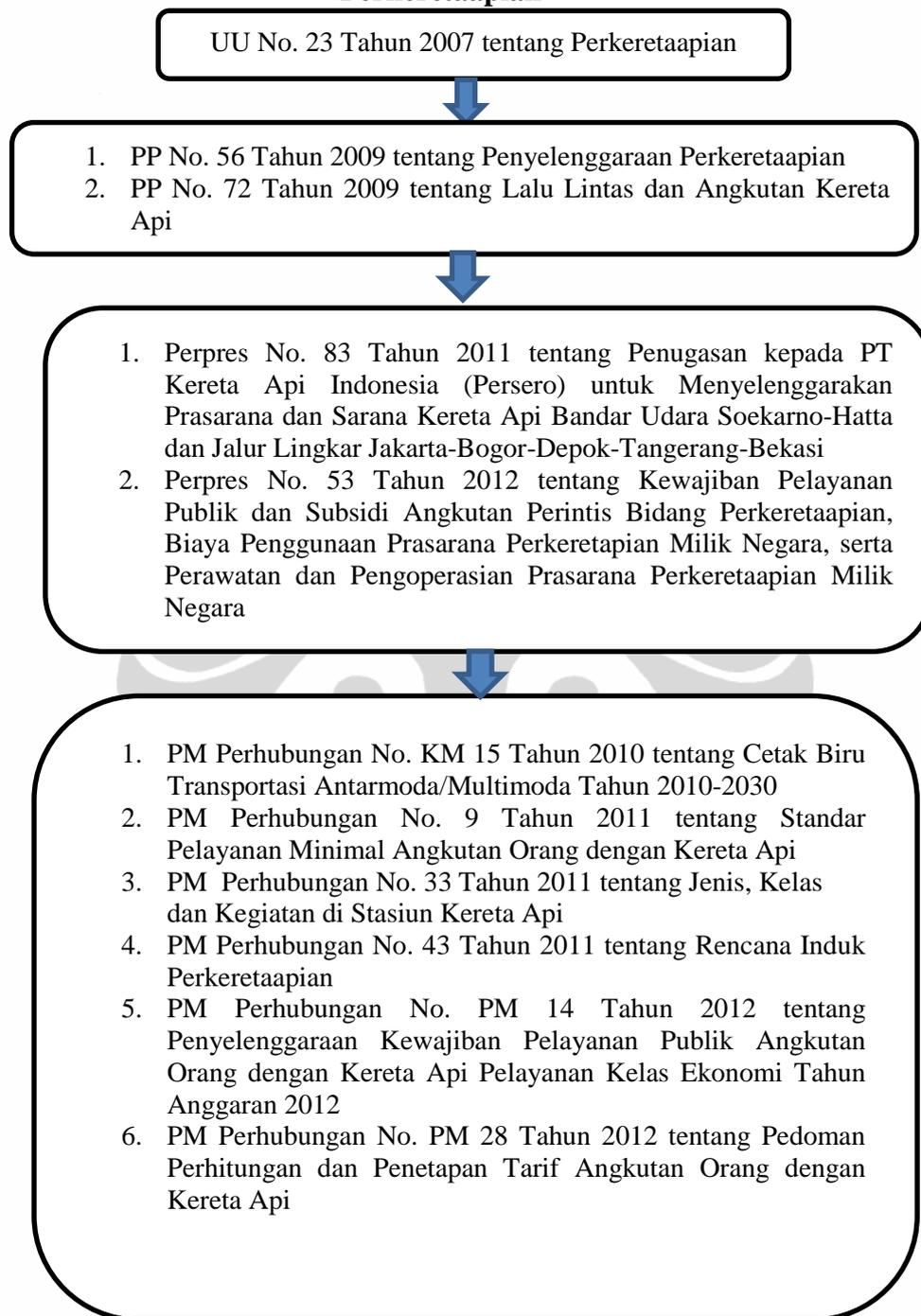
berjenjang sesuai hierarki implementabilitasnya. Undang-Undang merupakan kebijakan yang dinilai tertinggi dan mengandung pasal-pasal yang bersifat makro dan umum untuk selanjutnya dibuatkan peraturan pelaksana/turunan, seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.

Analisis model implementasi kebijakan penyelenggaraan layanan kereta api menjadi penting dilakukan dalam penelitian ini karena model kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek sebagai kereta api perkotaan juga diatur mengikuti kebijakan perkeretaapian nasional yang menganut model implementasi kebijakan kontinental.

Berikut sekuensi implementasi kebijakan penyelenggaraan kereta api nasional yang merupakan kebijakan tertinggi penyelenggaraan KRL:



Gambar 4.1 Sekuensi Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Perkeretaapian



Sumber: Diolah sendiri

Latar belakang lahirnya UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian dikatakan Suyono Dikun Universitas Indonesia kepada peneliti:

Ya latar belakang pasti untuk kereta api ke depannya lebih baik, lebih bisa melayani publik lebih baik, kalau bisa lebih nyaman.... Kemudian ada latar belakang juga di mana bukan hanya kereta api, tapi seluruh sektor transpor itu mulai dibuka untuk investasi swasta karena pemerintah *kan* *gak* bisa sendirian Tapi untuk kereta api, investasi swasta itu tidak bisa serta-merta masuk karena luar biasa investasinya besar dan profit marginnya juga *gak* bagus. Artinya memang pemerintah harus berperan besar dalam membangun perkeretaapian nasional. Tapi pada suatu saat barangkali nanti lalu akan terjadi. Undang-Undangnya sudah membuka itu. Nah Undang-Undang itu, apakah dari sekian banyak PP itu termasuk PP untuk investasi apa *gak*? Belum *kayaknya*. Jadi undang-undang atau PP-nya ini masih bersifat sangat teknis untuk sektor, masih belum menyentuh hal-hal strategis untuk investasi peran swasta dan sebagainya.

Melengkapi Suyono Dikun, Arief Heryanto, Direktur Prasarana Perkeretaapian Kementerian Perhubungan, menuturkan kepada peneliti tentang keberadaan UU Perkeretaapian:

Undang-Undang 23 itu *kan* model operator ya. Untuk saat ini operatornya masih hanya satu. Jadi yang kita harapkan nanti ini berkembang jadi multi operator karena sudah banyak ... calon-calon operator baru. Cuma masing-masing punya jalur sendiri, seperti di Kalimantan itu buat batubara, angkutan barang. Mungkin di Sumatera Selatan itu ada beberapa calon investor juga. Yang kami bangun di samping jalur *track* yang ada itu, yang kita harapkan jadi multi operator dan juga sebetulnya yang penumpang. Kita harapkan juga ada operator-operator lain yang bisa turut memperbaiki. Seperti itu yang kita harapkan.

Dalam UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian yang diundangkan pada 25 April 2007, terdapat 28 amanah pengimplementasian melalui formulasi

derivat atau turunan kebijakan publik penjelas atau peraturan pelaksanaan berupa Peraturan Pemerintah dan satu berupa penetapan menteri (pasal 75). Berikut rinciannya:

Tabel 4.7 Pengimplementasian UU No. 23 Tahun 2007 Melalui Penyusunan PP

Pasal	Uraian
1. Pasal 12	Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis kereta api dan penyusunan rencana induk perkeretaapian diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pasal 16	Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan perkeretaapian diatur dengan Peraturan Pemerintah.
3. Pasal 34	Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan perkeretaapian umum dan penyelenggaraan perkeretaapian khusus diatur dengan Peraturan Pemerintah.
4. Pasal 53	Ketentuan lebih lanjut mengenai jalur kereta api diatur dengan Peraturan Pemerintah.
5. Pasal 58	Ketentuan lebih lanjut mengenai stasiun kereta api diatur dengan Peraturan Pemerintah.
6. Pasal 64	Ketentuan lebih lanjut mengenai fasilitas pengoperasian kereta api diatur dengan Peraturan Pemerintah.
7. Pasal 66	Ketentuan lebih lanjut mengenai perawatan prasarana perkeretaapian diatur dengan Peraturan Pemerintah.
8. Pasal 75	Pelaksanaan pengujian prasarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 wajib menggunakan peralatan pengujian dan sesuai dengan tata cara pengujian yang ditetapkan oleh Menteri.
9. Pasal 83	Ketentuan lebih lanjut mengenai kelaikan prasarana perkeretaapian diatur dengan Peraturan Pemerintah.
10. Pasal 89	Ketentuan lebih lanjut mengenai tanggung jawab Penyelenggara Prasarana Perkeretaapian diatur dengan Peraturan Pemerintah.
11. Pasal 95	Ketentuan lebih lanjut mengenai perpotongan dan persinggungan jalur kereta api dengan bangunan lain diatur dengan Peraturan Pemerintah.

12. Pasal 97	Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan teknis dan kelaikan operasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.
13. Pasal 105	Pelaksanaan pengujian sarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 wajib menggunakan peralatan pengujian dan sesuai dengan tata cara pengujian yang ditetapkan oleh Menteri.
14. Pasal 113	Ketentuan lebih lanjut mengenai pengujian dan pemeriksaan sarana perkeretaapian diatur dengan Peraturan Pemerintah.
15. Pasal 115	Ketentuan lebih lanjut mengenai perawatan sarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 diatur dengan Peraturan Pemerintah.
16. Pasal 117	Ketentuan lebih lanjut mengenai awak sarana perkeretaapian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 diatur dengan Peraturan Pemerintah.
17. Pasal 119	Ketentuan lebih lanjut mengenai rancang bangun dan rekayasa perkeretaapian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 118 diatur dengan Peraturan Pemerintah.
18. Pasal 121 (4)	Pengaturan perjalanan kereta api sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh petugas pengatur perjalanan kereta api yang memenuhi kualifikasi yang ditetapkan oleh Menteri.
18. Pasal 126	Ketentuan lebih lanjut mengenai lalu lintas kereta api diatur dengan Peraturan Pemerintah.
19. Pasal 129	Ketentuan lebih lanjut mengenai jaringan pelayanan perkeretaapian diatur dengan Peraturan Pemerintah.
20. Pasal 138	Ketentuan lebih lanjut mengenai pengangkutan orang dengan kereta api diatur dengan Peraturan Pemerintah.
21. Pasal 146	Ketentuan lebih lanjut mengenai angkutan barang dengan kereta api diatur dengan Peraturan Pemerintah.
22. Pasal 148	Ketentuan lebih lanjut mengenai angkutan multimoda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 147 diatur dengan Peraturan Pemerintah.
23. Pasal 150	Ketentuan lebih lanjut mengenai angkutan perkeretaapian khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

24. Pasal 156	Ketentuan lebih lanjut mengenai tarif angkutan kereta api dan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian diatur dengan Peraturan Pemerintah.
25. Pasal 163	Ketentuan lebih lanjut mengenai hak penyelenggara sarana perkeretaapian diatur dengan Peraturan Pemerintah.
26. Pasal 165	Ketentuan lebih lanjut mengenai pengajuan keberatan dan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 164 diatur dengan Peraturan Pemerintah.
27. Pasal 171	Ketentuan lebih lanjut mengenai asuransi dan ganti kerugian Penyelenggara Prasarana Perkeretaapian dan Penyelenggara Sarana Perkeretaapian terhadap pengguna jasa, awak, pihak ketiga, dan sarana perkeretaapian diatur dengan Peraturan Pemerintah.
28. Pasal 174	Ketentuan lebih lanjut mengenai peran serta masyarakat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
29. Pasal 177	Ketentuan lebih lanjut mengenai pemeriksaan dan penelitian penyebab kecelakaan kereta api diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sumber: Diolah sendiri berdasarkan UU No. 23 Tahun 2007

Namun demikian, meskipun dalam pasal 216 dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah yang diamanatkan oleh Undang-Undang ini ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini berlaku, pada kenyataannya sampai lima tahun usia UU Perkeretaapian, baru dua Peraturan Pemerintah yang dilahirkan dari amanah 28 Peraturan Pemerintah, yakni PP No. 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian dan PP No. 72 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api.

Seperti yang ditengarai Nugroho dan sudah dipaparkan di bab 2 tesis ini, kelemahan penerapan model implementasi kontinental adalah sering tidak efektif karena makan waktu panjang hanya untuk membuat kebijakan lengkap dan dapat dilaksanakan. Hal ini terjadi juga dalam model pengimplementasian penyelenggaraan perkeretaapian nasional yang payung kebijakannya berupa UU diterbitkan pada 2007.

Suyono Dikun, ketika dikonfirmasi minimalnya penerbitan kebijakan turunan Peraturan Pemerintah dari UU Perkeretaapian, menyatakan, “*Masa 28 sih... PP-nya?*”

Sementara itu, Arief Heryanto menanggapi posisi penerbitan Peraturan Pemerintah turunan UU Perkeretaapian yang masih sedikit dibandingkan permintaan UU, menjelaskan. “*Karena itu kan juga baru kita...mulai....Kita harus saling...berkoordinasi dengan yang lain. Jangan sampai lalu lintasnya beda dengan sarana. Nah itu harus dikoordinasikan oleh semua dengan stakeholders yang lain. Itu harus dikomunikasikan juga.*”

Penjelasan lain tentang posisi jumlah turunan Peraturan Pemerintah yang terlambat ini dikemukakan Taufik Hidayat kepada peneliti karena dua faktor:

... jadi untuk buat PP, PP apa lagi *gitu?* Saya dengar bingung. Jadi membuat Permenhub-nya juga kawan-kawan bingung. Jadi apa lagi yang mau kita tulis *nih* karena sudah ada di situ? Karena Undang-Undangnya sudah mengatur detail... Yang kedua *resource*-nya kurang. Jadi mungkin mereka baru melakukan kajian-kajian untuk mengarah ke PP itu. Memang lambat.

Ketidakefektifan pengimplementasian kebijakan perkeretaapian dalam menerbitkan kebijakan turunan terjadi juga di level turunan dari dua Peraturan Pemerintah tadi. Hal ini terungkap melalui risalah rapat di Kantor Wakil Presiden 13 Oktober 2010 yang membahas keselamatan transportasi kereta api menyusul tabrakan kereta api Argo Angrek dan Senja Utama di Petarukan yang memakan korban 33 jiwa pada 11 hari sebelum rapat ini. Wapres Boediono meminta para pejabat merumuskan kebijakan yang konkret sebagai respons kepada publik dan komitmen untuk memperbaiki tingkat keselamatan perjalanan kereta api. Selain itu rapat juga menugaskan Ditjen Perkeretaapian Kementerian Perhubungan untuk menyusun kebijakan turunan dari dua Peraturan Pemerintah yang sudah ada, yakni berupa petunjuk teknis yang dirinci menjadi 91 Keputusan Menteri (Kepmen), namun baru enam Kepmen

yang sudah selesai. Rapat memutuskan seluruh sisa regulasi ini harus sudah terbit pada akhir tahun 2010 (Machmuiddin, 2010).

Menanggapi tuntutan pembentukan direktur keselamatan PT KAI dan penerbitan Kepmen di rapat itu, Arief Heryanto kepada peneliti mengatakan, *“Sudah ada PT KA. Kita juga ada Direktorat Keselamatan. Mudah-mudahan angka kecelakaan menurun....Nah...Permen semua sudah, hampir semua... Secara keseluruhan Permen sudah kita selesaikan.”*

Dalam website resmi Kementerian Perhubungan di “jendela” Ditjen Perkeretaapian, disediakan rubrik regulasi atau kebijakan tentang perkeretaapian (berdasarkan akses pada 25 Juni 2012), yakni: 1) UU No. 23 Tahun 2007, 2) Peraturan Pemerintah berupa Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian dan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api, 3) Peraturan Menteri Perhubungan berjumlah 37 buah. Sementara itu, tidak ditampilkan untuk regulasi atau kebijakan berupa Keputusan Menteri Perhubungan dan Surat Keputusan (SKEP) Dirjen Perkeretaapian. Namun untuk Keputusan Menteri Perhubungan sebenarnya terdapat paling tidak dua kebijakan yang mengatur peran PT KCJ bekerja sama dengan PT KAI dalam menyelenggarakan KRL Jabodetabek, yakni Keputusan Menteri Perhubungan No. KP 51 Tahun 2009 tentang Pemberian Izin Usaha Penyelenggaraan Sarana Perkeretaapian Umum Kepada PT KAI Commuter Jabodetabek dan Keputusan Menteri Perhubungan No. KP 53 Tahun 2009 tentang Pemberian Izin Operasi Penyelenggaraan Sarana Perkeretaapian Umum Kepada PT KAI Commuter Jabodetabek.

4.3 Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Layanan KRL yang Meningkatkan Aksesibilitas Komuter Menggunakan Moda KRL Jabodetabek

Pembahasan implementasi kebijakan yang meningkatkan aksesibilitas komuter menggunakan jenis layanan KRL Jabodetabek akan memakai analisis pendekatan akses dalam layanan publik seperti sudah dibahas di bab 2.

Pendekatan aksesibilitas atau akses dalam layanan publik yang digunakan sebagai dasar analisis penelitian telah dikembangkan oleh para

pakar aksesibilitas atau akses di berbagai sektor, seperti layanan transportasi publik, layanan kesehatan, layanan bantuan sosial, dan layanan listrik. Hal ini sudah dibahas di bab 2 tesis ini.

Berdasarkan pendekatan akses dalam layanan publik, penelitian ini menemukan tiga implementasi kebijakan layanan KRL yang mendukung peningkatan aksesibilitas komuter dalam melakukan perjalanan ulak-alik di wilayah Jabodetabek, yakni: 1) Kebijakan layanan KRL dengan misi skema PSO KRL ekonomi, 2) Kebijakan pengembangan jenis layanan KRL untuk kesetaraan akses komuter Jabodetabek, 3) Kebijakan pengembangan layanan KRL yang responsif komuter penyandang cacat dan berkebutuhan khusus.

4.3.1 Implementasi Kebijakan Layanan Skema PSO: Konflik Skema Pendanaan dan Pemenuhan SPM

Penyelenggaraan KRL Jabodetabek pada dasarnya adalah untuk memenuhi kebutuhan komuter akan transportasi publik yang terjangkau secara ekonomi untuk melancarkan mobilitas di wilayah Jabodetabek. Dalam melayani pengguna KRL Jabodetabek saat ini, PT KAI (Persero) dan PT KCJ memberlakukan dua jenis layanan berdasarkan, yakni *pertama* KRL ekonomi yang gerbongnya tak berpintu dan tidak memiliki fasilitas AC merupakan layanan KRL yang tarifnya disubsidi pemerintah dengan skema PSO. *Kedua*, KRL *commuter line* yang gerbongnya berpintu dan dilengkapi fasilitas AC yang tarifnya ekonomis.

Untuk melihat pertumbuhan penumpang KRL ekonomi yang disubsidi pemerintah ini, berikut perkembangan jumlah penumpang KRL ekonomi dalam volume (orang), kilometer-Pnp (ribu KM), dan pendapatan selama periode 2010-2011:

Tabel 4.8 Jumlah Penumpang KRL Ekonomi dalam Volume (Orang), Kilometer-Pnp (Ribuan KM), dan Pendapatan (Juta Rp) Selama Periode Tahun 2010-2011

Uraian	Realisasi 2010	Realisasi 2011
Volume (Orang)	69.692.414	48.176.890
Kilometer-Pnp (Ribuan KM)	2.304.234	1.355.034
Pendapatan (Juta Rp)	93.621	77.870

Sumber: Diolah dari PT KAI

Penurunan jumlah penumpang KRL ekonomi seperti yang tampak pada tabel di atas otomatis berimbas pada penurunan kilometer-penumpang dan pendapatan pada periode tahun 2010-2011. Hal ini juga menandakan bahwa KRL berskema PSO ini makin sedikit diminati komuter Jabodetabek. Penurunan jumlah penumpang KRL ekonomi dari tahun 2010 ke tahun 2011, sebesar 21.515.524 orang. Sementara penurunan pendapatan KRL ekonomi dari tahun 2010 ke tahun 2011, sebesar Rp 15,751 miliar. Di pihak lain, KAI mengaku tidak akan mengembangkan KRL ekonomi seperti yang ada sekarang karena dananya tidak cukup untuk membiayai operasional layanan. Berikut penuturan Sulistyio Wimbo Hardjito:

Nggak akan dikembangkan karena memang dananya tidak cukup untuk membiayai operasional. (Mekanisme PSO) tidak ada perbaikan sampai sekarang. Sudah bayar belum tahun 2012? Belum ada kontrak. Bayar dulu. Belum membaik. (Dana PSO selama ini) dana intern KAI. Urusan PSO, sekarang yang mau dicari apa? Anda bayar seribu, dua ribu, tiga ribu, layak? Buat apa? Nggak realistis. Public goods itu kalau jelas. PSO itu asal-asalan skemanya.

Dari segi armada, KRL ekonomi saat ini berjumlah 20 rangkaian dan merupakan armada tua karena diproduksi pada periode tahun 1976-1980. Armada KRL ekonomi sering kali mogok dan ini mengganggu kelancaran perjalanan rangkaian KRL lainnya. Dengan kondisi ini, KAI, menurut juru bicara PT

Kereta Api Indonesia Daerah Operasional 1 Jabodetabek, Mateta Rijalulhaq, berencana menarik KRL ekonomi secara bertahap (Tempo.co, 10 Juni 2012).

Dalam wawancaranya dengan Majalah Tempo, Ignasius Jonan, *Chief Executive Officer* PT KAI (Persero) mengungkapkan mengenai dana PSO, di mana tarif KRL ekonomi yang berlaku masih berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 7 Tahun 2009.

Cukup atau tidaknya dana ini tergantung tingkat layanannya mau seperti apa. Karcis kereta ekonomi sudah 11 tahun tidak naik, masih Rp 2.000 untuk jalur Jakarta-Bogor. Alokasi dana kereta listrik mungkin sekitar 175 miliar. Kurang atau tidak? Ya, kurang! Kalau semua (kereta) mau memakai AC tapi tarif tidak naik, pemerintah harus menyiapkan subsidi untuk KRL paling tidak Rp 500 miliar (Majalah Tempo, edisi 4-10 Juni 2012, h. 131-134).

Dalam tulisan berjudul “Analisis Perhitungan Subsidi (*Public Service Obligation*) dan Dampak Penundaan Kenaikan Tarif Kereta Api Kelas Ekonomi” di Jurnal Keuangan dan Moneter Vol. 14/No. 3/2011, Agunan Samosir menyebutkan periode awal pemberian subsidi kereta api kelas ekonomi tidak banyak mengalami permasalahan, namun sejak ditunda dan bahkan dibatalkannya kenaikan tarif angkutan kereta api kelas ekonomi mengakibatkan terganggunya keuangan PT KAI. Penundaan kenaikan tarif angkutan kereta api kelas ekonomi sampai tiga kali hingga tahun 2011.

Rencana kenaikan tarif menurut Agunan seharusnya diterapkan mulai 1 Juli 2010, namun ditunda sampai akhir tahun 2010 melalui Permenhub No. KM 54 tahun 2010. Kenaikan tarif diterapkan setelah ada evaluasi tarif pada bulan Desember 2010 oleh Pemerintah yaitu Direktorat Jenderal Perkeretaapian, Kementerian Perhubungan. Dan untuk ketiga kalinya pada awal tahun 2011 kenaikan tarif tidak terealisasi.

Berdasarkan wawancara dengan PT KAI dan studi dokumen, dana PSO untuk tahun anggaran 2012 tidak sempat dianggarkan dalam APBN-P 2012, padahal jelas-jelas Perpres No. 53 Tahun 2012 mengamanatkan untuk itu. Di sisi

lain, sampai tesis ini ditulis, kontrak PSO antara PT KAI dan Pemerintah (Kemenkeu) belum dibuat, padahal menurut Sulistyو Wimbo Hardjito, KAI sudah mengirimkan kebutuhan dan surat mengenai PSO ini. Dia menyangkan regulasi yang mengatur ini masih seadanya, padahal itu kepentingan pemerintah. Sulistyو Wimbo Hardjito menuturkan, “*PSO itu bukan kepentingan KAI. Supaya dicatat. Itu yang berkepentingan pemerintah. Pemerintah berkewajiban membantu golongan tidak mampu, maka harus memenuhi kebutuhan itu.*”

Pemenuhan kucuran dana skema PSO dari pemerintah selama ini menurut Sulistyو Wimbo Hardjito hanya bisa memenuhi 60-70 persen dari total yang dibutuhkan. Kontrak skema PSO biasanya dibuat dalam tahun anggaran berjalan, periode Juli-Oktober. Selama tahun anggaran 2012, KAI mengaku melaksanakan skema PSO tanpa kontrak. Dia menegaskan, KAI tidak mungkin menyetop KRL ekonomi dan tidak jalan.

Kondisi permasalahan pencairan dana skema PSO kereta ekonomi, menurut Handy Purnama, *Managing Director of Commerce Advisor for Public Service Obligation* PT KAI (Persero), disebabkan oleh tiga kondisi sebagai berikut:

- 1) Kontrak PSO tergantung dari Biaya Penggunaan Prasarana (TAC), sedangkan TAC belum didukung dengan regulasinya, Permenhub Pedoman Biaya Penggunaan Prasarana (TAC) belum ada dan PP No. 6 Tahun 2009 belum mengatur PNBП untuk penerimaan dari jasa kereta api; 2) Pedoman penetapan biaya penggunaan prasarana perkeretaapian dihitung berdasarkan beban penggunaan prasarana yang berdampak pada biaya perawatan, biaya pengoperasian, dan penyusutan prasarana dengan memperhitungkan prioritas penggunaan prasarana perkeretaapian, sedangkan alokasi pendanaan IMO 2012 di APBN belum ada kepastian; 3) Perhitungan biaya IM (pemeliharaan infrastruktur) berdasarkan Permenhub Pedoman Perhitungan Biaya IM dan Perhitungan biaya IO (operasional infrastruktur) berdasarkan Permenhub Pedoman Perhitungan Biaya IO. Kedua Permenhub ini belum diterbitkan.

Data dana pemeliharaan infrastruktur dan operasional (IMO) kereta api kelas ekonomi termasuk KRL ekonomi Jabodetabek sebagai dasar perhitungan PSO untuk periode tahun 2007-2010 adalah sebagai berikut:

Tabel 4.9 Besar IMO Selama Periode 2008-2010 (dalam Miliar Rp)

Tahun	Besar IMO
2008	859,08
2009	910,90
2010	1.175,19

Sumber: PT KAI (Persero)

Sementara itu, data rinci IMO untuk tahun anggaran 2011 sebagai berikut:

Tabel 4.10 Rincian Dana IMO PT KAI (Persero) 2011 (dalam Ribuan Rp)

No.	Uraian	Program IMO 2011
I.	Biaya Perawatan:	
	1. Jalan Rel	1. 496.787.923
	2. Jembatan	2. 80.690.738
	3. Sintel dan LAA	3. 162.466.147
	4. Renwas STDS	4. 6.600.000
	Jumlah I:	746.544.808
II	Biaya Pegawai:	
	1. Pegawai Pemeliharaan	1. 229.238.206
	2. Pegawai Pengoperasian	2. 311.251.546
	3. Pegawai Ranwas	3. 112.910.968
	Jumlah II:	653.400.738
III	Biaya Umum Instalasi Tetap	12.615.715
	Jumlah Keseluruhan Biaya IMO	1.412.561.261

Sumber: PT KAI

Kondisi kontrak PSO 2012 yang belum ada dan tidak masuknya penagihan dana PSO ke APBN-P 2012 menyulitkan *cash flow* PT KAI. Padahal PT KAI, menurut Sulistyo Wimbo Hardjito, harus membayar gaji pegawai berjumlah 27 ribu orang di seluruh Indonesia dan gaji ini merupakan biaya tetap (*fixed cost*). Bahkan dana PSO selama ini yang dikucurkan pemerintah tidak cukup membiayai operasional kereta api ekonomi, termasuk KRL ekonomi.

Berikut dana skema PSO yang diterima PT KAI periode tahun 2005-2011:

Tabel 4.11 Dana PSO untuk Kereta Api Periode 2005-2011
(dalam Miliar Rp)

Tahun	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (draf <i>budget</i>)
Jumlah	270	450	281,3	688,4	514,8	535	594

Sumber: Kementerian Keuangan

Perbaikan prosedur pencairan skema dana PSO untuk KAI sebenarnya sudah disampaikan dalam rekomendasi laporan akhir Tim Teknis Revitalisasi Perkeretaapian Nasional (TRKA) yang dibentuk Menko Perekonomian Boediono. Bahkan seruan perbaikan prosedur skema dana PSO untuk KAI ini diulang lagi pada Rapat Keselamatan Kereta Api di Kantor Wapres Boediono, Oktober 2010.

Dalam rekomendasi laporan akhir TRKA (2009) disampaikan bahwa skema PSO yang merupakan subsidi angkutan kereta api perlu tetap memberdayakan masyarakat berpenghasilan rendah dalam menggunakan jasa angkutan kereta api. Subsidi yang selama ini diberikan dalam bentuk alokasi anggaran kepada PT Kereta Api (Persero) untuk membiayai kewajiban pelayanan umum didasarkan pada Surat Keputusan Bersama (SKB) dua Dirjen dan satu Deputi, yaitu Dirjen Perhubungan Darat, Dirjen Anggaran, dan Deputi Ketua Bappenas Bidang Prasarana tahun 1999, yang menetapkan bahwa persetujuan PSO disesuaikan dengan kemampuan pembiayaan negara. PSO diberlakukan hanya untuk kereta penumpang kelas ekonomi yang tarifnya ditentukan oleh pemerintah.

Menurut Tim Teknis, skema PSO pada prinsipnya pemerintah mewakili para pengguna kereta dalam menggunakan jasa angkutan yang dititipkan kepada operator angkutan. Pemerintah menetapkan Standar Pelayanan Minimum yang

diinginkan dan menetapkan tarif yang terjangkau oleh pengguna (*ability to pay*). Selisih antara biaya produksi per orang-km dengan tarif ditambah kesepakatan margin merupakan besaran nilai PSO yang berhak diterima oleh operator angkutan. Agar lebih efektif dalam proses bisnis dan terhindar dari perselisihan yang tidak perlu saat dilakukan audit PSO, Tim Teknis merekomendasikan perubahan basis *input-pricing* yang diterapkan dalam mekanisme PSO selama ini menjadi kriteria penjualan pelayanan (*performance-based*). Dan tidak terlalu berlebihan bila dalam angkutan sejenis titipan seperti PSO ini, pemerintah terlebih dahulu menyiapkan uang muka (10-25 persen) kepada operator angkutan.

Perbaikan *kedua*, menurut Tim Teknis adalah pengaturan khusus, Kereta Api Jabodetabek sebagai wilayah operasi yang memiliki porsi PSO terbesar, harus memungkinkan menerima pendanaan PSO secara langsung dari Pemerintah tanpa melalui perusahaan induk PT KAI (Persero).

Perbaikan *ketiga*, menetapkan kelompok sasaran yang perlu mendapat subsidi, menentukan jalur-jalur yang tidak menguntungkan namun mempunyai manfaat ekonomi yang tinggi sehingga pemberian subsidi diperlukan untuk mempertahankan layanan angkutan kereta api pada jalur itu, menentukan layanan angkutan kereta api yang dapat diberhentikan tanpa mengurangi manfaat bagi kepentingan masyarakat. Operator penerima subsidi juga dapat ditentukan berdasarkan tender terbuka, untuk mendapat kualitas layanan yang terbaik bagi masyarakat. Dalam jangka panjang, subsidi PSO perlu ditiadakan karena masyarakat telah mampu membayar tarif kereta api yang tarifnya semakin murah karena persaingan antaroperator yang ketat. Sebelumnya Pemerintah perlu mensosialisasikan wacana bahwa subsidi angkutan kereta api pada jalur-jalur tertentu akan dialihkan dalam bentuk lain atau diperuntukkan bagi wilayah-wilayah lain yang masyarakatnya lebih memerlukan bantuan pemerintah.

Kehadiran Perpres No. 53 Tahun 2012 yang lahir Mei 2012 ternyata dalam waktu singkat telah menjadi tidak efektif karena amanah untuk memasukkan pembiayaan skema PSO kereta api dalam APBN-P 2012 tidak terwujud. Proses pengurusan PSO seperti dikatakan Handy Purnama belum selesai, sedangkan APBN-P 2012 justru sudah disahkan oleh DPR.

Jumlah komuter yang menggunakan KRL ekonomi memang menurun pada periode tahun 2010-2011, namun tetap saja penumpangnya meluber sampai atap terutama di jam sibuk ketika jam masuk dan pulang kerja. Hal ini menggambarkan bahwa penurunan jumlah penumpang tidak secara otomatis membuat kepadatan penumpangnya yang sampai meluber ke atap menjadi berkurang. Hari-hari ini, perbandingan jumlah sarana dengan penumpang masih belum sejang, sehingga belum menjamin kenyamanan penumpang KRL ekonomi yang masih harus berjubel dalam panasnya hawa Jabodetabek. Berikut gambar gerbong KRL ekonomi yang mengangkut komuter meluber sampai atap kereta:

Gambar 4.2 Penumpang Meluber ke Atap KRL Ekonomi yang Berhenti di Stasiun UI Depok



Sumber: Dokumentasi peneliti

Ella Ubaidi melihat belum membaiknya layanan KRL ekonomi salah satunya karena sampai saat ini pemerintah masih belum merevisi harga tiket KRL ekonomi yang memang harus ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan misi PSO. Berikut penuturan Ella Ubaidi:

Sekarang saya mau tanya harga segelas teh botol, tiga ribu, dan berapa Anda bayar ke Bogor kelas ekonomi, dua ribu. Mikir sendiri. *Mbok* minum untuk kencing lebih mahal daripada naik kereta. Nah ini dalam kebijakan publik tidak pernah disikapi karena kereta dianggap buat angkut orang *kere*, sehingga standarnya di situ dipatok di kemiskinan. Kereta api Indonesia turun kelas, KAI dibangun oleh Belanda pertama kali dari 1887. Kantor utama di Lawang Sewu Semarang itu, kere apa *nggak*? Seperti istana. Mestinya kita ini perusahaan paling kaya. Saya serius. Ini kita tidak maju. *Track* kita tiga belas ribu kilometer ke lima ribu, ke mana delapan ribu kilometer? Ini akibat kebodohan kita karena warisan tidak dikelola dengan baik dan benar.

Persoalan lainnya yang membuat buruk layanan KRL ekonomi adalah fasilitas gerbong yang umumnya tidak berpintu dan tidak berjendela. Temuan Forum Komunikasi Penumpang KRL Jabodetabek ketika melakukan evaluasi pelaksanaan SPM di stasiun dan perjalanan KRL Jabodetabek (2011), memperlihatkan umumnya KRL ekonomi tidak bisa ditutup pintu dan jendelanya. Kondisi ini menjadi salah satu pemicu komuter duduk memadati atap kereta, berjubelan di depan pintu, dan berdiri di antara sambungan gerbong.

Berikut temuan evaluasi terhadap implementasi SPM Stasiun dan Perjalanan KRL Jabodetabek yang dilakukan oleh komunitas pengguna KRL, yakni Forum Komunikasi Penumpang KRL Jabodetabek:

Tabel 4.12 Perbandingan SPM Perjalanan KRL Ekonomi Jabodetabek dalam 3 Bulan Implementasi

SPM Perjalanan Kereta Api Ekonomi (Perkotaan)	Indikator	Kondisi Pas Evaluasi
1. Pintu	Minimal 95 persen sesuai dengan standar teknis dan standar operasi	Lebih dari 95 persen tidak bisa ditutup (data kasar)
2. Jendela	Minimal 95 persen sesuai dengan standar teknis dan standar operasi	Lebih dari 95 persen tidak bisa ditutup (data kasar)
3. Tempat duduk dengan konstruksi tetap yang mempunyai sandaran	Jumlah penumpang maksimum 1 m ² untuk 6 orang	Jam sibuk, penumpang padat sekali, sampai ada yang bergelantungan/naik ke atap
4. Lampu penerangan	Minimal 95% sesuai dengan standar teknis dan standar operasi	Lampu KRL ekonomi banyak yang mati
5. Penyejuk udara dan kipas angin	e. 5 (lima) buah fan dan 4 (empat) buah exhaust dengan diameter propeler minimum 30 cm	Kecelakaan bulan April, penumpang KRL ekonomi tangan terserempet propeler kipas angin, karena kipas tidak ditutup. Berbahaya
6. Rak bagasi	Minimal 95% sesuai dengan standar teknis dan standar operasi	Kondisi rak cukup bagus. Tapi sering kali berdebu, sehingga bisa mengganggu yang berdiri
7. Fasilitas pegangan untuk penumpang berdiri	Tidak jelas	<ul style="list-style-type: none"> • Kecelakaan bulan April, penumpang KRL Ekonomi tangan terserempet propeler kipas angin, karena kipas tidak ditutup.

		Berbahaya <ul style="list-style-type: none"> • Penumpang berdiri di tengah tidak kebagian pegangan
8. Fasilitas kesehatan	1 (satu) set ditempatkan di setiap kereta	Tidak jelas
9. Fasilitas keselamatan dan keamanan	Fasilitas agar memberikan rasa aman dan menjamin keselamatan bagi pengguna jasa kereta api dan mencegah terjadinya tindak kriminal kepada pengguna jasa KA dalam bentuk: <ol style="list-style-type: none"> a. pemadam kebakaran, b. alat pemecah kaca, dan c. petugas keamanan. Jumlah <ol style="list-style-type: none"> a. Sesuai standar operasi b. Minimal terdapat 1 orang petugas menjaga 2 kereta 	Tidak jelas

Sumber: Forum Komunikasi Penumpang KRL Jabodetabek (2011)

Kenyataan fasilitas layanan KRL ekonomi Jabodetabek yang tidak mengikuti SPM dalam melayani komuter Jabodetabek ditanggapi Sulistyو Wimbo Hardjito.

Kalau sudah *ngomongin* masalah SPM segala macam. Itu tidak bisa dianalisis. Kalau *ngomong* akademik, bolehlah. Tapi dalam kenyataan itu jauh. Kalau sudah begitu mau *ngomong* apa? Pinjam bank itu ada bunganya *nggak*? Ini dikasih juga *nggak*. Wong kerja juga kerja rodi. Apalagi *ngomongin* SPM. Uang itu dibagi saja *nggak*. Gimana nuntut SPM?

Menanggapi layanan KRL ekonomi yang penumpangnya meluber di atap kereta dan pintu kereta, Handy Purnama kepada peneliti mengaku heran. Menurutnya, kalau dalam angkutan umum bermotor, polisi bisa menilang dan menghentikan angkutan mobil yang penumpangnya berjubel, mengapa rangkaian KRL ekonomi tidak dihentikan. Handy Purnama juga berharap kalangan universitas, seperti Universitas Indonesia yang kampusnya di Depok dilalui dua stasiun KRL, bisa memberikan kajian untuk mencari solusi agar penumpang tidak naik di atap kereta.

Ella Ubaidi kemudian mempertanyakan kebijakan di balik layanan KRL ekonomi yang buruk ini. Menurutnya hal ini disebabkan kelas layanan moda angkutan transportasi massal sudah *dipatek* moda transportasi “rakyat”.

Kereta api moda angkutan massal. Titik. Jangan ditambah-tambah untuk kelas bawah. Dengan standar keselamatan dan bla...bla... itu *gimmick* saja. Tapi kalau misalnya sudah dipatok *dipatek* ya kereta api itu adalah moda angkutan transportasi untuk rakyat karena itu selalu begitu. Ini bukan imej, karena kita sekarang berdebat di mana-mana: Kamu tidak boleh begitu *dong*. Ini *kan buat ngangkut* rakyat. Nah pertanyaan orang seperti saya, yang dikatakan rakyat itu siapa. Kalau persepsi mereka secara otomatis yang namanya rakyat itu *kere*, makanya kereta api *kere* terus. Kita sekarang ganti imejnya. Kita ini sekarang mau bantu orang banyak sampai tujuan. Tapi diputuskan dulu kereta api itu apa: *public goods, private goods, mixed goods?* Kalau saya *mixed goods*. Artinya bukan jualan kapal pesiar, tapi tidak bisa gratisan.

Ditambahkan Ella Ubaidi, Indonesia sebenarnya sejak tahun 1952 sudah memiliki posisi sama dengan negara yang *establish* dalam menggunakan moda transportasi kereta api. Berikut penuturan Ella Ubaidi:

Soekarno, 1952, dapat menyamai negara-negara sudah *establish* ketika memasukkan 27 unit lokomotif diesel pertama dari GE. Bangganya

kayak apa, bisa *standing* di depan masyarakat Indonesia bahwa tujuh tahun kemerdekaan kita. Itu kita sebut ada harga diri. Jadi begitu itu di-*launching* ... ditanya *duit* dari mana nih? Begitu pintarnya Soekarno dia menggunakan anggaran Marshal Plan. Amerika kemudian memberikan GM.... Itulah yang saya sebut status harga diri. Ini kita tidak punya lagi.

Membenahi KRL Jabodetabek berarti kembali lagi memaknai revitalisasi perkeretaapian nasional. Merujuk Dikun (2010), revitalisasi perkeretaapian harus menempatkan kereta api sebagai moda transportasi modern yang mengutamakan ketertiban, keamanan, kenyamanan, dan kebersihan. Revitalisasi perkeretaapian harus mencakup juga revitalisasi budaya pengguna kereta api. Pemerintah perlu mengambil inisiatif untuk menyelenggarakan suatu kegiatan pendidikan publik dan pengayaan budaya masyarakat pengguna kereta api untuk menciptakan budaya modern dalam menggunakan semua fasilitas perkeretaapian.

Djoko Setijowarno, Ketua Forum Komunikasi Perkeretaapian MTI sekaligus Kepala Laboratorium Transportasi Unika Soegijapranata Semarang, menyarankan untuk mengubah skema PSO. Berikut penuturannya kepada peneliti:

Idealnya tidak diberikan pada jenis keretanya. Lebih baik pada orang miskin yang perlu perjalanan karena mahal, jadi bisa terjangkau. Tiket khusus memungkinkan untuk itu karena ada penggunaan e-KTP. Tinggal menentukan oleh Kemenhub, BPS, Pemda: rakyatnya yang mana. Terus dievaluasi setiap tahun. Orang malu dapat terus-menerus. Di Belanda, orang-orang miskin gratis, termasuk juga perumahan. Tetapi, tetap harus ada yang bayar. Kalau gratis, semuanya minta, *ngaku* miskin.

4.3.2 Implementasi Kebijakan Pengembangan Jenis Layanan KRL untuk Kesetaraan Akses

Implementasi kebijakan pengembangan jenis layanan KRL untuk kesetaraan akses ditandai dengan dihapuskannya jenis layanan KRL ekspres AC pada 2011 di sistem operasi layanan KRL Jabodetabek. Selain KRL ekspres AC, sistem operasi layanan waktu itu menyediakan layanan KRL ekonomi dan KRL ekonomi AC. Layanan KRL Jabodetabek lalu diubah dengan sistem operasi tunggal atau *single operation*, di mana semua KRL berhenti di semua stasiun. Hal ini berbeda dengan layanan KRL ekspres AC yang bisa menyusul KRL lainnya di stasiun tertentu dan tidak berhenti di semua stasiun. Jenis layanan KRL yang tersedia di sistem operasi layanan *single operation* adalah: KRL ekonomi dan jenis layanan baru KRL *commuter line*.

Pemberlakuan *single operation*, menurut Ella Ubaidi, merupakan penghapusan kelas penumpang KRL berdasarkan kemampuan membayar tiket dan untuk kesetaraan layanan di mana kereta penumpang jenis layanan apapun harus berhenti di setiap stasiun. Berikut penuturannya:

Kita sekarang ini mau bantu orang banyak sampai tujuan, tetapi kalau sudah ditetapkan untuk kelas... mengkluster orang, kelas menengah, kelas bawah. Tidak boleh ada kalimat itu karena Ibu lihat, namanya sebuah transportasi moda di negara maju itu tidak ada kelas. Ibu naik MRT di Singapura, Ibu boleh berpenghasilan sepuluh juta, boleh juga tidak berpenghasilan, karcisnya sama. Tidak ada kelas untuk yang *kere*, naik ekonomi, yang kaya naik bisnis. Terus begitu kita fasilitasi lebih *bablas*. *Nggak* ada. Nah dirut yang sekarang dengan jajaran direksinya, moda tidak ada kelas, komunal *cut*, *nggak*. *You* mau bayar 100, 10, *you* tetap berhenti.Kamu bayar lebih tinggi oke dan *You* dapat fasilitas lebih baik, tapi konsekuensi *You* harus sama menderita, *You* harus *stop* tiap stasiun. *Nggak seneng* ya jangan naik.

Pengembangan jenis layanan yang menuju kesetaraan akses mulai dilakukan KAI ketika KRL ekonomi AC diluncurkan pada tahun 2007.

Sebelumnya, KAI hanya menyediakan dua jenis layanan: KRL ekonomi dan KRL ekspres AC. Pengembangan jenis layanan KRL berikutnya yang melingkupi *single operation* dilakukan pada 2011 juga, di mana KAI dan KCJ mengembangkan perluasan rute layanan dari empat rute menjadi enam rute. Perluasan rute layanan ini disebut *loop line* di mana posisi Stasiun Manggarai menjadi transit untuk enam rute perjalanan KRL Jabodetabek.

Berikut spesifikasi jenis layanan KRL Jabodetabek berdasarkan nilai aksesibilitas ekonomi (*ability to pay/affordability*), aksesibilitas stasiun, dan aksesibilitas rute bagi komuter:

Tabel 4.13 Jenis Layanan KRL Jabodetabek dan Nilai Aksesibilitasnya untuk Komuter

Jenis Layanan	Aksesibilitas Ekonomi	Aksesibilitas Stasiun	Aksesibilitas Rute/Waktu
1. KRL Ekspres AC	Tarif paling mahal karena hanya berhenti di beberapa stasiun selama perjalanan dari asal stasiun sampai ke tujuan stasiun. Misalnya KRL ekspres Depok-Jakarta Kota seharga Rp 9.000.	KRL ini untuk tiba di stasiun tujuan Jakarta Kota, hanya berhenti di Stasiun Gondangdia, Stasiun Gambir, dan Stasiun Juanda. Jadi tidak berhenti di setiap stasiun yang dilewati. Komuter tertentu yang bisa mengakses layanan KRL Ekspres AC	Waktu tempuh perjalanan lebih cepat dari stasiun asal ke stasiun tujuan.
2. KRL Ekonomi (Sebelum 2011)	Tarif paling murah Rp 2.000 untuk rute Stasiun Bogor-Jakarta Kota.	Berhenti di setiap stasiun. Mobilitas komuter tertunda karena perjalanannya disusul KRL ekspres di	Waktu tempuh sulit dipastikan dan tertunda karena disusul KRL Ekspres AC

		stasiun-stasiun tertentu.	
3. KRL Ekonomi AC (2007-2011)	Tarif Rp 6.000 untuk Stasiun Bogor-Jakarta Kota	Berhenti di setiap stasiun. Mobilitas komuter tertunda karena perjalanannya disusul KRL ekspres di stasiun-stasiun tertentu.	Waktu tempuh sulit dipastikan dan tertunda karena disusul KRL Ekspres AC
4. Single Operation: KRL ekonomi dan Commuter Line (Juli 2011)	Tarif KRL Ekonomi Rp 2.000 untuk Stasiun Bogor-Jakarta Kota Tarif Commuter Line Rp 7.000 untuk Stasiun Bogor-Jakarta Kota	Berhenti di setiap stasiun. Mobilitas komuter lebih terjamin karena KRL tidak disusul KRL Ekspres. Jadi lama perjalanan lebih bisa diperhitungkan.	Waktu tempuh sama dan beriringan atau tunggal. Yang membedakan adalah frekuensi dan jadwal perjalanan KRL, baik untuk KRL Ekonomi AC maupun <i>Commuter Line</i> .
5. Loop Line: Single Operation yang rutenya ditambah (Desember 2011)	Tidak ada tarif baru, tapi komuter untuk rute yang berbeda harus transit dan membeli tiket terusan yang relatif bisa menambah pengeluaran. Misalnya dari rute Stasiun Bekasi mau ke rute Stasiun Bogor, maka harus transit di Stasiun Manggarai	Stasiun yang bisa dijangkau/diakses komuter lebih banyak.	Lokasi yang akan dituju lebih luas. Misalnya menambah rute ke stasiun Pasar Senen dan Jatinegara

Sumber: Diolah sendiri

Pengembangan berbagai jenis layanan KRL Jabodetabek pada dasarnya telah meningkatkan aksesibilitas komuter. *Pertama*, komuter Jabodetabek mendapatkan perlakuan yang sama memanfaatkan/mengakses KRL yang berhenti di setiap stasiun yang dilayani. *Kedua*, secara ekonomi komuter mengakses harga tiket yang disparitasnya tidak terlalu jauh seperti harga tiket KRL ekspres AC yang jauh lebih mahal dibandingkan KRL ekonomi. *Ketiga*, komuter bisa mengakses perjalanan yang lebih luas rutenya. *Keempat* komuter mendapat layanan waktu tempuh yang setara karena kereta yang dinaikinya tidak disusul oleh KRL yang punya kelas lebih mahal.

Dari berbagai laporan yang ada, baik dari KAI maupun pihak lainnya, penyediaan layanan baru KRL telah menambah jumlah komuter yang menggunakan KRL Jabodetabek. Jenis layanan *single operation* misalnya telah meningkatkan jumlah komuter yang menggunakan KRL *commuter line*. Berikut jumlah kenaikan penumpang di lintas Bogor- Jakarta Kota pada Juli 2011 sebelum dan sesudah pemberlakuan *single operation*:

Tabel 4.14 Kenaikan Jumlah Penumpang KRL Jabodetabek Sebelum dan Sesudah Pemberlakuan Single Operation Lintas Bogor-Jakarta Kota

No	STASIUN	Sebelum SO		SO	%
		Berh Eksp	Rata2 Sblm SO	Rata2 SO	
1	BOGOR	Y	16,910	19,413	15%
2	CILEBUT	Y	2,831	3,380	19%
3	BOJONGGEDE	Y	7,157	7,872	10%
4	CITAYAM	Y	3,969	5,281	33%
5	DEPOK	Y	8,414	9,461	12%
6	DEPOKBARU	Y	8,087	10,181	26%
7	PONDOKCINA	Y	4,115	4,360	6%
8	UI	Y	2,622	3,442	31%
9	UP		386	800	107%
10	LENTENGAGUNG	Y	960	1,940	102%
11	TANJUNGBARAT	Y	1,194	1,812	52%
12	PASARMINGGU		1,265	2,504	98%
13	PASARMINGGUBARU		306	607	98%
14	DURENKALIBATA		1,457	2,594	78%
15	CAWANG	Y	2,662	3,590	35%
16	TEBET	Y	3,271	5,805	77%
17	MANGGARAI	Y	3,378	5,486	62%
18	CIKINI	Y	1,569	3,079	96%
19	GONDANGDIA	Y	6,951	5,934	-15%
20	GAMBIR	Y	4,704	5,331	13%
21	JUANDA	Y	7,024	6,044	-14%
22	SAWAHBESAR		925	1,923	108%
23	MANGGABESAR		673	1,333	98%
24	JAYAKARTA		493	1,129	129%
25	JAKARTAKOTA	Y	15,482	17,338	12%
	TOTAL		106,806	130,636	22%

Sumber: PT KCJ

Berdasarkan tabel 4.14 tampak bahwa komuter lintas Bogor-Jakarta Kota merespons positif pemberlakuan *single operation*. Bertambahnya jumlah penumpang di semua stasiun mencapai rata-rata 22 persen untuk 25 stasiun yang ada di lintas ini.

Tabel 4.15 Kenaikan Jumlah Penumpang KRL Jabodetabek Sebelum dan Sesudah Pemberlakuan Single Operation Lintas Bekasi-Jakarta Kota

No	STASIUN	Sebelum SO		SO	%
		Berh Eksp	Rata2 Sblm SO	Rata2 SO	
1	BEKASI	Y	10,014	10,721	7%
2	KRANJI	Y	3,623	3,754	4%
3	CAKUNG	Y	1,151	1,516	32%
4	KLENDER BARU	Y	2,087	1,764	-15%
5	BUARAN		462	596	29%
6	KLENDER		422	535	27%
7	JATINEGARA		1,226	1,606	31%
8	PONDOK JATI		3,378	5,486	62%
9	KRAMAT		228	193	-15%
10	GANG SENTIONG		522	413	-21%
11	PASAR SENEN		279	242	-13%
12	KEMAYORAN		1,442	1,413	-2%
13	RAJAWALI		782	754	-4%
14	KAMPUNG BANDAN		290	242	-17%
15	MANGGARAI	Y	963	956	-1%
16	CIKINI	Y	1,569	3,079	96%
17	GONDANGDIA	Y	6,951	5,934	-15%
18	GAMBIR	Y	4,704	5,331	13%
19	JUANDA	Y	7,024	6,044	-14%
20	SAWAH BESAR	Y	925	1,923	108%
21	MANGGA BESAR	Y	673	1,333	98%
22	JAYAKARTA	Y	493	1,129	129%
23	JAKARTA KOTA	Y	15,482	17,338	12%
	TOTAL		64,691	72,301	12%

Sumber: PT KCJ

Berdasarkan tabel 4.15 tampak bahwa komuter lintas Bekasi- Jakarta Kota secara umum merespons positif pemberlakuan *single operation*. Lintas ini membukukan kenaikan penumpang 12 persen, meskipun dilihat per stasiun, terjadi penurunan penumpang di 10 stasiun setelah pemberlakuan *single operation*. Kenaikan penumpang terjadi di 13 stasiun lainnya di lintas Bekasi-Jakarta Kota.

Tabel 4.16 Kenaikan Jumlah Penumpang KRL Jabodetabek Sebelum dan Sesudah Pemberlakuan Single Operation Lintas Serpong- Jakarta Kota

No	STASIUN	Sebelum SO		SO	%
		Berh Eksp	Rata2 Sblm SO	Rata2 SO	
1	PARUNG PANJANG		349	446	28%
2	CICAYUR		15	17	12%
3	CISAUK		36	49	38%
4	SERPONG	Y	2,308	2,583	12%
5	RAWA BUNTU		2,212	2,350	6%
6	SUDIMARA	Y	4,977	4,949	-1%
7	JURANG MANGU		970	987	2%
8	PONDOK RANJI	Y	2,439	2,452	1%
9	KEBAYORAN		732	991	35%
10	PALMERAH		1,687	2,056	22%
11	TANAH ABANG	Y	9,717	10,400	7%
12	KARET		264	580	120%
13	SUDIRMAN	Y	13,092	10,072	-23%
15	MANGGARAI	Y	3,378	5,486	62%
16	DURI		369	464	26%
17	ANGKE		104	234	126%
18	KAMPUNG BANDAN	Y	963	956	-1%
19	JAKARTA KOTA	Y	15,482	17,338	12%
	TOTAL		59,094	62,408	6%

Sumber: PT KCJ

Berdasarkan tabel 4.16 tampak bahwa komuter lintas Serpong- Jakarta Kota secara umum merespons positif pemberlakuan *single operation*. Lintas ini membukukan kenaikan penumpang 6 persen, lebih rendah dibandingkan dua lintas stasiun sebelumnya. Terdapat 3 stasiun yang mengalami penurunan penumpang setelah pemberlakuan *single operation*. Sisanya 16 stasiun mengalami kenaikan penumpang.

Tabel 4.17 Kenaikan Jumlah Penumpang KRL Jabodetabek Sebelum dan Sesudah Pemberlakuan Single Operation Lintas Tangerang-Jakarta Kota

No	STASIUN	Sebelum SO		SO	%
		Berh Eksp	Rata2 Sblm SO	Rata2 SO	
1	TANGERANG	Y	1,621	1,898	17%
2	BATUCEPER		48	207	327%
3	PORIS	Y	1,063	1,040	-2%
4	KALIDERES		44	109	147%
5	RAWABUAYA	Y	432	398	-8%
6	BOJONGINDAH		4	31	711%
7	PESING		6	39	566%
8	DURI	Y	369	464	26%
9	ANGKE		104	234	126%
10	KAMPUNG BANDAN	Y	963	956	-1%
11	JAKARTAKOTA	Y	15,482	17,338	12%
	TOTAL		20,137	22,713	13%

Sumber: PT KCJ

Berdasarkan tabel 4.17 tampak bahwa komuter lintas Tangerang-Jakarta Kota secara umum merespons positif pemberlakuan *single operation*. Lintas ini membukukan kenaikan penumpang 13 persen, namun ada 3 stasiun yang menurun penumpangnya setelah pemberlakuan *single operation*.

Pengembangan jenis layanan KRL berupa *single operation* maupun *loop line* menurut Sugeng Priyono, Kepala Humas PT KAI (Persero), merupakan tahapan untuk pengembangan angkutan penumpang KRL yang ditargetkan mencapai 1,2 juta per hari pada 2018. Bahkan sejak dua bulan lalu (wawancara dengan peneliti Juni 2012), PT KAI (Persero) telah menetapkan Lembaga Afiliasi Penelitian dan Industri (LAPI) ITB melakukan *feasibility study* untuk pengelolaan KRL Jabodetabek dan kereta api bandara sesuai kewenangan penugasan yang diberikan Perpres No. 83 Tahun 2011 kepada PT KAI (Persero).

Pengembangan jenis layanan KRL Jabodetabek sebenarnya sudah dirumuskan oleh TRKA dalam rekomendasi kebijakannya, bahwa dalam jangka pendek-menengah, berbagai perbedaan kelas perlu dihilangkan, sehingga semua penumpang mendapatkan tingkat pelayanan yang sama. Setelah itu dan bila dikehendaki, pemerintah nantinya dapat memberikan subsidi harga pada

kelompok masyarakat tertentu (misal, kelompok miskin) sehingga yang bersangkutan dapat membeli karcis dengan diskon, dan diskon tersebut yang nantinya ditagihkan kepada pemerintah sebagai PSO. Jenis dan tingkat layanan tunggal dengan sendirinya akan mempermudah pengendalian penumpang baik di stasiun maupun di atas kereta, mempermudah pengendalian operasi-perawatan, serta memperjelas penyaluran subsidi pemerintah melalui skema PSO. (Laporan Akhir Tim Teknis Revitalisasi Perkeretaapian Nasional, 2009)

Perkembangan jumlah penumpang KRL *commuter line* baik berdasarkan sarana yang dimiliki KAI (ekonomi AC) maupun yang dimiliki KCJ (komersial), dalam volume (orang), Kilometer-Pnp (ribu KM), dan Pendapatan selama periode 2010-2011 adalah sebagai berikut:

Tabel 4.18 Jumlah Penumpang KRL Commuter Line dalam Volume (Orang), Kilometer-Pnp (Ribuan KM), dan Pendapatan (Juta Rp) Selama Periode Tahun 2010-2011

Uraian	Realisasi 2010	Realisasi 2011
Volume (Orang)	54.594.630	62.640.926
Kilometer-Pnp (Ribuan KM)	1.797.913	1.850.269
Pendapatan (Juta Rp)	351.697	414.213

Sumber: Diolah dari PT KAI

Berdasarkan data pada tabel di atas, terlihat jelas bahwa terjadi peningkatan jumlah penumpang KRL *commuter line* yang sedikit banyak dipengaruhi oleh sistem operasi layanan KRL *single operation* dan penambahan rute layanan *loop line* yang diberlakukan pada pertengahan dan akhir 2011. Peningkatan penumpang dari tahun 2010 sebesar 54.594.630 orang menjadi 62.640.926 orang pada tahun 2011. Kenaikan penumpang dari tahun 2010 ke tahun 2011, sebesar 8.046.296 orang. Peningkatan jumlah penumpang ini secara otomatis meningkatkan jumlah pendapatan KAI dan KCJ, yakni dari Rp 351,697 miliar pada tahun 2010 menjadi Rp 414,213 miliar pada tahun 2011. Terjadi kenaikan pendapatan dari tahun 2010 ke tahun 2011, sebesar Rp 62,516 miliar.

4.3.3 Implementasi Kebijakan Pengembangan Layanan KRL yang Responsif Komuter Penyandang Cacat dan Berkebutuhan Khusus

Implementasi kebijakan pengembangan layanan KRL responsif komuter penyandang cacat dan berkebutuhan khusus masih memerlukan banyak perbaikan. Dalam substansi kebijakan perkeretaapian, dari mulai UU Perkeretaapian, sampai kebijakan turunannya berupa Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri, aksesibilitas untuk komuter penyandang cacat dan berkebutuhan khusus, paling eksplisit dimuat dibandingkan aksesibilitas *layout* stasiun KRL misalnya. Hal ini sudah disampaikan oleh Taufik Hidayat dari LIPI di awal bab 4 ini.

Salah satu layanan yang merupakan pengembangan kebijakan layanan KRL yang responsif berkebutuhan khusus dalam hal ini responsif gender adalah *kereta khusus wanita* di KRL ekonomi AC pada 2008. *Kereta khusus wanita* tersedia di rangkaian KRL, gerbong ke-1 atau terdepan dan gerbong ke-8 atau terakhir. Menurut Djoko Setijowarno, *kereta khusus wanita* sudah bagus. “*Thailand dan Malaysia sudah mengoperasikan lebih dulu karena terjadinya pelecehan.*”

Dalam “Panduan Pengintegrasian Aspek Gender dalam Perencanaan dan Penganggaran Kementerian Perhubungan” (2009) yang diterbitkan atas kerja sama Kementerian Perhubungan dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, disebutkan latar belakang mengapa diperlukan *kereta khusus wanita* sebagai berikut:

Di sisi sarana perkeretaapian, juga menjadi salah satu permasalahan tersendiri bagi perempuan, karena kapasitas angkut yang tidak memadai sehingga penumpang kereta api dalam hal ini baik laki-laki maupun perempuan berdesak-desakan terutama pada pagi hari atau sore hari (waktu puncak) sehingga sering terjadi pelecehan seksual, pencopetan, dan kasus kriminal lainnya. Untuk mengatasi hal tersebut PT Kereta Api (Persero) sebagai operator/badan usaha penyelenggara sarana telah

mengoperasikan 2 (dua) unit kereta khusus perempuan pada setiap rangkaian (1 rangkaian terdiri dari 8 unit kereta) (h. 18).

Saat ini kondisi layanan *kereta khusus wanita* tersedia baik di layanan KRL *commuter line* maupun KRL Ekonomi. Namun demikian, layanan *kereta khusus wanita* baru berjalan baik di KRL *commuter line*, sedangkan di KRL ekonomi belum bisa berjalan. Hal ini disebabkan salah satunya karena di dalam *kereta khusus wanita* KRL *commuter line* disediakan beberapa petugas KCJ yang bertugas mengedukasi komuter tentang kekhususan gerbong ini untuk wanita dengan mempersilakan penumpang laki-laki yang sudah masuk berpindah ke gerbong lainnya dan sekaligus petugas ini mengecek tiket penumpang, sedangkan KAI yang menyelenggarakan layanan KRL ekonomi tidak menyediakan petugas di gerbong *kereta khusus wanita*. Berikut gambar kereta khusus wanita di layanan KRL *commuter line* dan layanan KRL ekonomi:

Gambar 4.3 Kereta Khusus Wanita Layanan KRL Commuter Line



Sumber: Dokumentasi peneliti

Gambar 4.4 Kereta Khusus Wanita Layanan KRL Ekonomi



Sumber: Dokumentasi peneliti

Kembali ke implementasi layanan KRL yang responsif komuter penyandang cacat, ke depan menurut Adi Prasetyo yang sedang melakukan audit aksesibilitas Kampus UI termasuk di Stasiun UI ini, ketika mengadakan perencanaan bangunan misalnya harus sudah menghitung aksesibilitas untuk semua orang. Berikut penuturannya:

Sebetulnya ke depan ketika mengadakan perencanaan bangunan itu, juga sudah menghitung aksesibilitas untuk semua orang. Kalau Jabotabek ini dari Stasiun Kota sampai Bogor, masih kurang sekali aksesibilitas bagi penyandang cacat. Artinya kemudian teman-teman berkebutuhan khusus inilah yang harus dituntut menyesuaikan diri dengan lingkungan dan harus mengembangkan solusi-solusi pribadi yang bisa dipakai untuk menghadapi *barrier* lingkungan seperti itu. Kendala lingkungan seperti itu harus dihadapi.

Lebih lanjut Adi Prasetyo menambahkan:

Jadi kalau *ngomongin* aksesibilitas yang kecil-kecil, bagaimana orang bisa mengakses toilet, bagaimana orang bisa mengakses loket. Kalau pengguna kursi roda *kan* posisinya lebih rendah, sehingga tidak bisa tatap mata langsung. Itu jadi persoalan tersendiri. Untuk yang tunanetra, tiketnya itu juga tidak pernah dicetak dalam huruf braille. Jadi hanya mengandalkan kepercayaan saja ketika pesan tiket ke Bogor pasti ke Bogor.

Djoko Setijowarno mengomentari kondisi stasiun KRL Jabodetabek yang masih belum responsif komuter penyandang cacat dan berkebutuhan khusus:

Aksesibilitas kondisi stasiun berpengaruh. Desain atau rancangan stasiun untuk penyandang cacat dan lansia agar mandiri, belum dibuat seperti itu. Hanya ada di Stasiun Gambir. Stasiun Manggarai-Stasiun Kota untuk penyandang cacat, tidak ada. Seluruhnya masih terpotong-potong atau parsial. Peron bagus, aksesibilitas ke stasiun kurang dipikirkan. Artinya belum sempurna.

Meskipun Stasiun Gambir seperti yang disampaikan Djoko Setijowarno lebih responsif komuter penyandang cacat dan berkebutuhan khusus, namun menurut Jaka Anom, Stasiun Gambir justru mengalami pasang surut dalam membenahi fasilitasnya. Berikut penuturannya:

Baru-baru ini kita pergi ke Stasiun Gambir.... Tahun 2000 dulu ada Gerakan Akses untuk Nasional (GAUN) 2000 pada saat Pemerintahan Gus Dur. Kalau *nggak* salah Menhub Pak Agum Gumelar sudah mencanangkan “Jakarta Haruslah Aksesibel”. Pada saat itu akhirnya Gambir direnovasi lebih aksesibel, tetapi itu berhenti. Pada saat direnovasi lagi tahun 2008, fasilitas-fasilitas aksesibilitas itu hilang. Kita waktu itu punya kurang lebih 21 item untuk membuat Gambir lebih aksesibel. Termasuk di antaranya *warning block*, ada penunjuk arah

braile, ada *lift*, toilet kursi roda, telepon umum diturunkan, sampai ke pelatihan: itu hilang. Yang ada sekarang, saya tahu tinggal *lift* dan parkir untuk penyandang disabilitas. Yang lainnya *announcer* sudah dibedakan. Kalau peron mana (suara) perempuan dan arah lainnya (suara) laki-laki. Sekarang menjadi satu suara. Artinya tidak menjadi standar yang lebih bagus. Kemarin kunjungan lagi dan ingatkan pihak Gambir tonggak GAUN ditanamkan di sini, kenapa renovasi berubah lagi. Tak terpikirkan, mereka mengakui terlupakan bahwa ada kebutuhan. Mereka berpikir ada *lift* sudah cukup.

Minimalnya fasilitas aksesibilitas stasiun di lintasan KRL Jabodetabek, termasuk fasilitas yang sesuai SPM, seperti bancik untuk naik turun penumpang ketika peron lebih rendah dibanding lantai KRL dan fasilitas *ramp* untuk kursi roda, diakui Ella Ubaidi. Berikut penuturannya:

Karena *gini*, kereta api diperuntukkan untuk *kere-kere* tadi. Kere itu *nggak* mikirin orang cacat, yang bener pokoknya masuk, masuk, *nyampe*. Itu *setting*-nya diubah dulu. Pada saat *ngerti*, ini harus menyentuh level tertentu, *nggak* bisa orang *kere*. Setiap hari *aja* makan tak cukup, Ibu mikirin orang cacat. Berarti klaster KA untuk kaum *kere* ini harus diganti.

Di pihak lain, Djoko Setijowarno mengungkapkan bahwa pembenahan stasiun-stasiun KRL Jabodetabek saat ini sedang dilakukan oleh KAI. Berikut penuturannya:

Kalau di kereta setahu saya, mereka memang bertahap karena kondisi kereta *kayak* begini, sudah terlalu lama buruk. Sekarang bertahap mencoba memperbaiki SPM kereta api. Sekarang beberapa stasiun sudah dibuat ISO. Memang belum sampai stasiun kecil-kecil. Secara sederhana saja, stasiun besar-besar: Gambir, Jatinegara yang dulu banyak orang di sana, sekarang *nggak* boleh. Mencoba mengikuti SPM. Memang

ada kendala kalau stasiun kecil seandainya peron tidak memenuhi syarat, itu punya pegawai 3-4 orang, kalau ada ekonomi itu berhenti, ada 10 gerbong harus ada bancik, *nyiapin* 10 orang *masang* bancik itu *gimana*. Jadi itu persoalan juga kalau sesuai SPM, padahal karyawan 3-4 orang. Artinya diakali dengan peronnya harus tingginya sama dengan lantai kereta api. Jadi fisik lagi yang harus dibangun. Bertahap, stasiun besar-besar dulu *diberesin*.... Target pembenahan stasiun, saya tanya Pak Jonan, targetnya setahun ada 20 stasiun minimal. Standardisasi baru di stasiun besar, belum ke stasiun kecil. Stasiun kita itu berapa ratus, banyak sekali. Jakarta itu benang kusut KRL Jabodetabek.... Permasalahannya terlalu lama tidak dilakukan pembenahan.

Berikut fasilitas naik turun penumpang di Stasiun Jakarta Kota yang salah satu jalurnya memiliki peron sangat rendah dibandingkan lantai kereta, namun tidak disediakan bancik/tangga:

Gambar 4.5 Fasilitas Peron Stasiun Jakarta Kota yang Tidak Dilengkapi Bancik



Sumber: Dokumentasi peneliti

Pembenahan fasilitas stasiun dan perjalanan KRL agar sesuai SPM seperti yang dijelaskan Djoko Setijowarno sejalan dengan tekad DTKJ untuk mengawasi proses ini, khususnya SPM yang responsif penyandang cacat dan berkebutuhan khusus. Berikut penuturan Jaka Ahmad:

Pertama, masuk dari SPM yang berorientasi penyandang disabilitas karena kalau kita berorientasi kepada penyandang disabilitas, otomatis orang tidak punya disabilitas akan diuntungkan juga. Contoh kita memberikan audit *announcer* bila kereta akan datang atau kereta sudah sampai stasiun mana. Untuk tunanetra sangat menguntungkan karena tidak mudah tanya-tanya. Untuk yang lagi baca materi, menguntungkan, begitu ada suara akan *aware*, *oh* ini sudah sampai sini dan lain sebagainya. *Kedua*, kita juga berharap untuk bisa melakukan pengawasan di fisik keretanya sendiri dan stasiun.

Selain pengawasan implementasi SPM di stasiun, Jaka Ahmad bersama DTKJ mengajukan rekomendasi kepada KAI terkait program *e-ticketing*, seperti berikut ini:

Salah satu rekomendasi, mereka *kan* membuat *e-ticketing*. Permasalahannya, pada saat mereka membuat pintu elektronik yang akan mereka gunakan modelnya *rolling bar* tiga kaki muter. Itu menyulitkan kursi roda lewat dan pintunya tidak lebar. Seperti kita lihat di Singapura, Jepang, London, mereka menggunakan *flip door*, pintunya terbuka, kursi roda bisa lewat. Jadi ada yang untuk orang, ada yang untuk kursi roda. Bahkan sebenarnya menurut saya, kalau pihak stasiun mau cukup dengan pintu, mungkin salurannya lebih panjang. Menyiapkan jalan seperti itu. Hal-hal seperti ini selalu diingatkan oleh DTKJ kepada KAI, KCJ, dan Dishub untuk memelihara kondisi aksesibilitasnya. Termasuk di antaranya saya dan teman-teman mensosialisasikan kembali Pedoman

Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas dari PU. Kita sosialisasikan lagi mengenai kebutuhan itu. Mungkin orang-orang PU sendiri lupa.

Dalam membenahi fasilitas yang aksesibel untuk penyandang cacat dan berkebutuhan khusus, Jaka Ahmad melihat bahwa permasalahan awal pembenahan adalah dana. Berikut penuturannya:

Pada saat orang membangun sarana aksesibilitas, orang merasa terbebani dana. Biayanya terlalu besar, daripada bikin *ramp mendingan* bikin tangga karena bikin 3 step, jadi. Bikin *ramp* harus panjang. Tangga bisa 1 juta jadi, *ramp* bisa 2,5 juta. Misalnya kurang lebih seperti itu. Salahnya mereka selalu berpikir seperti itu. Mereka berpikiran pada satu bangunan sudah jadi, direnovasi, dibuat sarana aksesibilitas otomatis lebih mahal. Dia cerita sama temannya mahal bikin *ramp*. Hitungannya dari *knock down*, hancur, dan *buat* lagi. Tapi kalau semua *dibikin* dari awal dan dengan *universal design* untuk semua orang, tidak ada yang dirugikan, contoh beberapa *mall* yang sekarang ada. *Grand Indonesia*, lobi dengan tempat *landing* parkir rata bisa untuk pengguna kursi roda masuk dengan mudah. Meninggikan area *landing* mobil supaya selevel dengan lobinya. Dengan kondisi itu biayanya tidak menjadi sangat mahal. Mungkin memang biaya lebih tinggi dari biaya seharusnya, masih bisa ditolerir dan kebutuhan bukan hanya penyandang disabilitas. Sama dengan kereta, wanita hamil, lansia, orang sakit. Mereka juga butuh aksesibilitas.

Dalam memenuhi layanan KRL yang aksesibel bagi komuter penyandang cacat dan berkebutuhan khusus, Jaka Ahmad memandang perlu memadukan antara fasilitas fisik sesuai SPM dengan kesiapan petugasnya. Berikut penuturannya:

Pada saat kita bicara SPM tidak hanya kepada fisik kereta saja, tapi juga orangnya, petugasnya. Saya *nggak ngerti ngurut* gerbong. Mereka harus

tahu tiap unit kereta harus ada namanya gerbong punya *space* khusus untuk kursi roda. Tempat kursi roda disiapkan di setiap gerbong. Kalau tidak ada kursi roda, menambah *space* (penumpang) untuk berdiri. Pada saat ada kursi roda, *minggir*. Sebenarnya rata-rata kereta yang kita beli dari Jepang, gerbong ke-4 dan ke-5 selalu buat penumpang disabilitas. Kalau bicara di peron, semua sudah ada lambang di mana *person* disabilitas harus naik. Pasti gerbong ke-4 dan ke-5. Orang yang melayani tidak bingung. Yang satu menelopon dan yang stasiun lain sudah siap karena sudah pasti tinggal di gerbong ke-4 atau ke-5. Gerbong sampai di Indonesia diacak. Mereka tidak tahu gerbong ke-4 dan ke-5 itu ada *space* kursi roda, sehingga kadang gerbong ada di depan dan belakang. Tak tahu fungsinya. Sepertinya tidak punya manual. Mungkin gerbong juga pisah-pisah. Sementara di Jepang, mereka punya aturannya. Ada ujungnya kosong. Kalau tidak ada yang menggunakan, boleh berdiri di situ. Kalau ada kursi roda datang harus *ngalah*. Itulan konsep *universal design*, tidak ada dana tambahan.

Selain gerbong, kondisi *ramp* di berbagai stasiun Jabodetabek diamati juga oleh Jaka Ahmad, sebagai berikut:

Masuk ke SPM, *ramp* pun masih belum ada. Kalau di Stasiun Manggarai ada, tapi curam sekali. Saya tidak rekomen pengguna kursi roda turun dari situ. Saya dengan naik ke situ saja sudah *ngeri* apalagi naik kursi roda. Jatinegara ada, tapi tidak semua peron, berapa *line*, cuma yang dilewati Saksaka dan Parahiyangan. Itu pun ketinggian *ramp*-nya tidak standar. Membahayakan. Catatan penting juga kadang aksesibilitas sering sekali dipersalahkan atas beberapa kejadian kecelakaan. Contoh *ramp* terlalu miring atau dibuat dari keramik, tiba-tiba ada orang lewat di situ dan tergelincir jatuh. Jadinya dibilang *nggak* usah dibangun miring karena berbahaya, padahal materinya salah, kemiringan salah, tapi yang disalahkan di aksesibilitasnya.

Berikut gambar tangga di stasiun tidak menyediakan *ramp*:

Gambar 4.6 Tangga Peron Stasiun UI yang Tidak Dilengkapi Ramp



Sumber: Dokumentasi peneliti

Selain bekerja sebagai anggota DTKJ, Jaka Ahmad juga aktif bergiat bersama *Barrier Free Tourism*, sebuah komunitas cair dari kelompok penyandang disabilitas yang awalnya memiliki hobi jalan-jalan dan akhirnya keluar menggunakan transportasi umum dan coba menuntut aksesibilitas dengan cara keluar dan menggunakan. Berikut penuturan Jaka Ahmad:

Bulan lalu (Mei 2012) kita naik KRL dari Stasiun Cikini-UI Depok. Hasilnya luar biasa. Kita langsung disambut KCJ untuk duduk bersama. Ditanyakan kebutuhan disabilitas, bisa dipenuhi sebagai awalan. Mungkin untuk yang besar *nunggu budget* dan lain-lain. Sekarang yang bisa kita lakukan apa *nih*? Rencananya juga akan dilakukan reguler oleh kita supaya memberikan masukan terus untuk mengingatkan *dibikin ini bikin ini* dan sebagainya.

Di sisi lain, PT KCJ yang merupakan anak perusahaan PT KAI (Persero) peduli dengan aksesibilitas komuter penyandang cacat dan berkebutuhan

khusus. Dalam waktu dekat, menurut Makmur Syaheran, Sekretaris Perusahaan PT KCJ, pihaknya akan melengkapi tim kerjanya dengan orang yang punya keahlian membangun fasilitas penyandang cacat dan berkebutuhan khusus untuk layanan KRL Jabodetabek.

Berikut usulan awal dari Jaka Ahmad dan *Barrier Free Tourism*:

Langkah awal itu, mereka akan memasang bel angin di peron dan di titik-titik penting. Misal di depan loket, mereka akan *taroh* bel angin dari besi dan akan menjadi pertanda itu adalah posisi loket. Untuk tunanetra itu sangat membantu. Nanti ada lagi yang dari kayu untuk menunjukkan posisi pintunya di mana. Nanti masuk lagi ke dalam, balik lagi ke besi lagi, itu untuk menunjukkan posisi tangga. Kita mencoba merekomendasikan akses yang sangat simpel dan murah, dekat lingkungan. Awalnya mereka bilang, saya pernah ke sana memang ada alatnya bunyi untuk *nandain* dan alatnya mahal. Saya *kasih* yang murah, bel angin. Kedua, di stasiun layang (3 lantai) akan dilakukan pelatihan kepada polsus dan staf lapangan melayani penumpang penyandang cacat dan berkebutuhan khusus. Akan diutamakan dulu di sana.

BAB 5

SIMPULAN DAN SARAN

5.1 Simpulan

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan dan proses analisis datanya, maka dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan Penyelenggaraan Layanan KRL Jabodetabek saat ini sudah mengapresiasi konsep aksesibilitas dalam isi kebijakannya. Konsep aksesibilitas yang terdapat dalam kebijakan penyelenggaraan layanan KRL terdiri dari tiga kebijakan layanan: kebijakan terkait misi kewajiban layanan publik (PSO) KRL Jabodetabek untuk keterjangkauan harga tiket bagi komuter yang kurang mampu, kebijakan pengembangan jenis layanan KRL untuk kesetaraan akses komuter Jabodetabek menggunakan KRL, dan kebijakan pengembangan layanan KRL Jabodetabek yang responsif komuter penyandang cacat dan berkebutuhan khusus. Namun demikian, konsep aksesibilitas yang ada dalam kebijakan dinilai pakar kebijakan transportasi masih belum rinci, misalnya dalam UU No. 23 Tahun 2007 belum ada *layout* stasiun yang aksesibel. Di sisi lain, secara eksplisit memuat tentang aksesibilitas layanan untuk penyandang cacat dan berkebutuhan khusus.
2. Implementasi kebijakan dalam aspek aksesibilitas penyelenggaraan layanan KRL Jabodetabek dibahas dalam dua pendekatan: analisis model kontinental dan analisis berdasarkan akses dalam layanan publik. *Pertama*, berdasarkan analisis kontinental, terdapat kesenjangan antara tuntutan UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian yang mengamanahkan penyusunan kebijakan turunan 28 Peraturan Pemerintah dalam kurun satu tahun sejak diundangkan dengan kenyataan saat ini di mana Peraturan Pemerintah baru dibuat dua buah, yakni PP No. 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian dan PP No. 72 Tahun 2007 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api. Hal ini ditengarai karena UU

Perkeretaapian dianggap sebagai hal baru, asumsi sudah dituliskan semua dalam UU, dan sumber daya yang kurang sehingga baru melakukan kajian yang mengarah ke penyusunan PP. *Kedua*, berdasarkan analisis akses dalam layanan publik, terdapat tiga kebijakan layanan KRL yang mengembangkan aksesibilitas atau akses komuter menggunakan KRL: kebijakan layanan dalam skema PSO, di mana masih terjadi konflik antara skema pendanaan yang merugikan operasional KAI dan pemenuhan SPM yang berimbas pada buruknya layanan KRL ekonomi bahkan untuk memenuhi SPM sekalipun; kebijakan layanan untuk kesetaraan layanan komuter di mana layanan *single operation* telah membuka akses komuter di setiap stasiun dan layanan rute *loop line* telah memperluas layanan rute perjalanan yang bisa diakses komuter Jabodetabek; kebijakan layanan yang responsif komuter penyandang cacat dan berkebutuhan khusus yang ditandai dengan pembenahan berbagai fasilitas stasiun dan perjalanan KRL yang masih sangat kurang bagi komuter penyandang cacat. Selain itu, layanan *kereta khusus wanita* di layanan KRL *commuter line* sudah berjalan baik karena KCJ sebagai penyelenggara menempatkan petugas yang mengedukasi penumpang tentang kekhususan gerbong, tetapi di KRL ekonomi masih belum berjalan karena salah satunya KAI sebagai penyelenggara layanan tidak menempatkan petugas yang mengedukasi penumpang seperti di KRL *commuter line*.

5.2 Saran

Hasil temuan penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran kepada pihak-pihak yang mengatur, menyelenggarakan, dan menggunakan moda KRL Jabodetabek, sebagai berikut:

1. Ditjen Perkeretaapian, Kementerian Perhubungan
Mengidentifikasi dan menginventaris kebutuhan penguatan substansi aksesibilitas dalam kebijakan perkeretaapian di Jabodetabek. Mengidentifikasi dan menginventarisir kelengkapan kebijakan turunan berupa Peraturan Pemerintah untuk mengimplementasikan UU No. 23 Tahun 2007, terutama yang terkait implementasi aspek aksesibilitas

layanan kereta api termasuk KRL. Terakhir, menyusun kebijakan turunan sesuai penguatan substansi aksesibilitasnya dan tuntutan implementasi dari UU. Termasuk kelengkapan kebijakan yang menyelesaikan konflik skema pendanaan PSO yang belum mendukung dana operasional layanan KRL dengan pemenuhan layanan KRL ekonomi yang belum sesuai dengan SPM sekalipun.

2. PT KAI (Persero) dan PT KCJ

Mengimplementasikan SPM dan *me-review* SPM secara reguler untuk memperbaiki kualitas layanan KRL agar lebih aksesibel, aman, dan nyaman bagi komuter Jabodetabek. *Pertama*, mempertimbangkan keterjangkauan secara ekonomi atau *ability to pay* komuter ketika KAI dan KCJ menentukan harga tiket. *Kedua*, mempertahankan sistem operasi layanan KRL yang menjangkau komuter secara setara di semua stasiun dan terus mengembangkan perluasan jangkauan rute perjalanan KRL di wilayah Jabodetabek. *Ketiga*, membenahi secara terus-menerus fasilitas stasiun dan perjalanan KRL serta sekaligus menyediakan dan melatih para staf agar layanan KRL responsif bagi komuter penyandang cacat dan berkebutuhan khusus. *Keempat*, selalu melibatkan pemangku kepentingan dari pihak penumpang/komuter dalam proses ini.

DAFTAR PUSTAKA

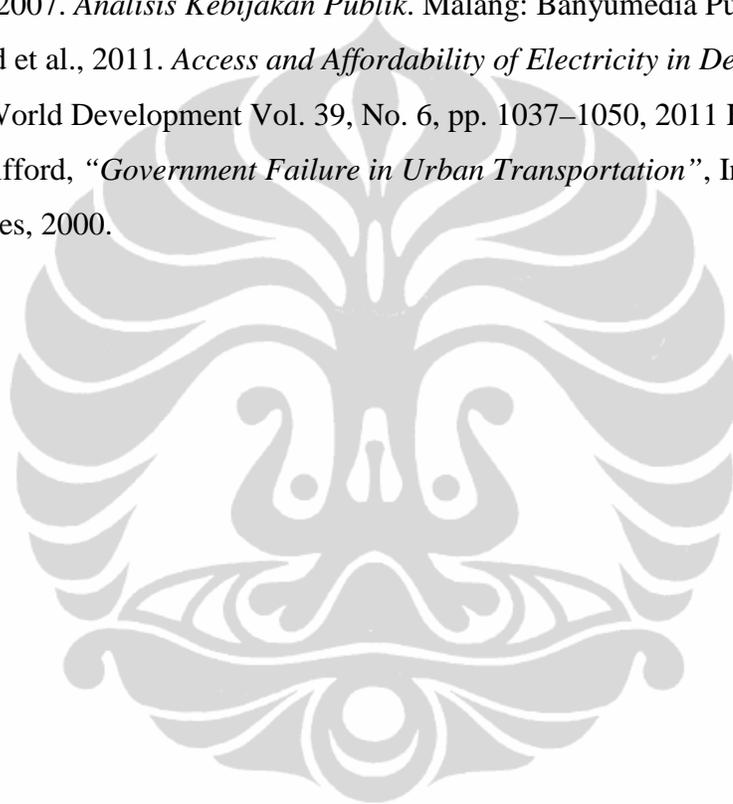
- Aminah, S., 2010. *Transportasi Publik dan Aksesibilitas Masyarakat Perkotaan*.
Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik Volume 20, Nomor 1:35-52.
- Anderson, James E., 2011. *Public Policymaking: An Introduction*, Seventh
Edition. Wadsworth Cengage Learning.
- Anggoman, Johan Paul Engelbertuhus, 2007. Studi Tingkat Pelayanan Angkutan
Umum DAMRI di Kota Manado. Tesis Magister Pembangunan Wilayah dan
Kota Undip Semarang.
- Attard, Maria, 2012. *Reforming the Urban Public Transport Bus System in Malta:
Approach and Acceptance*. Transportation Research Part A 46 (2012) 981–992,
Elsevier Ltd.
- Berry, Leonard L., A. Parasurahman, and Valarie A. Zeithaml, 1990. *Delivering
Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York:
The Free Press.
- Berechman, Joseph and Robert Passwell, 2001. *Accessibility Improvements and Local
Employment: An Empirical Analysis*. Journal of Transportation and Statistics
(JT&S) Volume 4, Number 2/3 (September/December 2001), Research and
Innovative Technology Administration Bureau of Transportation Statistics.
- Bogdan, Robert and Steven J. Taylor, 1998. *Introduction to Qualitative Research
Methods: A Guidebook and Resource*. New York: John Wiley & Sons Inc.
- Branch, Melville C., 1995. *Perencanaan Kota Komprehensif: Pengantar &
Penjelasan* (Indonesian Edition). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Colebatch, Hal K., 2002. *Policy*. Open University Press.
- Darmaningtyas, 2010. *Transportasi di Jakarta: Menjemput Maut*. Jakarta: INSTRAN
dan Pustaka YASHIBA.
- Davis, Judy S dan Kenneth J. Dueker, 1990. *Motivation of Extended, Exurban,
Commuters Within A Region*. Laporan akhir penelitian Department of Civil
Engineering University of Washington.

- Dikun, Suyono, 2010. *Perkeretaapian Indonesia ke Depan: Naskah Antara Menuju Rencana Induk Perkeretaapian Nasional*. Indonesia Infrastructure Initiative (INDII), AusAID.
- Dye, Thomas R., 2002. *Understanding Public Policy (tenth edition)*. New Jersey: Prentice Hall dan Florida State University.
- Easton, Catherine. 2011. *Revisiting the Law on Website Accessibility in the Light of the UK's Equality Act 2010 and the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. International Journal of Law and Information Technology Vol. 20 No. 1 Oxford University Press.
- Elliasson, Johanna dan Michael Strom, 2008.. Tesis Sarjana Jonkoping International Bussiness School, Jonkoping University, *Commuting Patterns in Sweden: A Study of Commuting, Education and Funtional Region Swedia*
- Fortney, John C et al., 2011. *A Re-conceptualization of Access for 21st Century Healthcare*. JGIM
- Gore, Al, 1996. *A Report to President Bill Clinton: The Best Kept Secrets In Government*. National Performance Review.
- Grindle, Merilee S., 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Handy, Susan L. and dan Kelly J. Clifton, 2001. *Evaluating Neighborhood Accessibility: Possibilities and Practicalities*. Journal of Transportation and Statistics (JT&S) Volume 4, Number 2/3 (September/December 2001), Research and Innovative Technology Administration Bureau of Transportation Statistics.
- Harmadi, Sonny Harry B. (15 Oktober 2010). *Menimbang Pindah Ibukota*. Media Indonesia.Com.
- Irawan, Prasetya, 2006. *Penelitian Kualitatif & Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Fisip UI.
- Litman, Todd, 2009. *Modul 2b Manajemen Mobilitas Transportasi yang Berkelanjutan: Sebuah Buku Acuan Bagi Pembuat Kebijakan di Kota-Kota yang Sedang Berkembang*. Divisi 44 Lingkungan dan Infrastruktur Proyek Sektor: "Sarana Kebijakan Transportasi. TZ Verlagsgesellschaft mbH Brunchwiesenweg,

- 19, 64380 Robdorf, Jerman Eschborn.
- Kay, Adrian, 2006. *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Khisty, C. J. and Lall, B.K. 1998. *Transportation Engineering an Introduction*
- Kompas Online, (22 November 2011). *Angkutan Umum Kian Tersingkir*.
- Laksmo, Bambang Shergi, 1999. *Permasalahan Akses dalam Program Penanggulangan Kemiskinan: Kajian Kelembagaan dalam Pelaksanaan Program IDT di Wilayah DKI Jakarta pada tahun Pelaksanaan Pertama, 1994-95*. Disertasi Universitas Indonesia.
- Lu, Huapu and Hong Yuan, “*Evaluation and Analysis of Urban Transportation Efficiency in China*”, Tsinghua University, Beijing.
- Machmuddin, Bey, 2010. *Langkah Tegas Pemerintah Meningkatkan Keselamatan Kereta Api*. <http://wapresri.go.id/index/preview/berita/722>
- Marbun, B.N., 1994. *Kota Indonesia Masa Depan: Masalah dan Prospek*. Jakarta: Erlangga.
- Mishra, Sabyasachee et al., 2012. *Performance Indicators for Public Transit Connectivity in Multi-Modal Transportation Networks*. *Transportation Research Part A* 46 (2012) 1066–1085.
- Morlok, Edward K., 1978. *Introduction to Transportation Engineering and Planning*. McGraw-Hill Kogakusha.
- Neuman, W. Lawrence, 2006. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (sixth edition). Boston: University of Wisconsin at Whitewater & Pearson Education Inc.
- Nugroho, Riant, 2011. *Public Policy: Dinamika Kebijakan-Analisis Kebijakan-Manajemen Kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: A Plume Book.
- Parfect, Michael and Gordon Power, 1997. *Planning for Urban Quality: Urban Design in Towns and Cities*. London: Routledge.

- Ovstedal, Liv et al., 2011. *Accessibility Indicators for Urban Public Transport: Short Introduction*. Concoortium MEDiate.
- Payne, Abe El and Nathan A. Minami, "Public Transportation Problems in the Philippines: Using Network Flow to Improve Efficiency", Proceedings of the 2009 Industrial Engineering Research Conference.
- Pradono, Miming Miharja dan Awang Meindra, 2011. *Segmentasi Pasar Pengguna Jasa Angkutan Kereta Api Perkotaan Tanah Abang-Serpon*. Jurnal Transportasi Vol. 11 No. 2 Agustus 2011.
- Prakoso, Hananto, (tanpa tahun). *Grand Paris: Karya Besar Seorang Presiden Nicolas Sarkozy*. Website PPPI.
- Ramesh, M. and Michael Howlett, 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Canada: Oxford University Press.
- Salim, Abbas, 1993. *Manajemen Transportasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Samosir, Agunan, 2011. Analisis Perhitungan Subsidi Public Service Obligation dan Dampak Penundaan Kenaikan Tarif Kereta Api Kelas Ekonomi. Jurnal Keuangan dan Moneter Vol. 14/No. 3/2011.
- Savas, ES., et al (eds), 2002. *The New Public Management: Lessons from Innovating Governors and Mayors*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Sutomo, Heru, 2008. *Pengembangan Sistem Informasi Prasarana Kereta Api*". Jurnal Transportasi Vol. 8, edisi khusus No. 2 Oktober 2008.
- Thakuriah, Piyushimita Vonu, 2001. *Introduction to the Special Issue on Methodological Issues in Accessibility Measures with Possible Policy Implication*. Journal of Transportation and Statistics (JT&S) Volume 4, Number 2/3 (September/December 2001), Research and Innovative Technology Administration Bureau of Transportation Statistics Journal of Transportation and Statistics.
- Tim Teknis Revitalisasi Perkeretapihan Nasional (TRKA, 2009). Laporan Interim dan Laporan Akhir.
- Utomo, Suryo Hapsoro Tri, (edisi revisi, tanpa tahun). *Jalan Rel*. Yogyakarta: Beta Offset.

- Wahab, Solichin Abdul, 2005. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta Bumi Aksara.
- Wallace, Bruce B and Michael I. MacEntee, 2012. *Access to Dental Care for Low-Income Adults: Perceptions of Affordability, Availability and Acceptability*.
Published online: 18 May 2011 Springer Science+Business Media J Community Health (2012) 37:32–39 DOI 10.1007/s10900-011-9412-4
- Widodo, Joko, 2007. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Banyumedia Publishing.
- Winkler, Harald et al., 2011. *Access and Affordability of Electricity in Developing Countries*. World Development Vol. 39, No. 6, pp. 1037–1050, 2011 Elsevier Ltd
- Winston, Clifford, “*Government Failure in Urban Transportation*”, Institute for Fiscal Studies, 2000.



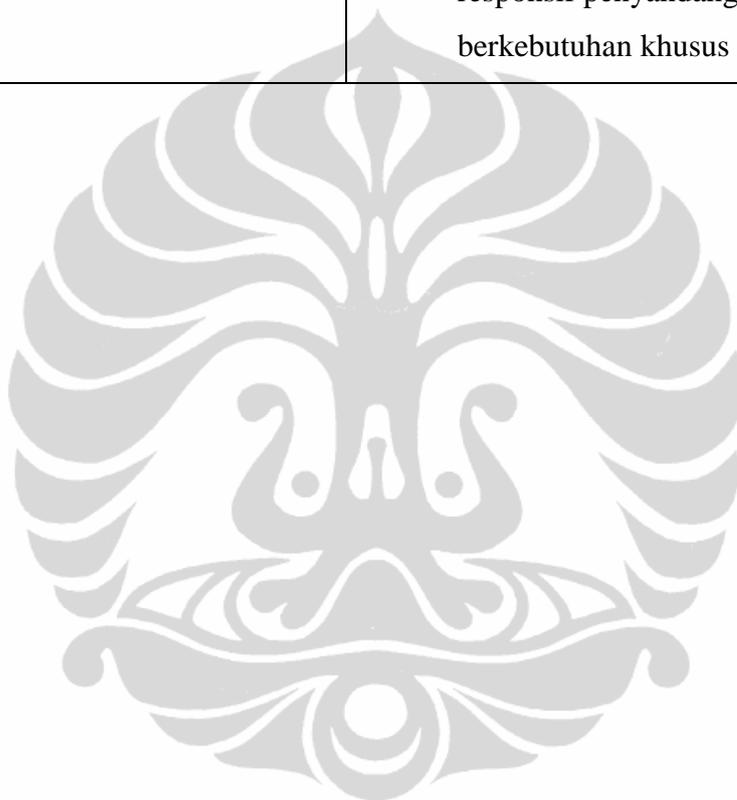
Lampiran 1: Instrumen Penelitian

Berikut Instrumen Penelitian tesis yang mengambil topik “STUDI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DAN AKSESIBILITAS PENYELENGGARAAN KRL JABODETABEK”.

INFORMAN	Aspek yang akan Ditanyakan
<p>1. Sulistyo Wimbo Nugroho, Direktur Komersial PT KAI (Persero)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Implementasi SPM Stasiun dan Perjalanan KRL Jabodetabek ○ Implementasi SPM KRL Jabodetabek dikaitkan dengan Skema Dana PSO karena Skema ini mensyaratkan layanan KRL dengan SPM ○ Rencana pengaturan <i>positioning</i> dan peran KRL Jabodetabek dalam berkontribusi di pasar transportasi umum Jabodetabek agar implementasinya mendukung peningkatan aksesibilitas yang bermartabat dan manusiawi
<p>2. Handy Purnama, Managing Director of Commerce Advisor for Public Service Obligation PT KAI (Persero)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Implementasi pengelolaan Skema Dana PSO beserta kondisinya saat ini ○ SPM dan Skema Dana PSO
<p>3. Ella Ubaidi, Kepala Kantor Pelestarian dan Benda Bersejarah PT KAI</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Konsep Aksesibilitas dalam implementasi kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek
<p>4. Djoko Setijowarno, Koordiantor Forum Perkeretaapian, Masyarakat Transportasi</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Memperkuat analisis hasil penelitian tentang substansi aspek aksesibilitas kebijakan

Indonesia (MTI) dan Ketua Laboratorium Transportasi UNIKA Soegijapranata Semarang	penyelenggaraan KRL Jabodetabek dan analisis implementasi model kontinental
5. Jaka Ahmad, anggota Dewan Transportasi Kota Jakarta (DTKJ) dari penyandang disabilitas	<ul style="list-style-type: none"> ○ Implementasi Konsep Aksesibilitas dalam layanan KRL Jabodetabek yang responsif penyandang cacat dan berkebutuhan khusus
6. Makmur Syaheran, Sekretaris Perusahaan PT KCJ	<ul style="list-style-type: none"> ○ Penilaian atas implementasi kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek dari perspektif implementor
7. Sugeng Priyono, Kepala Humas PT KAI (Persero)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Konfirmasi atas data dan informasi penelitian yang sudah dikumpulkan
8. Forum Komunikasi Penumpang KRL Jabodetabek (Agam F)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Menyediakan data tentang evaluasi SPM ketika baru 3 bulan masa berlaku pada 2011
9. Taufik Hidayat, peneliti LIPI dan pengamat kereta api.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Memperkuat analisis hasil penelitian tentang substansi aspek aksesibilitas kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek dan analisis implementasi model kontinental
10. Suyono Dikun, Guru Besar Fakultas Teknik Universitas Indonesia dan ahli kebijakan transportasi kereta api	<ul style="list-style-type: none"> ○ Memperkuat analisis hasil penelitian tentang substansi aspek aksesibilitas kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek dan analisis implementasi model kontinental
11. Arief Heryanto, Direktur Prasarana Perkeretaapian,	<ul style="list-style-type: none"> ○ Memperkuat analisis hasil penelitian tentang substansi

Kementerian Perhubungan	aspek aksesibilitas kebijakan penyelenggaraan KRL Jabodetabek dan analisis implementasi model kontinental
12. Adi Prasetyo, peneliti Pusat Kajian Disabilitas Fisip Universitas Indonesia	<ul style="list-style-type: none">○ Implementasi Konsep Aksesibilitas dalam layanan KRL Jabodetabek yang responsif penyandang cacat dan berkebutuhan khusus



MIMN RUKMINI

Perumahan Kalibaru Permai

Jl. Studio Alam TVRI, Kalibaru, Cilodong, Depok, Jawa Barat 16414 INDONESIA

Email: mrukmini05@yahoo.com

Pribadi

Tempat dan Tanggal Lahir
Tasikmalaya, 16 Mei 1971

Kewarganegaraan

Indonesia

Pendidikan

- Magister Administrasi (M.A.) Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik, Program Studi Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia (2012)
- Sarjana Sosial (S.Sos) Ilmu Jurnalistik, Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Pandjadjaran (1996)

Kualifikasi

Berpengalaman dalam mengelola proyek atau program riset, training dan advokasi di Lembaga Swadaya Masyarakat untuk isu-isu hak ekonomi, sosial, dan budaya (*ecosoc rights*), pelayanan publik, dan anggaran responsif gender. Juga berpengalaman menjadi konsultan untuk isu-isu tadi, baik sebagai fasilitator, narasumber maupun penulis.

Pengalaman Bekerja di Lembaga Swadaya Masyarakat

Manajer Proyek “Akselerasi Implementasi Kebijakan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender”. Kerja sama PATTIRO-The Asia Foundation-CIDA, 2011-2012

Konsultan Penyusunan “*Grand Design* Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Kementerian Perhubungan”, kerja sama Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dengan Kementerian Perhubungan, April-Juli 2012

Fasilitator Asistensi Teknis untuk Mitra LSM Lokal ACCESS-AusAID di Kupang, Nusa Tenggara Timur tentang “Pengintegrasian Gender dan Inklusi Sosial dalam Pengelolaan Pusat Komunitas”, Oktober 2011

Pelaksana Proyek “Workshop Advokasi Anggaran Kesehatan” di Bandung. Kerja sama PATTIRO-IBP-CBPP, Mei-Desember 2010

Fasilitator Training “Pengelolaan Pusat Sumber Daya Komunitas sebagai Unit Pengaduan Pelayanan Publik” Untuk Mitra Lokal ACCESS di Waingapu Sumba Timur, Nusa Tenggara Timur. Kerja sama ICW-ACCESS-AusAID, 28 April-1 Mei 2010

Manajer Program “Penguatan Kapasitas Warga, Pemda, dan DPRD untuk Implementasi Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Kerja sama PATTIRO-NZAID, 2009-2011

Dosen Tamu untuk topik “Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya” di Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia, 2007-2009

Evaluator untuk Evaluasi Program “Indeks Masyarakat Sipil” di Nusa Tenggara Barat. Kerja sama YAPPIKA-ACCESS-AusAID, 2007

Manajer Program “Penguatan Hak Pendidikan dan Hak Kesehatan Masyarakat Melalui Implementasi Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya di Kebijakan Publik Daerah”. Kerja sama PATTIRO- European Union, 2006

Bendahara untuk proyek Kampanye “Keluarga Indonesia untuk Pemilu Damai”, 1999

Pengalaman Bekerja di Media

Redaktur Pelaksana Newsletter “Lantang”, PATTIRO, 2002

Redaktur Pelaksana Newsletter Filantropi “Galang”, PIRAC, 2002-2003

Wartawan keuangan dan industri perdagangan, Portal M-Web Indonesia, 2000-2001

Redaktur untuk Tablodi Pemilu “Madani”, 1999

Wartawan Majalah UMMAT, 1997-1999

Publikasi yang Pernah Diterbitkan

Salah satu penulis buku dwibahasa “Advokasi Anggaran di Indonesia: Di Mana Uang Kami?” atau “Budget Advocacy in Indonesia: Show Me the Money”, dalam artikel “Mengawinkan Peran Warga dan Kontribusi APBD di Posyandu: Pengalaman Kelompok Perempuan Mengadvokasi Anggaran di Kota Surakarta” atau “Combining the Role of Communities with the Contribution from the APBD in the Posyandu: Experience of Women Forums in Budget Advocacy in Surakarta City. Kerja sama PATTIRO-IDEA-LAKPESDAM NU-INISIATIF-SEKNAS FITRA-IBP, Mei 2011

Salah satu penulis modul training “Edukasi dan Adaptasi Hak EKOSOB dalam Kebijakan Daerah. Kerja sama PATTIRO-NZAID, 2011

Editor “Laporan Hasil Penelitian: Aliran dan Perhitungan DBH Minyak Blok Cepu”. Kerja sama PATTIRO-RWI-LGI-Bojonegoro Institute-LPAW, 2009

Salah satu penulis dan editor “Modul Pelatihan Advokasi Penganggaran Berbasis Kinerja Responsif Gender”, edisi revisi. Kerja sama PATTIRO-The Asia Foundation-CIDA, 2008

Editor buku “Jejak Warga Memperjuangkan Komitmen Negara atas Anggaran Publik. Kerja sama PATTIRO-NDI, 2008

Salah satu penulis buku “ Pegangan Ringkas Pemenuhan HAM Pendidikan dan Kesehatan di Daerah”. Kerja sama PATTIRO-European Union, 2006

Salah satu penulis buku “ Pengantar Memahami Hak Ekosob”. Kerja sama PATTIRO-European Union, 2006

Penulis artikel bersama Sad Dian Utomo, “Merancang Program Bantuan untuk Kaum Miskin: Sebuah Catatan” , Smeru Newsletter, No. 17: Jan-Mar/2006

Editor buku “Mekanisme Komplain: Pendekatan untuk Pelayanan Publik yang Adil dan Berkualitas”. Kerja sama PATTIRO-AusAID, 2005

Editor buku : Kritik & Otokritik LSM: Membongkar Kejujuran dan Keterbukaan Lembaga Swadaya Masyarakat Indonesia”. Kerja sama PIRAC-Ford Foundation-Yayasan Tifa, 2003

Bahasa

- Bahasa Indonesia (penutur asli)
- Bahasa Inggris (baik)

