

EVALUASI KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN ANGKUTAN UMUM DI SURABAYA

(Studi Tentang Izin Trayek Angkutan Kota Di Surabaya)

Ratna Puspitasari

Mahasiswa Magister Kebijakan Publik, FISIP, Universitas Airlangga, Surabaya
Email : Ratnapuspitasi31@yahoo.co.id

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan mengevaluasi penyelenggaraan angkutan umum khususnya izin trayek angkutan kota di Surabaya serta faktor-faktor yang menjadi penyebab kegagalan kebijakan. Buruknya pelayanan angkutan kota di Surabaya menjadi penyebab tidak terpenuhi rasa nyaman dan jaminan keselamatan pengguna angkutan kota sehingga pengguna angkutan kota beralih pada kendaraan pribadi yang menambah kemacetan lalu lintas di Surabaya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: kebijakan tidak diimplementasikan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Sehingga tujuan kebijakan tidak tercapai. Hal ini dapat diketahui dari jumlah angkutan kota di Surabaya pada tahun 2014 sebanyak 5.031 unit, yang memiliki izin trayek 1.889 unit atau 37,55%, sedangkan yang tidak memiliki izin trayek (tidak laik jalan) 3.142 unit atau 62,45%. Kesimpulan, kebijakan penyelenggaraan angkutan umum khususnya izin trayek di Surabaya belum efektif dan efisien, karena masih banyak angkutan kota yang beroperasi tanpa izin trayek (tidak laik jalan) 62,45%. Faktor-faktor yang menjadi penyebab kegagalan kebijakan adalah 1) Kepemilikan/penyenggaraan angkutan kota oleh perorangan. 2) Adanya jual-beli izin trayek yang tidak dilaporkan pada Dinas Perhubungan Kota Surabaya. Sehingga kebijakan tidak diimplementasikan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. 3) adanya penyimpangan (praktek percaloan) pada uji kendaraan. 4) pengemudi bekerja berdasarkan setoran.

Kata kunci: *evaluasi kebijakan, izin trayek, angkutan kota*

PENDAHULUAN

Transportasi merupakan salah satu kebutuhan yang penting bagi kehidupan manusia, khususnya di perkotaan. Kemajuan dan kelancaran transportasi akan meningkatkan produktivitas dan mobilitas masyarakat. Ekonomi yang sudah berkembang selalu menunjukkan tingkat mobilitas yang tinggi, yang ditunjang oleh transportasi yang lancar. Penyelenggaraan angkutan umum yang buruk dapat diketahui dari banyaknya angkutan kota yang

masih beroperasi walau secara fisik tidak layak, lamanya waktu menunggu, ketidak tepatan dan ketidak sesuaian jadwal perjalanan dengan jadwal kegiatan dan tarif yang dirasa masih mahal oleh sebagian penumpang karena harus berganti angkutan untuk sampai tujuan, sehingga penumpang tidak merasa nyaman menggunakan kendaraan umum dan sebagian beralih pada kendaraan pribadi yang menambah kemacetan lalu lintas.

Tabel 1
Daftar kota Termacet di Dunia Menurut
Castrol's Magnatec Stop-Start Index
Tahun 2014

No	Nama Kota	Nama Negara	Kemacetan
1	Jakarta	Indonesia	33.240
2	Istambul	Turki	32.520
3	Mexico City	mexico	30.840
4	Surabaya	Indonesia	29.880
5	St. Petersburg	Rusia	29.040
6	Moskow	Rusia	28.680
7	Roma	Italia	28.680
8	Bangkok	Thailand	27.480
9	Guadalajara	Mexico	24.840
10	Buenos Aires	Argentina	23.760

Sumber: <http://www.tribunnews.com/metropolitan/2015/02/03/indeks-kota-termacet-di-dunia>. Di akses 2014-04-10.

Indonesia menduduki peringkat pertama dan keempat kota termacet di dunia, rata-rata terdapat 33.240 kali proses berhenti-jalan. Surabaya, Ibu Kota provinsi Jawa Timur berada diperingkat keempat sebagai kota termacet di dunia. Surabaya dengan jumlah penduduk sebanyak 2.813.847 jiwa, pada tahun 2014 berkembang pesat menjadi kota perdagangan dan jasa, kebutuhan dan tuntutan akan sarana dan prasarana transportasi menjadi hal yang vital.

Tabel 2
Pertumbuhan kendaraan pribadi di
Surabaya Tahun 2010-2014

Tahun	Mobil	%	Sepeda motor	%
2010	524.555		1.213.457	
		6,25		6,69
2011	557.329		1.294.660	
		7,07		10,62
2012	596.760		1.432.190	
		7,71		11,29
2013	642.792		1.593.876	
		9,49		12,08
2014	703.796		1.786.385	
Pertumb rata-		7,63		10,17

Sumber: Dispenda Jawa Timur 2015

Tabel 3
Jumlah penumpang yang datang dan
pergi dari terminal Joyoboyo, Bratang
dan Oso Wilangun tahun 2010-2014

NO	Tahun Kendaraan	Jml	%
1	198	29	0,61
2	198	12	0,25
3		7	0,15
4	198	26	0,54
5	198	34	0,84
6	198	76	1,59
7	198	69	1,45
8	198	145	3,09
9	198	148	3,47
10	198	39	0,82
11	199	55	1,17
12	199	794	16,63
13	199	529	11,05
14	199	251	5,76
15	199	528	11,08
16	199	425	8,90
17	199	244	5,61
18	199	220	4,61
19	199	16	0,34
20	199	89	1,86
21	200	133	2,99
22	200	180	3,77
23	200	249	5,26
24	200	70	1,57
25	200	175	3,66
26	200	165	3,46
27	200	50	1,05
28	200	7	0,17
29	200	4	0,08
30	200	-	
31	201	2	0,04
Total Jumlah		4757	100

Rata-rata pertumbuhan kendaraan R2 10,17% pertahun, sementara R4 7,63% pertahun. Dari tabel I.6 diketahui permintaan akan kendaraan

Tabel 4
Jumlah dan Tahun Pembuatan Bemo/lyn di Surabaya

Kendaraan	Tahun	Penumpang			
		Datang	%	Berangkat	%
Bemo/lyn	2010	4		6.769.799	
	2011	5	0,04	6.151.409	-0,09
	2012	9	0,81	8.715.131	0,42
	2013	8	-0,07	10.132.366	0,16
	2014	7	-0,16	7.605.582	-0,05
Bus kota	2010	1		1.177.160	
	2011	1	0,08	1.291.667	0,10
	2012	1	-0,12	1.268.940	-0,02
	2013	931.579	-0,13	1.122.297	-0,12
	2014	865.518	-0,07	930.370	-0,17

Sumber : Dinas Perhubungan Kota Surabaya, 2015

Jumlah penumpang angkutan kota yang datang dan berangkat dari terminal Joyoboyo, Bratang dan Oso Wilangun mengalami penurunan. Pada tahun 2014, jumlah penumpang bus kota yang datang 865.518 orang, turun -0,07% dari tahun 2013, 931.579 orang. Penumpang bus yang berangkat, 930.370 orang, turun -0,17% dari tahun 2013, 1.122.297 penumpang. Untuk bemo / lyn penumpang datang 7.204.516 orang, turun -0,16% dari tahun 2013, sebanyak 8.566.284 orang. Sedangkan yang berangkat 7.605.582 orang, turun -0,05% dari tahun 2013, 10.132.366 penumpang. Disinyalir turunnya jumlah penumpang angkutan kota karena beralih pada kendaraan pribadi.

pribadi meningkat setiap tahun. Yang berarti pengguna kendaraan pribadi bertambah setiap tahun.

Jumlah bemo/lyn yang telah berumur diatas 15 tahun dan masih beroperasi sangat banyak, yaitu 3.647 unit atau 76% dari keseluruhan jumlah bemo di Surabaya. Mayoritas bemo di produksi pada tahun 1991 dengan jumlah bemo/lyn 794 unit atau 16,63%. Banyaknya bemo yang telah tua dan secara fisik tidak menarik, menyebabkan buruknya pelayanan dan penyelenggaraan angkutan kota di Surabaya. Permasalahan dalam penelitian ini adalah tidak diimplementasikannya kebijakan penyelenggaraan angkutan umum khususnya izin trayek angkutan kota sesuai dengan standar yang telah ditetapkan menjadi penyebab buruknya penyelenggaraan angkutan kota di Surabaya. Tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengevaluasi kebijakan penyelenggaraan angkutan umum di Surabaya, khususnya izin trayek angkutan kota di Surabaya.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penyebab kegagalan kebijakan penyelenggaraan angkutan umum di Surabaya, khususnya izin trayek angkutan kota di Surabaya.

Lester dan Stewart membedakan evaluasi kebijakan kedalam tugas yang berbeda: tugas pertama, untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Tugas kedua, untuk menilai keberhasilan atau kegagalan

dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Sedangkan Jones menggunakan bahasa yang lebih singkat menyatakan: “evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan.” (Winarno. 2012 : 229).

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. (Anderson, dalam Winarno. 2012:229). Di sini evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Dimana tahap evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir dalam sebuah proses kebijakan, tetapi dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap penyusunan agenda, formulasi, implementasi, maupun dampak kebijakan. Tipe evaluasi kebijakan publik menurut Rossi 1973 dalam widodo. (Widodo. 2009 : 118-122) adalah:

1. *Research for Program Planning and Development* : Riset untuk perencanaan dan pengembangan tujuannya untuk merancang kebijakan agar sesuai dengan tujuan yang dikehendaki.

2. *Project Monitoring Evaluation Research*

Suatu riset evaluasi yang bertujuan untuk menguji apakah suatu kebijakan telah diimplementasikan sesuai dengan rancangan kebijakan/proyek.

3. *Impact Evaluation* : Riset evaluasi *impact* lebih mengarah pada sampai sejauh mana suatu kebijakan menyebabkan perubahan

sesuai dengan yang dikehendaki (intended impacts). Riset ini bertujuan untuk menguji efektivitas suatu kebijakan/ proyek dalam pencapaian tujuan kebijakan.

4. *Economic Efficiency Evaluation*: Riset evaluasi ini bertujuan untuk menghitung efisiensi ekonomi kebijakan.

5. *Comprehensive*

Evaluati: Comprehensive Evaluation memiliki beberapa tujuan. Pertama, apakah suatu kebijakan memerlukan intervensi atau *treatment* seperti yang direncanakan. Kedua, untuk menilai apakah suatu kebijakan menghasilkan perubahan atau modifikasi yang konsisten dengan *outcomes* yang diharapkan. Ketiga, untuk menilai apakah dana kebijakan digunakan secara efisien.

William N Dunn menyatakan 6 (enam) indikator atau kriteria keberhasilan atau kegagalan evaluasi yaitu: 1) Efektivitas: Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai? 2) Efisiensi : Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan? 3) Kecukupan : Seberapa jauh pencapaian hasil yang di inginkan memecahkan masalah? 4) Pemerataan: Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda? 5) Responsivitas: Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu? 6) Ketepatan : Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif deskriptif dengan menggunakan data primer maupun sekunder. Data primer didapat dari hasil wawancara langsung dengan nara sumber dan observasi untuk dapat mengetahui bagaimana implementasi izin trayek angkutan kota di Surabaya. Data sekunder diperoleh dari beberapa instansi terkait seperti Dinas Perhubungan Kota Surabaya, DLLAJ, UPTD Wiyung, surat kabar, jurnal, dan berita *online*.

Fokus penelitian pada penyelenggaraan angkutan kota, melalui izin trayek meliputi, prosedur, syarat administratif dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh penyelenggara angkutan kota sesuai dengan standar kebijakannya sebagian penumpang pada kendaraan pribadi, karena kendaraan pribadi dapat memenuhi kebutuhan akan transportasi yang tepat, cepat dan murah, sehingga menambah kemacetan lalu lintas di Surabaya.

Penyelenggaraan Angkutan Umum Khususnya Izin Trayek Angkutan Kota Di Surabaya.

Penyelenggaraan angkutan kota di Surabaya diatur dalam Perda no.7 tahun 2006, tentang penyelenggaraan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum, yang salah satu pasalnya mengatur tentang izin trayek angkutan umum, untuk menyelenggarakan angkutan kota pengusaha harus memiliki dan memenuhi prosedur, persyaratan administratif dan kewajiban izin trayek angkutan kota yang meliputi:

yang telah ditentukan. Lokasi penelitian di kota Surabaya dimana angkutan kota, (bus kota dan bemo/lyn beroperasi)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebutuhan angkutan kota yang berkualitas, nyaman dan aman belum dapat diwujudkan oleh pemerintah Surabaya, banyaknya angkutan kota yang beroperasi walau tidak laik jalan, lamanya waktu menunggu, ketidak tepatan dan ketidak sesuaian antara jadwal kegiatan dengan jadwal perjalanan, dan tarif angkutan kota yang mahal bagi sebagian penumpang karena harus berganti angkutan untuk sampai tujuan merupakan wujud buruknya penyelenggaraan angkutan kota di Surabaya yang menjadi penyebab beralih

Prosedur Izin Trayek

Prosedur izin trayek angkutan kota tidak dilakukan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan, penyelenggara angkutan kota perorangan dan tidak diimplementasikannya kebijakan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dengan maraknya jual beli trayek tanpa melaporkan pada Dinas Perhubungan Kota Surabaya sebagai instansi yang mengeluarkan dan melakukan pengawasan pada izin trayek, menyebabkan buruknya penyelenggaraan angkutan kota di Surabaya, izin trayek angkutan kota merupakan syarat yang harus dimiliki penyelenggara angkutan kota untuk dapat mengoperasikan kendaraannya, dengan lulus izin trayek kendaraan dinyatakan laik jalan.

Pada tahun 2014, angkutan kota yang terdiri dari : bus kota

sebanyak 274 unit, yang memiliki izin trayek (laik jalan) 128 unit atau 46,72%, sedangkan yang tidak memiliki izin trayek sebanyak 146 unit atau 53,28%. Bemo/lyn 4757 unit, yang memiliki izin trayek 1.761 unit atau 37,08%, yang tidak memiliki izin trayek 2.993 unit atau 62,92%. Dari jumlah seluruh angkutan kota di Surabaya sebanyak 5.031 unit 3.142 unit atau 62,45% tidak memiliki izin trayek atau tidak laik jalan.

Selain itu adanya penyimpangan pada uji kir, membuat kendaraan yang seharusnya tidak laik jalan dapat beroperasi. Uji kir merupakan bagian yang penting bagi penyelenggaraan angkutan kota di Surabaya, sebagai prasyarat kendaraan di nyatakan layak dan dapat memperpanjang izin trayek untuk beroperasi. Bila lulus uji kir dan memenuhi syarat administratif maka kendaraan dapat memperpanjang izin trayek dan dianggap laik jalan. Adanya penyimpangan pada uji kendaraan/uji kir, baik yang dilakukan oleh petugas uji kir, calo/ biro jasa pengurusan uji kir, atau oleh pemilik dan pengemudi angkutan kota, dengan saling menukar onderdil kendaraan agar dapat memenuhi syarat lulus uji kir. Menyebabkan angkutan kota yang beroperasi di Surabaya tidak memenuhi rasa nyaman dan jaminan keselamatan bagi penumpang.

Persyaratan Administratif Yang Harus Dipenuhi Untuk Memperoleh Izin Trayek

Persyaratan administrative untuk memperoleh izin trayek tidak diimplementasikan sesuai dengan standar yang telah ditentukan, sehingga banyak pemilik angkutan kota yang hanya memiliki satu kendaraan, pengemudi merupakan pemilik angkutan kota. (standar kebijakan penyelenggara minimal memiliki lima kendaraan) Sehingga sangat sulit melakukan pengawasan. Mayoritas penyelenggara angkutan kota (bemo/lyn) tidak mengimplementasikan Persyaratan administratif yang harus dipenuhi untuk memperoleh izin trayek sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan seperti :

1. Tidak memiliki surat izin usaha angkutan karena jual beli trayek tanpa melapor pada Dishub, untuk perpanjangan izin trayek mereka meminjam surat izin usaha dan KTP dari pemilik lama.
2. Tidak menandatangani surat pernyataan kesanggupan untuk memenuhi kewajiban sebagai pemegang izin trayek. Karena izin trayek tidak dilakukan sesuai prosedur.
3. Tidak memiliki atau menguasai kendaraan bermotor yang laik jalan yang dibuktikan dengan foto copy surat tanda Nomor kendaraan bermotor sesuai dengan domisili perusahaan dan foto copy buku uji. Karena mereka hanya memiliki satu kendaraan dan biasanya sudah tidak laik jalan.

4. Tidak menguasai fasilitas penyimpanan/pool kendaraan bermotor yang dibuktikan dengan gambar lokasi dan bangunan serta surat keterangan mengenai pemilikan atau penguasaan. Kendaraan biasa dititipkan di pool bemo/lyn, pada bus ada yang menitipkan di terminal.
5. Ada beberapa angkutan kota, terutama bemo/lyn, Tidak memiliki atau bekerja sama dengan pihak lain yang mampu menyediakan fasilitas pemeliharaan kendaraan untuk

Kewajiban Yang Harus Dipenuhi Oleh Penyelenggara Angkutan Kota

Penyelenggaraan angkutan kota khususnya kewajiban yang harus dipenuhi oleh penyelenggara angkutan kota setelah memperoleh izin trayek tidak diimplementasikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Perda) tidak dilaksanakan/ kota yang meliputi domisili, perubahan kepemilikan tidak dapat dilakukan, yang menyebabkan kurang maksimalnya pengawasan, karena keterbatasan personil (jumlah personil 50 orang untuk mengawasi 5.031 unit angkutan kota di Surabaya).

2) Adanya praktek jual beli izin trayek yang tidak dilaporkan pada Dinas terkait, sehingga penyelenggara:

- a. Tidak melaporkan apabila terjadi perubahan pemilikan perusahaan.
- b. Tidak melaporkan apabila terjadi perubahan domisili perusahaan

tetap dalam kondisi laik jalan. untuk bus kota biasanya memiliki atau bekerja sama dengan pihak lain yang mampu menyediakan fasilitas pemeliharaan kendaraan untuk tetap dalam kondisi laik jalan.

6. surat keterangan kondisi usaha, seperti permodalan dan sumber daya manusia. Surat keterangan komitmen usaha seperti jenis pelayanan yang akan dilaksanakan dan standar pelayanan yang diterapkan. Untuk bemo/lyn mayoritas tidak memiliki.

diimplementasikan sesuai dengan standar kebijakan yang telah ditetapkan, sulitnya mengimplementasikan kebijakan diantaranya karena:

1) Penyelenggara angkutan kota perorangan dan dengan jumlah yang sangat banyak menyulitkan pengawasan. Sehingga pengadministrasian angkutan

- c. Tidak mengembalikan dokumen izin trayek setelah terjadi perubahan, karena jual beli trayek tidak dilaporkan
- d. Tidak mengoprasikan kendaraan yang memenuhi persyaratan teknis dan laik jalan karena mayoritas kendaraan yang diperjual belikan sudah tidak laik jalan. Pembeli akan meremajakan angkutan kota, sementara angkutan kota lama, yang tidak laik jalan tetap beroperasi tanpa izin trayek.

Tabel 5
Jumlah Dan Izin Trayek Bemo/lyn
Tahun 2010-2014

tahun	Jumlah Bemo /lyn	%	Izin trayek Bemo /lyn	%
2010	4.573		3.506	
2011		-8,88		-16,6
	4.167		2.923	
2012		16.32		-7,15
	4.847		2.714	
2013		-1,03		-7,63
	4.797		2.507	
2014		-0,83		-0,30
	4.757		1.761	
Rata2		1,40		-7,93

Sumber : Dishub Kota Surabaya 2015

Tabel 6
Jumlah Dan Izin Trayek Bus
Kota Tahun 2010-2014

tahun	Jml Bus kota	%	Izin trayek bus kota	%
2010	228		219	
2011		-26,8		-5,48
	167		207	
2012		68,8		-5,31
	282		196	
2013				-9,18
	282		178	
2014		-2,84		-28,1
	274		128	
Rata2		9,82		-12,0

Sumber : Dishub Kota Surabaya 2015

Jumlah bemo/lyn yang beroperasi di Surabaya pada tahun 2014 sebanyak 4.757 unit dengan izin trayek bemo/lyn sebanyak 1.761 unit, dari 4.757 unit bemo/lyn yang beroperasi di Surabaya hanya 1.761 unit atau 37,08% yang memiliki atau memperpanjang izin trayek. Sebanyak 2.993 unit atau 62,92% bemo/lyn tidak memiliki izin trayek.

Jumlah bus kota yang beroperasi di Surabaya pada tahun 2014 sebanyak 274 unit dengan izin trayek bus kota sebanyak 128 unit, dari 274 bus kota yang beroperasi hanya 128 unit atau 46,72% yang memiliki atau memperpanjang izin trayek. 146 unit atau 53,28 % tidak memiliki izin trayek

3) Penyimpangan pada uji kir, menyebabkan kewajiban penyelenggara untuk menyediakan angkutan kota yang nyaman dan aman tidak terpenuhi. karena seringkali kendaraan yang seharusnya tidak laik jalan lulus uji kir dan beroperasi. Sementara petugas pengawasan tidak bisa menindak (tilang) kendaraan karena kendaraan memiliki izin trayek.

4) Lamanya waktu menunggu (*ngetime*) angkutan kota di Surabaya, disebabkan oleh pengemudi bekerja berdasarkan sistem setoran, untuk menutup setoran pengemudi mencari penumpang semaksimal mungkin. Dengan jalan menunggu penumpang sampai angkutan kota penuh baru berangkat. Sementara jumlah penumpang dari tahun ketahun semakin berkurang yang menambah lama waktu menunggu (*ngetime*) angkutan kota. Jumlah penumpang angkutan kota yang datang dan berangkat dari terminal Joyoboyo, Bratang dan Oso Wilangun mengalami penurunan. Pada tahun 2014, jumlah penumpang bus kota yang datang 865.518 orang, turun -0,07% dari tahun 2013, 931.579 orang. Penumpang bus yang berangkat, 930.370 orang, turun - 0,17% dari tahun 2013, 1.122.297 penumpang. Untuk bemo/lyn penumpang datang

7.204.516 orang, turun -0,16% dari tahun 2013, sebanyak 8.566.284 orang. Sedangkan yang berangkat 7.605.582 orang, turun -0,05% dari tahun 2013, 10.132.366 penumpang.

Tabel 7
jumlah penumpang yang datang dan pergi dari terminal Joyoboyo, Bratang dan Oso Wilangun tahun 2010-2014

Kendaraan	Tahun	Penumpang			
		Datang	%	Berangkat	%
Bemo/lyn	2010	4.920.980		6.769.799	
	2011	5.111.411	0,04	6.151.409	-0,09
	2012	9.245.801	0,81	8.715.131	0,42
	2013	8.566.284	-0,07	10.132.366	0,16
	2014	7.204.516	-0,16	7.605.582	-0,05
Bus kota	2010	1.124.716		1.177.160	
	2011	1.217.275	0,08	1.291.667	0,10
	2012	1.071.439	-0,12	1.268.940	-0,02
	2013	931.579	-0,13	1.122.297	-0,12
	2014	865.518	-0,07	930.370	-0,17

Sumber : Dinas Perhubungan Kota Surabaya, 2015

Jumlah penumpang angkutan kota yang datang dan berangkat dari terminal Joyoboyo, Bratang dan Oso Wilangun mengalami penurunan. Pada tahun 2014, jumlah penumpang bus kota yang datang 865.518 orang, turun -0,07% dari tahun 2013, 931.579 orang. Penumpang bus yang berangkat, 930.370 orang, turun - 0,17% dari tahun 2013, 1.122.297 penumpang. Untuk bemo/lyn penumpang datang 7.204.516 orang, turun -0,16% dari tahun 2013, sebanyak 8.566.284 orang. Sedangkan yang berangkat 7.605.582 orang, turun -0,05%

dari tahun 2013, 10.132.366 penumpang .

4) pengawasan tidak dilakukan dengan maksimal karena banyaknya penyelenggara angkutan sehingga, pengemudi angkutan kota tidak mengangkut penumpang sesuai kapasitas yang ditetapkan. Pada jam-jam sibuk, jam 05.30-07.30 dan jam 15.30-18.00, angkutan kota mengangkut penumpang melebihi kapasitas yang ditentukan.

Pengemudi tidak mengutamakan keselamatan dalam mengoperasikan kendaraan, walau kecelakaan lalu lintas jarang sekali terjadi pada angkutan kota di Surabaya, karena padatnya kendaraan yang memenuhi jalanan di Surabaya, tetapi kebutuhan rasa aman masih belum terpenuhi bagi pengguna angkutan kota, terutama bemo/lyn, karena seringkali pengemudi mengemudikan kendaraan zig-zag, mengemudi sambil mengoperasikan HP (*handphone*) baik SMS atau telepon, mengemudi sambil berbincang/ngobrol dengan penumpang dan sering kali ngerem mendadak. Pintu angkutan kota dibiarkan dalam keadaan terbuka pada saat bus/ bemo/lyn beroperasi, karena tidak ada fasilitas pendingin udara, baik AC atau kipas angin.

Tarif penumpang tidak sesuai dengan ketentuan untuk angkutan orang tidak dalam trayek dengan menggunakan taksi dalam wilayah kota Surabaya. Besarnya tarif untuk mikrolet sebagai berikut:

- Tarif jarak sampai dengan 15 KM Rp 4.000
- Tarif tiap kilometre selanjutnya Rp 200

- c. Tiap pelajar yang berseragam sekolah sebesar Rp 50% dari tarif yang berlaku.

Besarnya tarif angkutan bus kota sebesar:

- a. Bus ekonomi tidak lewat tol Rp 3.000
- b. Untuk pelajar sebesar 50%
- c. Bus Patas dengan kode trayek: P.1, P.2, P.11 sebesar Rp 3.500
- d. Bus Patas lewat satu pintu Tol dengan kode trayek : P.4, P.5, P.6, sebesar Rp 4.500
- e. Bus Patas lewat dua pintu Tol dengan kode trayek: P.7, P.8, sebesar Rp 6.000

Sementara tarif yang diminta pada penumpang untuk bemo/lyn, jauh dekat Rp 5.000, untuk bus kota patas lewat tol Rp 7.000, bus kota ekonomi tidak lewat tol Rp 5.000. Dari indikator/kriteria evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh William Dunn, evaluasi kebijakan penyelenggaraan angkutan umum, khususnya izin trayek angkutan kota di Surabaya merupakan kebijakan yang tidak efektif, karena tujuan dari kebijakan penyelenggaraan angkutan umum, khususnya izin trayek angkutan kota di Surabaya untuk memenuhi kebutuhan kendaraan umum yang berkualitas, nyaman dan dapat menjamin keselamatan pengguna angkutan kota belum dapat diwujudkan. Hal ini dapat diketahui dari mayoritas atau 62,45% angkutan kota di Surabaya tidak laik jalan tetapi masih beroperasi.

Kebijakan ini tidak efisien, karena jumlah personil yang sangat terbatas, hanya 50 orang (gabungan antara Dishub, TNI dan Polri) untuk mengawasi seluruh angkutan kota yang ada di Surabaya

yang berjumlah 5.031 unit, sehingga pengawasan hanya dilakukan pada titik- titik tertentu di kota Surabaya. Selain itu banyaknya pengemudi nakal yang menghindari razia/pengawasan, petugas pengawasan yang tidak menguasai pekerjaannya dan kurang pemahaman pada kebijakan dan isi kebijakan sehingga pengawasan yang dilakukan tidak maksimal. Untuk indikator kecukupan, yaitu seberapa jauh pencapaian hasil yang di inginkan memecahkan masalah? Belum dapat terpenuhi. Hasil dari kebijakan belum dapat dicapai, yaitu terselenggaranya angkutan kota yang berkualitas, aman dan nyaman melalui pengaturan izin trayek angkutan kota, sehingga belum dapat memecahkan masalah penyelenggaraan angkutan kota yaitu, mayoritas (62,45%) angkutan kota di Surabaya tidak laik jalan. Angkutan kota tidak nyaman bagi pengguna karena lamanya waktu menunggu (30-60 menit, kadang lebih, tergantung penuhnya kendaraan), ketidak tepatan dan ketidak sesuaian antara jadwal kegiatan dengan jadwal perjalanan, dan tarif angkutan kota yang mahal bagi sebagian penumpang karena harus berganti angkutan untuk sampai tujuan.

Untuk pemerataan manfaat dari kebijakan belum didistribusikan secara merata, karena kebijakan ini belum menghasilkan manfaat bagi penyelenggara karena keuntungan dari operasi kendaraan kadang tidak dapat menutup biaya operasional. Bagi pengemudi belum mendapat manfaat karena penghasilan seringkali tidak mencukupi (berkurangnya jumlah penumpang

mempengaruhi pendapatan) untuk biaya hidup sehari-hari karena bekerja berdasarkan setoran. Bagi penumpang belum mendapatkan manfaat dari kebijakan karena pelayanan yang didapat sangat buruk. Responsivitas, Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu? Untuk kebijakan penyelenggaraan angkutan umum, khususnya izin trayek angkutan kota ini belum memuaskan kebutuhan dari pengguna angkutan kota. Dengan kondisi angkutan kota yang ada selama ini, pelayanan yang diberikan pada penumpang sangat buruk, secara fisik tidak layak, lamanya waktu tunggu, ketidak tepatan dan ketidak sesuaian antara jadwal kegiatan dengan jadwal perjalanan, dan tarif yang tergolong mahal bagi sebagian penumpang yang harus berganti angkutan kota untuk sampai tujuan, sehingga Responsivitas belum memuaskan. Ketepatan, kebijakan penyelenggaraan angkutan umum, khususnya izin trayek angkutan kota ini hasilnya belum berguna atau bernilai untuk memecahkan masalah penyelenggaraan angkutan kota di Surabaya, karena hasil yang dicapai tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Faktor-faktor Yang Menyebabkan Kegagalan Kebijakan Penyelenggaraan Angkutan Umum Khususnya Izin Trayek di Surabaya

Faktor-faktor yang menjadi penyebab kegagalan kebijakan penyelenggaraan angkutan umum, khususnya izin trayek angkutan kota adalah:

1. Maraknya jual beli izin trayek yang tidak dilaporkan pada Dinas Perhubungan Kota Surabaya

sebagai instansi yang mengeluarkan dan melakukan pengawasan penyelenggaraan angkutan kota melalui izin trayeknya menyebabkan buruknya penyelenggaraan angkutan kota di Surabaya. Mayoritas pembeli izin trayek akan meremajakan angkutan kotanya, sementara angkutan kota yang sudah tidak laik jalan tetap beroperasi walau tanpa izin trayek.

2. Penyelenggara angkutan kota dilakukan oleh perorangan, dimana mayoritas pemilik angkutan kota tidak mengimplementasikan prosedur, persyaratan administratif dan kewajiban setelah memperoleh izin trayek, sesuai dengan standar dan isi kebijakan. Menyebabkan pengawasan, pengendalian, penyeleksian dan pembatasan angkutan kota sulit dilakukan.
3. Adanya penyimpangan pada uji kir, sehingga angkutan kota yang tidak laik jalan dapat beroperasi dan memiliki izin trayek.
4. Pengemudi bekerja berdasarkan sistem setoran, sehingga pelayanan yang diberikan kepada penumpang tidak nyaman dan aman.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kebijakan penyelenggaraan angkutan umum khususnya izin trayek angkutan kota tidak diimplementasikan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan sehingga kebijakan tidak efektif dan tidak efisien, hal ini dapat diketahui dari angkutan kota yang

beroperasi di Surabaya sebanyak 3.142 unit dari 5.031 unit atau 62,45% tidak laik jalan. Untuk indikator kecukupan, Belum dapat terpenuhi. Kebijakan gagal mencapai tujuannya untuk memenuhi kebutuhan angkutan kota yang berkualitas, aman dan nyaman. Manfaat dari kebijakan belum didistribusikan secara merata, karena kebijakan ini belum menghasilkan manfaat bagi penyelenggara karena keuntungan dari operasi kendaraan kadang tidak dapat menutup biaya operasional. Bagi pengemudi belum mendapat manfaat karena penghasilan seringkali tidak mencukupi (berkurangnya jumlah penumpang mempengaruhi pendapatan) untuk biaya hidup sehari-hari karena bekerja berdasarkan setoran. Bagi penumpang belum mendapatkan manfaat dari kebijakan karena pelayanan yang didapat sangat buruk. Untuk kebijakan penyelenggaraan angkutan umum, khususnya izin trayek angkutan kota ini belum memuaskan kebutuhan dari pengguna angkutan kota. Ketepatan, kebijakan penyelenggaraan angkutan umum, khususnya izin trayek angkutan kota ini hasilnya belum berguna atau bernilai untuk memecahkan masalah penyelenggaraan angkuta kota di Surabaya, karena hasil yang dicapai tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan kebijakan penyelenggaraan angkutan umum, khususnya izin trayek angkutan kota adalah:

1. Maraknya jual beli izin trayek yang tidak dilaporkan pada Dinas Perhubungan Kota Surabaya sebagai instansi yang

mengeluarkan dan melakukan pengawasan penyelenggaraan angkutan kota melalui izin trayek menyebabkan buruknya penyelenggaraan angkutan kota di Surabaya. Mayoritas pembeli izin trayek akan meremajakan angkutan kotanya, sementara angkutan kota yang sudah tidak laik jalan tetap beroperasi walau tanpa izin trayek.

2. Penyelenggara angkutan kota dilakukan oleh perorangan, mayoritas penyelenggara angkutan kota tidak mengimplementasikan prosedur, persyaratan administratif dan kewajiban setelah memperoleh izin trayek. Sehingga banyak pengemudi merupakan pemilik angkutan kota (hanya memiliki satu kendaraan, syarat memperoleh izin trayek penyelenggara angkutan kota minimal memiliki 5 (lima) kendaraan bermotor). Banyaknya jumlah penyelenggara angkutan kota menyebabkan pengawasan, pengendalian, penyeleksian.
3. Adanya penyimpangan pada uji kir, sehingga angkutan kota yang tidak laik jalan dapat beroperasi dan memiliki izin trayek
4. Pengemudi bekerja berdasarkan system setoran.

Pada penelitian ini disarankan beberapa langkah yang diperlukan untuk memperbaiki penyelenggaraan angkutan umum khususnya izin trayek angkutan kota, diantaranya adalah:

1. Untuk menghindari maraknya jual beli izin trayek yang tidak dilaporkan pada Dinas Perhubungan Kota Surabaya

- sebagai instansi yang mengeluarkan dan melakukan pengawasan penyelenggaraan angkutan kota melalui izin trayek, dan untuk memaksimalkan pengawasan, pengendalian, pembatasan dan pengarahan penyelenggaraan angkutan kota melalui izin trayek serta menghindari tidak terimplementasikannya kebijakan sesuai dengan standar dan isi kebijakan penyelenggaraan angkutan umum, khususnya izin trayek angkutan kota, maka penyelenggaraan angkutan kota hanya bisa dilakukan oleh perusahaan atau organisasi yang berbadan hukum, dapat berbentuk PT, CV atau koperasi.
2. Untuk menghindari atau meminimalis penyimpangan pada uji kendaraan (uji kir) maka penyelenggaraan uji kir (dari pendaftaran sampai pembayaran) dilakukan secara online.
 3. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan, kenyamanan dan keselamatan angkutan kota, pengemudi bekerja dengan digaji secara tetap setiap bulan, dengan gaji tetap setiap bulan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bungin, Burhan. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta. PT. Raja Grafindo
- Creswell, JW. 2012. *Research Design pendekatan kualitatif, kuantitatif dan mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dunn, W.N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gaja Mada University press
- Islami, Irfan. 2004. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bina Aksara
- Miles, M.B. dan Huberman, A.M. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta Universitas Indonesia Press.
- Moleong, L. J. 2008. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Riyant. 2004. *Kebijakan Publik. Evaluasi, Implementasi, dan Vormulasi*. Jakarta: PT Gramedia.
- Parsons, W. 2005. *Public policy: pengantar teori dan praktek analisis kebijakan*. Cetakan pertama. Prenada media. Jakarta.
- Prastowo, Andi. 2011. *Metode penelitian kualitatif*. Yogyakarta : Ar-Ruzz. Media
- Subarsono. AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Smith, K. and Larimer, C. 2009. *The Public Policy Theory Primer*. Philadelphia : Westview Press
- Sugiyono. 2007. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung. CV. Alfabeta.
- Triana, RW. 2014. *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Surabaya: PT Revka Petra Media.
- Wahab, Solichin.A. 2004. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara

- Wahab, Solichin.A. 2008. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara
- Widodo, Joko. 2009. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang : Banyumedia
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta : CAPS

Jurnal, artikel, makalah dan laporan

- Arindra Hadi Sugianto, Siti Rochmah, Romula Adiono. *Evaluasi Kinerja Pelayanan Dinas Perhubungan Dalam Bidang Angkutan Umum Perkotaan (Studi Pada Dinas Perhubungan Kota Malang Provinsi Jawa Timur)*. Malang : Universitas Brawijaya
Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol 1, No.1, 2013. Hal:19-28
- Esti Hartiyanti Putri, Moch. Saleh Soeady, Ainul Hayat. *Evaluasi kebijakan peremajaan angkutan kota dalam upaya peningkatan pelayanan publik (Studi pada Dinas Perhubungan Kota Malang)*. Malang : Universitas Brawijaya. Jurnal adm publik vol.1 hal 87-93.
- Fenelia Maysa Amandatrisela Malta. 2013. *Evaluasi kinerja angkutan umum di kota Malang pada jalur Joyogrand- Dinoyo Mergan*. Universitas Negeri Malang. Skripsi

- Diah Novianti. *Pemberdayaan Angkutan Umum Sebagai Salah Satu Faktor Penting Dalam Keberhasilan Pembangunan*. Surabaya : Badan Penelitian Dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur. Jurnal Cakrawala vol 8 No.1 Desember 2013 Hal: 43-50.

Website (internet)

<http://www.tribunnews.com/metropolitan/2015/02/03/indeks-kota-termacet-di-dunia>.

Direktorat Jendral Bina Pembangunan Daerah, Kementerian dalam negri, (2013). Jumlah penduduk perkotaan di Indonesia meningkat 65%

Peraturan

- Peraturan Menteri Perhubungan No.PM 98 tahun 2013, tentang standard pelayanan minimal angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek
- Peraturan Daerah Kota Surabaya nomor 7 tahun 2006. Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum.
- Perwali No. 26 tahun 2009 tentang pelaksanaan Peraturan Daerah kota Surabaya nomor7 tahu 2006 tentang penyelenggaraan angkutan orang di jalan dengan kendaraan umum.