

PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENYELENGGARAAN TRANSPORTASI MASSAL KOTA SURAKARTA 2014-2015

Priyatno Harsasto

Abstract

Public participation is a requirement for governance to work in the name of a good public service delivery. Participation makes citizen's voice and aspiration to be included and calculated in municipality's policy. In this way, it requires the people to be active and in the same vein the government to be innovative. This research was conducted in this context. This research tried to elaborate the involvement of the citizen in public policies in Surakarta Municipality. The case in point was mass transportation policy in Surakarta Municipality, to find out how far the people aspiration have been included in the formation of public policy, and what was the stumbling blocs of this program. Using in-depth interview and documentation study, this research found that as mass transportation is a sectoral policy, it was still in the hand of technocrats, and in this way people participation was still marginal. However, in Surakarta mass transportation programs, could not be separated from the role of the people, through Musrenbang, public hearing, media as well as NGO's advocacy for the government. In short, public participation has indeed owned their inclusion space, but they have to contend with elite biases. Technical and cultural blocks could be said to be the main reasons why public participation has still been weak in mass transportation program in Surakarta Municipality.

Key words: mass transportation, public participation, elite-bias, technical and cultural blocks

1. Pendahuluan

Kebijakan perkotaan telah menjadi suatu elemen agenda politik baik nasional maupun internasional. Pembagian kerja baru diantara kota besar dan kecil dan munculnya hirarki perkotaan yang baru dalam ekonomi global meningkatkan kompetisi kota-kota dan menyebabkan munculnya upaya menjadikan kota sebagai lokomotif pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Kota tanpa batas dan *polycentrisme* sebagai konsep digunakan untuk menggambarkan perkembangan kota dan konsep *glocalisation*, menekankan potensi kebijakan perkotaan lokal mempengaruhi konsekuensi globalisasi. Kesempatan kota untuk bertahan tergantung pada cara aktor lokal dalam mengeksplotasi ruang manuver politik lokal dalam peluang ekonomi-geografis yang tersedia. Politik perkotaan menjadi suatu alat strategi untuk mempromosikan pembangunan ke arah masyarakat pengetahuan dan pelayanan yang baru (Sassen 1991, Brenner 1999, Jessop 1998).

Oleh karena itu kebijakan perkotaan *proactive* menjadi kebijakan pertumbuhan perkotaan terutama dalam konteks *Anglo-American*. Dalam konteks *Continental-European* terjadi kombinasi kebijakan pertumbuhan dan kesejahteraan kota. Kebijakan perkotaan memfokuskan diri pada tugas-tugas ekonomi dan sosial. Pada konteks negara-negara Nordik ditandai dengan suatu pola kebijakan kesejahteraan yang terdesentralisasi dan berorientasi pada pengguna (Letho 2000). Dalam konteks Danish ada dua jalur kebijakan perkotaan: jalur pertama merupakan kebijakan pertumbuhan, yang menekankan pada strategi pertumbuhan dan inovasi, dan jalur yang lain menekankan pada kebijakan kesejahteraan dengan tekanan pada penguatan komunitas lokal perkotaan. Kedua jalur ini, sayangnya, dijalankan oleh proses dan organisasi yang berbeda, yang sulit untuk dipertemukan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis hubungan diantara kapasitas lokal untuk bertindak dan kondisi umum ekonomi dan geografi perkotaan dan wilayah.

Bagaimana kota berupaya untuk membina hubungan dengan masyarakat dan mengembangkan strategi pelayanan perkotaan secara komprehensif? Seperti apakah strategi yang diciptakan dan apakah hasilnya? Strategi tersebut diteliti pada level lokal sehubungan dengan kebijakan pertumbuhan dan kesejahteraan. Kasus penyediaan transportasi massal menjadi menarik, karena merupakan salah satu jenis pelayanan publik yang sangat penting dan seringkali menjadi masalah. Penelitian ini juga akan memberikan sumbangan terhadap diskusi pemerintahan perkotaan, terutama dalam hal diskusi tentang *meta governance*. Penelitian ini juga akan mencoba memberikan perhatian kepada pandangan *critical-normative* pada 1) *governance failures* pada proses kebijakan perkotaan, 2) kualitas pelayanan pada proses *governance*, 3) konflik dan eksklusi serta inklusi dalam jejaring kebijakan dan proses *governance* – distribusi kekuasaan di perkotaan dan wilayah.

Kota Surakarta dipilih sebagai obyek studi untuk membidik fokus kajian mengingat setidaknya dua hal. Pertama, Kota Surakarta dikenal memiliki karakter asosiasi sosial yang kuat berupa tradisi paguyuban yang mengakar di masyarakat (sebagaimana hasil penelitian LSM KOMPIP, Surakarta). Di kota Surakarta terdapat berbagai paguyuban yang menggambarkan *interest* dari masyarakat, seperti paguyuban pedagang pasar, tukang becak, dan sebagainya. Paguyuban ini bukan sekedar wadah profesi tetapi juga wadah berdemokrasi, deliberasi, dan penyalur aspirasi di policy making. Paguyuban berfungsi sebagai wadah *interest*.

Kedua, Kota Surakarta dikenal sebagai kota yang memiliki akar civil society yang kuat, dimana eksistensi LSM masif dan intensif dalam advokasi kebijakan. Pattiro dan Kompip, misalnya, adalah sedikit dari berbagai NGO yang aktif dalam advokasi pelayanan publik di Surakarta. Akar civil society disebut kuat bukan sekedar karena jumlah mereka banyak, tetapi secara kualitas keberadaan mereka juga diperhitungkan dalam interaksi *governance*.

Fokus penelitian ini pada bagaimana strategi pemerintah dalam menghasilkan lingkungan dinamik bagi perkembangan pelayanan. Pemahaman tentang hal ini penting untuk memberikan kontribusi pada tingkat praksis (mengkonversi dari *bad* menjadi *good practices*), dan kontribusi tingkat teoritik (pemahaman yang lebih mendalam tentang hubungan *structure-agency*). Pertanyaan utama dalam studi ini adalah: Bagaimana kota Surakarta berupaya untuk membina hubungan dengan masyarakat dan mengembangkan strategi pelayanan transportasi perkotaan secara komprehensif? ?

Pertanyaan tersebut dapat dielaborasi lebih lanjut berikut:

Bagaimana partisipasi publik digunakan dalam pengembangan pelayanan transportasi massal perkotaan?

Bagaimana keterlibatan kelompok-kelompok masyarakat dalam proses formulasi kebijakan?

2. Kajian Pustaka

2.1. Politik Perkotaan dan Strategi Pengembangan Perkotaan

Teori-teori ortodox tentang politik perkotaan dan perencanaan kota sebagian besar dikembangkan berdasarkan pemikiran bahwa suatu kota

merupakan pusat kekuasaan dan kegiatan ekonomi. Ini membawa kepada model ortodox 'monocentric' yang melihat kota dan balaikota merupakan suatu 'powerhouses' yang tak terbantahkan. Namun literatur tentang politik perkotaan saat ini menemukan kenyataan yang berbeda: teori-teori elitis digantikan teori-teori pluralis; teori rejim perkotaan dilengkapi dengan teori *discourse* dan teori regulasi; dan teori tentang *governance* juga diterapkan dalam setting perkotaan. Formulasi suatu teori heterodox dalam kebijakan dan perencanaan perkotaan dikembangkan berdasarkan pandangan teoritis dan observasi empirik bahwa pandangan monosentrik tentang kota harus ditinggalkan. Ini yang membawa kepada digunakannya istilah-istilah, *metapoles* (Ascher), *porous cities* (Amin and Thrift), *network cities*, dan *citta diffusa*. Dengan kata lain istilah *the city without limits* menunjukkan kecenderungan semacam itu.

Kota tanpa batas merupakan bagian dari konteks kemasyarakatan yang menunjukkan adanya fragmentasi dan differensiasi pada struktur ekonomi, komersial, budaya, hubungan sosial dan politik dalam masyarakat. Kota tanpa batas dengan kondisi baru ekonomi untuk pembangunan dan tantangan perkotaan yang kompleks, dengan demikian memberikan tantangan mendasar terhadap strategi manajemen dan kebijakan perkotaan. Suatu bentuk regulasi dan koordinasi politik dibutuhkan agar mampu menghadapi tantangan yang kompleks ini. Strategi proaktif kebijakan perkotaan juga diperlukan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi perkotaan dan masyarakat pada umumnya. Penelitian ini akan memberikan fokus kepada studi organisasi kebijakan perkotaan dan prosesnya (bentuk), dan strategi dan hasil kebijakan (isi).

2.2. Kebijakan Kota Terfragmentasi

Studi dari organisasi *network* baru menggambarkan suatu variasi yang luas dari *policy network* dan proses *governance*. Beberapa diantaranya bersifat tertutup dan elitis, dan yang lain lebih terbuka dan integratif – terutama perbedaan tergantung pada bidang kebijakannya. Pada kebijakan pertumbuhan sering muncul proses yang tertutup, sementara kebijakan kesejahteraan lebih terbuka. Banyak studi juga menemukan *governance failures* (Jessop 1998) berhubungan dengan kebijakan perkotaan yang terfragmentasi. Kegagalan tata pemerintahan muncul dalam bentuk masalah yang berhubungan dengan distribusi kekuasaan dalam *network* yang tidak seimbang, kurangnya koordinasi dan integrasi dari kebijakan perkotaan, dan kurangnya legitimasi dan pertanggungjawaban dalam hubungannya dengan manajemen umum pada pusat perkotaan. Pada waktu yang sama bentuk tata pemerintahan yang baru masih dalam proses terbentuk, yang akan digunakan untuk menanggulangi *governance failures: meta-governance* merupakan konsep yang merepresentasikan bentuk tata pemerintahan ini.

Desentralisasi menggeser hampir sebagian besar urusan yang sebelumnya secara dominan ditangani oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Urusan paling banyak yang didesentralisasikan adalah urusan pelayanan publik. Catatan The World Bank (2009) menyebutkan, sejak kebijakan desentralisasi diterapkan, setidaknya pemerintah daerah dibebani tanggung jawab atas sepertiga belanja negara dan setengah dari anggaran pembangunan. Di samping itu, pengeluaran dalam bidang pendidikan, kesehatan dan penyediaan infrastruktur juga merupakan tanggung jawab pemerintah daerah. Bahkan tiga perempat dari

pegawai negeri bekerja untuk pemerintah daerah. Dengan demikian, fungsi pemerintahan dapat dikatakan sebagian besar tergantung pada bagaimana pemerintahan di daerah dilaksanakan.

Terkait hubungan desentralisasi dan *good governance*, Takeshi (2006: 138) dengan jelas menegaskan bahwasannya desentralisasi dapat mendorong pemerintahan yang akuntabel, transparan dan responsif. Kedekatan dengan para waraga negara yang juga adalah klien pemerintah dalam kerangka desentralisasi itulah yang menjadi pemicu bagi pemerintah daerah untuk lebih tanggap terhadap problem di daerahnya. Di sini letak krusialnya desentralisasi bagi penguatan *good governance* di aras lokal. Apalagi, akuntabilitas, transparansi, dan responsivitas pemerintah tidak sekedar menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, tetapi juga tidak dapat dilepaskan dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah (138). Dan untuk kepentingan ini, sangat tidak mungkin pemerintah bekerja sendiri. Ia harus melibatkan masyarakat. Takeshi (2006: 138) menambahkan, dalam hal ini partisipasi masyarakat menjadi prasyarat efektifnya kinerja *governance* karena mendorong keterlibatan yang lebih luas, memungkinkan preferensi kebijakan yang lebih kaya, sehingga meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan responsivitas pemerintah, baik di tingkat nasional maupun sub-nasional.

Oleh karena itu, langkah krusial dalam rangka mengefektifkan fungsi desentralisasi sebagai bagian dari upaya penguatan *governance* di daerah adalah mereformasi pelayanan publik. Jika tidak, sebagaimana The World Bank (2009), maka berbagai penyediaan layanan publik, seperti kesehatan dan pendidikan, akan mengalami hambatan yang cukup berarti, sehingga kesenjangan kesejahteraan akan semakin tajam, bahkan stabilitas makroekonomi dapat terancam. The World Bank menunjuk contoh pengalaman di Filipina dan Kolumbia untuk memperlihatkan bagaimana lemahnya kerangka desentralisasi yang dibangun dapat menyebabkan penurunan dalam penyediaan layanan publik. Berbagai permasalahan makroekonomi di Argentina dan Brasil, sebagian besar juga dapat dikaitkan dengan buruknya pelaksanaan desentralisasi.

3. Hasil Penelitian

3.1. Transportasi Massal Kota Surakarta

Secara geografis kota Surakarta merupakan kota yang unik, dimana luas wilayahnya relatif kecil dengan dikelilingi 'kota-kota' satelit yang sudah termasuk dalam wilayah kabupaten lain, seperti pada sebelah barat terletak kota Kartasura, yang masuk wilayah Sukoharjo, sebelah selatan Solo Baru (Sukoharjo), sebelah timur Palur (Karanganyar) dan sebelah utara Kaliyoso/Gemolong (Sragen). Disamping itu, dilihat dari jalur transportasi Jawa, Kota Surakarta merupakan pertemuan dari tiga jalur utama kota besar yaitu jalur ke Yogyakarta, Semarang dan Surabaya. Kota Surakarta juga merupakan kota budaya dan perdagangan yang memungkinkan terjadinya lalu lintas orang, barang dan jasa yang cukup besar. Kondisi demikian menyebabkan jalur transportasi kota Surakarta menjadi jalur yang strategis dan mempunyai peran yang sangat vital, sehingga sejak dini perlu penanganan dan perencanaan yang lebih baik.

Sarana dan prasarana jalan di kota Surakarta sebenarnya sudah cukup memadai. Sistem jaringan jalan berpola grid dan radial yang terbatas. Namun untuk pengembangan lahan ruas jalan baru yang dapat mengikuti perkembangan tuntutan

akan transportasi dan angkutan sangat terbatas. Semua jaringan jalan hampir sudah ada di seluruh wilayah kota Solo, dan lahan-lahan baru pun sudah dimanfaatkan untuk prasarana-prasarana lain seperti pemukiman dan perindustrian. Jaringan jalan ini dilayani oleh berbagai moda angkutan umum. Perkembangan angkutan umum bermotor cukup pesat (lihat tabel 1).

Tabel 1. Banyaknya kendaraan angkutan umum di Surakarta
 Banyaknya kendaraan angkutan umum di kota Surakarta

No	Jenis Kendaraan	2011	2012	2013
1	Taksi	627	680	790
2	Angkutan	380	367	386
3	Bus Perkotaan	218	214	136

Sumber: Bappeda kota Surakarta 2014

Empat jalur utama kota Solo yakni jalan lingkaran utara (Sumber-Mojosongo), jalan Achmad Yani, jalan Slamet Riyadi dan jalan Veteran, kondisi arus lalu lintasnya sudah menunjukkan kepadatan walaupun tidak menimbulkan kemacetan permanen. Demikian juga dengan sub-sub jalur dalam kota, bahkan tak jarang sudah mengalami kemacetan pada saat jam-jam sibuk, seperti jam masuk dan bubar sekolah.

Prasarana lain yang cukup penting adalah terminal yang memadai untuk keperluan pemberhentian utama angkutan umum. Pemilihan lokasi terminal yang tepat dengan kapasitas yang memadai dan sistem operasi yang baik akan sangat membantu optimalisasi pelayanan angkutan umum, sekaligus akan mereduksi dampak lalu lintas dan lingkungan di daerah sekitarnya.

Sub-sub terminal berada di luar kota Solo, seperti di Palur, Kartasura, Kaliyoso dan lainnya. Seperti angkutan bis kota tingkat dan sedang DAMRI yang melayani trayek dari sub terminal Kartasura sampai Palur melewati Jalan Slamet Riyadi dan Jalan Veteran. Sedangkan bus-bus kota sedang lainnya walaupun melewati ruas-ruas jalan dalam kota tapi mempunyai tempat pemberhentian trayek di Palur, Kartasura, Sukoharjo, Boyolali, Gemolong, Sragen, Karanganyar dan sebagainya. Kota Solo hanya dijadikan lintasan trayek.

Batik Solo Trans (BST) merupakan Bus Rapid Transit (BRT) yang menjadi salah satu moda transportasi di kota Solo. Diluncurkan pada 1 September 2010. Batik Solo Trans kini telah banyak membantu masyarakat sebagai alternatif transportasi dalam bepergian di dalam kota. Sebelum Batik Solo Trans ini beroperasi di kota Surakarta, bus yang beroperasi adalah bus [Damri](#) dan semenjak BST beroperasi bus [Damri](#) (jalur A) dipindah ke jalur B dan BST beroperasi di jalur A. Menurut penuturan Pak Dwi dari Dishubkominfo:

“BST pada saat ini itu pertama kali dioperasikan pada tahun 2010 itu membuka layanan di koridor 1 itu dari terminal palur ke bandara adi sumarmo itu tadinya hanya ke terminal kartasuro karena ada permintaan akhirnya diperpanjang ke bandara adi sumarmo itu adalah koridor 1 itu dioperasikan oleh perum Damri yang mana pada saat ini dioperasikan ada kurang lebih 25 armada. Terus kemudian bulan februari 2014 diluncurkan pengoperasian BST koridor 2 itu menempuh rute dari terminal Palur sampe

ke terminal Kartasura tetapi melewati stasiun Balapan itu menggantikan jalur bis kota terdahulu BST koridor 2 di operasikan oleh PT Bengawan Solo Transport yang dimana beliau adalah gabungan konsorsium pengusaha-pengusaha bis kota lama. Dioperasian BST ini kalo menurut spm mulai berlaku dari jam 5 pagi sampe jam 6 sore jadi kalo masalah operasional itu kira-kira seperti itu jadi ada dua koridor yang baru dioperasikan.” (Wawancara, 10 November 2014)

BST sebagai moda transportasi massal di Surakarta masih belum dapat dijalankan sebagaimana yang diinginkan. Seperti yang dijelaskan oleh Bp.Taufik dari Dishubinfo sebagai berikut,

“Ya kalo di Solo BST-nya masih jauh dari apa yang dikonsepskan dari grand desain karena rencana kita menjalankan 8 dulunya terus sekarang ditambah menjadi 11 koridor dan baru terealisasi 2 itupun yang dua kita jalankan ini ya jalan, ya jalan apa adanya artinya standar-standar layanan yang ditetapkan masih belum dilaksanakan baik dari kualitas layanan maupun kuantitas pelayanannya baik sarananya maupun prasarananya itu pendapat saya itu.” (Wawancara, 12 November 2014)

Saat ini jumlah halte BST ada kurang lebih 141 halte tetapi masih ada halte portabel, jadi waktu tempuh akan lebih singkat, contohnya halte Sangkrah yang biasanya menjadi tempat transit bus luar kota dari [Terminal Tirtonadi](#) yang jurusan [Sukoharjo](#), [Wonogiri](#), [Pacitan](#) bahkan sampai [Ponorogo](#). Biaya transportasi menggunakan Batik Solo Trans ini untuk umum adalah Rp 4.000,- dan untuk pelajar adalah Rp 2.500,-. Saat ini Batik Solo Trans juga melayani penumpang hingga Bandara Adi Soemarmo, Batik Solo Trans ini di operasikan oleh dua perusahaan yakni pada koridor 1 oleh PERUM DAMRI yang mempunyai 25 armada bus sedangkan di koridor 2 dioperasionalkan oleh PT. BST (Bengawan Solo Transport) 21 bus. PT. BST ini merupakan bentuk dari sebuah konsorsium yang telah dibentuk yang mana anggotanya adalah para pengusaha bus kota lama yang telah beroperasi sebelum adanya Batik Solo Trans ini hadir, hal ini bertujuan untuk meredakan konflik yang kemungkinan akan terjadi antara pemerintah kota dengan pengusaha-pengusaha bus lama. Pemerintah sudah merencanakan dan membuat beberapa koridor untuk operasional BST ini yakni terdapat 8-11 koridor yang nantinya akan diisi atau diganti semuanya menjadi armada bus Batik Solo Trans dan sampai saat ini hanya atau baru 2 koridor saja yang mampu diisi dengan BST. Berikut ini adalah data jumlah armada bus Batik Solo Trans dari tahun ke tahun di kota Surakarta:

4. Pembahasan

4.1.Partisipasi Publik

Kebijakan transportasi massal di Kota Surakarta, pada dasarnya adalah kebijakan yang bersifat sektoral. Dengan demikian, kebijakan ini secara formal merupakan inisiasi dari SKPD teknis. Namun demikian, kebijakan ini tidak lepas dari usulan berbagai elemen masyarakat, baik yang disampaikan secara formal melalui Musrenbang/Muskelbang maupun secara informal melalui berbagai forum. Usulan ini berangkat dari pandangan masyarakat bahwa sistem transportasi yang

yang digulirkan pemerintah masih jauh dari mencukupi sehingga masyarakat masih kesulitan mengakses kebutuhan transportasi yang murah dan aman.

Pola partisipatif ini secara kuat berakar dari komunitas. Setidaknya ada tiga aras partisipasi publik yang penting, yaitu Musrenbang/Muskelbang, *public hearing* dengan komunitas dan media, dan inisiasi LSM.

Pertama, melalui Musrenbang/muskelbang. Mekanisme musrenbang dan semacamnya di Surakarta memang dapat berjalan. Fungsi musyawarah bagi perencanaan kebijakan ini berjalan sejak level RT, desa, kecamatan sampai kabupaten. Meski masih terdapat beberapa kelemahan, Akbarudin Arif menilai bahwa mekanisme ini di Surakarta termasuk yang dapat berjalan dengan baik. Di daerah lain, Musrenbang seringkali tidak jalan dan penyaluran aspirasi warga dalam perencanaan pembangunan dan kebijakan, termasuk di sektor pendidikan tidak berfungsi.

Kedua, melalui *public hearing* dengan komunitas dan media. *Public hearing* adalah hal yang umum dan sering di Surakarta. *Public hearing* ini bisa dilakukan berdasarkan inisiatif pemerintah kota, dan dilakukan di balai kota. Bisa juga dilakukan atas inisiatif warga. *Public hearing* menjadi sarana pemerintah kota menyampaikan gagasannya kepada masyarakat dan sebaliknya, menjadi sarana warga menyampaikan aspirasinya. Komunitas warga berbasis pada peguyuban-paguyuban, yang disebut juga sebagai kelompok informal.

Sementara itu, media, menjadi salah satu pelaku yang penting dalam upaya inklusi kebijakan, melalui pewartaan berita seputar kebijakan dan pelayanan pemerintah, yang tidak mesti bisa dijangkau oleh semua warga. Sebaliknya, pemerintah juga terbantuan oleh media untuk mensosialisasikan kebijakannya kepada warga masyarakat, mengingat pemerintah seringkali tidak mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat untuk menyebarluaskan kebijakannya.

Ketiga, inisiasi LSM. Tidak dapat dipungkiri, LSM merupakan bagian penting dalam proses-proses pemerintahan di Kota Surakarta. Sejak dinakodai Joko Widodo berbagai kebijakannya sangat tidak bisa dilepaskan dari peran LSM. Pemerintah kota terbantu oleh LSM-LSM yang kritis yang secara formal maupun informal sering melakukan pendekatan terhadap walikota dan wakil walikota supaya kebijakan pemerintah kota tidak hanya melulu bersifat pro-investasi, tetapi juga pro-poor. Kebijakan pendidikan, seperti BPMKS sendiri, sebagaimana Budi Santoso, kepala kantor Suara Merdeka Cabang Surakarta, tidak lepas dari kawalan NGO dalam proses pemerintahan. Budi Santoso mencontohkan Pattiro sebagai salah satu NGO yang aktif mengajukan dan mengawal inisiatif kebijakan pendidikan pemerintah kota.

Namun demikian, partisipasi publik tidak dapat berjalan jika hanya berasal dari satu sisi, yaitu grassroot. Ia harus dua arah dan diterima dengan baik oleh pemerintah. Oleh karena itu, dibutuhkan pemerintahan yang terbuka. Terbuka, dalam arti, pemerintah memiliki kemampuan mendengar, lalu menindaklanjuti ide-ide maupun aspirasi yang disampaikan oleh warga. Dalam pandangan LSM, pemerintah kota Surakarta sejak Jokowi memenuhi syarat sebagai pemimpin pemerintahan yang inklusif. Kemampuan mendengarkan suara warga, kemudian melakukan tindak lanjut atas ide-ide warga, menjadikan pemerintahannya terbuka. Ide-ide warga inilah yang sangat membantu pemerintah kota dalam membangun inovasi pelayanan.

Partisipasi dalam penyelenggaraan transportasi dilakukan melalui DKT (diskusi kelompok terbatas). DKT diadakan setahun sekali dengan melibatkan para pemangku kepentingan transportasi di Surakarta. Dalam DKT Dishubkominfo memaparkan masalah dan perencanaan yang telah mereka siapkan, yang kemudian ditanggapi oleh para peserta, sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

Kita memaparkan program-program kita, mereka anggota DKT menanggapi dan memberikan usulan kemudian kita tampung lha program mereka dan program kita disinkronkan kemudian dimasukkan ke FGD (*forum group discussion*) lha itu sudah jadi perencanaan buat tahun depan, terus kita paparkan ke badan anggaran daerah dan juga dewan. Lha itu mereka yg akan putuskan kita hanya bisa ngasih masukan-masukan dan usulan tapi yang berwenang memutuskan ya dewan dan badan anggaran itu (wawancara dg bp.Didik, dishubkominfo, 16 Februari 2015).

Sesuai dengan namanya DKT tidak melibatkan masyarakat secara keseluruhan, sehingga keluhan masyarakat terhadap pelayanan transportasi tidak serta merta dibicarakan pada DKT, tetapi biasanya disampaikan lewat *public hearing* atau lewat media, yang nantinya masuk dalam pembahasan DKT. Dalam wawancara yang dilakukan dengan anggota komunitas bismannia, Agung Bandar (26 Juni 2015), terungkap bahwa ada kendala teknis dalam partisipasi publik sektor transportasi ini. Anggota masyarakat seringkali tidak memiliki akses dalam DKT, mereka menggunakan media dalam mengemukakan pandangan dan kritik terhadap pelayanan transportasi kota. Oleh karena itu, apakah pandangan mereka akan dimasukkan dalam desain kebijakan atau tidak, mereka tidak dapat mengontrolnya. Situasi seperti ini diakui oleh pengusaha Angkot Bp Suryono (wawancara, 25 Juni 2015). Namun, ia setuju dengan Agung Bandar bahwa dengan adanya DKT pemerintah kota lebih terbuka terhadap saran-saran masyarakat mengenai pelayanan transportasi massal. Kasus pembongkaran halte yang dianggap tidak ramah terhadap kelompok masyarakat tertentu (*diffabel*) merupakan salah satu contoh nyata dari keterbukaan pemerintah kota ini. Ketika pembangunan beberapa halte BST telah hampir selesai, banyak kritik masyarakat yang disampaikan bahwa desain halte tidak mengakomodasikan kepentingan kelompok *diffabel*. Pemerintah kota cepat menanggapi kritik ini dengan membongkar dan melakukan perbaikan desain halte-halte tersebut. Meskipun demikian tidak semua halte dapat mengakomodasikan kepentingan kelompok *diffabel*. Halte-halte portabel belum didesain ramah *diffabel*, sebagaimana dikemukakan oleh pihak Dishubkominfo:

Kalo masalah halte buat difabel kita menyadari kalo kita tidak bisa membuat semuanya seperti itu. Kalo yang permanen sudah mengamodir kalo yg portable memang belum karena adanya beberapa kendala seperti kendala biaya, waktu, tempat/lokasi halte kadang-kadang kan pemilik lahan tidak mau kalo dijadikan lokasi halte gitu (wawancara Bp.Didik, 16 Februari, 2015).

4.2. Kelemahan Proses Partisipasi Publik Pelayanan Transportasi Massal

Meski berbagai lini partisipasi publik telah tersedia, namun proses ini tidak lepas dari berbagai kelemahan. Aktivis LSM menilai bahwa, dalam musrenbang maupun musyawarah warga yang lain, seringkali tidak lepas dari *elite capture*. Hanya figur sentral di masyarakat yang aktif dalam musyawarah sehingga suara merekalah yang lebih sering didengar. Mekanisme partisipasi, termasuk di sektor

transportasi, belum sepenuhnya menggambarkan aspirasi warga. Ini tidak terlepas dari kultur Jawa *ewuh pakewuh* yang besar. Posisi sebagai warga yang seharusnya setara, seringkali terhalang oleh sekat-sekat sosial. Seorang warga yang dalam kehidupan sehari-hari adalah pegawai/karyawan toko, tentu akan merasa sungkan berpendapat jika di forum yang sama terdapat pemilik toko yang adalah juragannya. Disamping itu warga masyarakat terlalu sibuk mengurus urusan mereka sendiri (kemiskinan), sehingga kurang tertarik untuk melibatkan diri dalam proses deliberasi (Ibu Sulastri, Pattiro Surakarta, 16 April 2015).

Kedua, disamping bias oleh *elite capture*, mekanisme partisipasi ini seringkali bias partai. Warga yang sekaligus pengurus partai-lah yang umumnya menguasai akses-akses aspirasi dan informasi. Mereka mengetahui informasi kebijakan dan pelayanan lebih cepat dibandingkan warga biasa yang tidak aktif di partai. Mereka juga lebih paham kemana menyalurkan aspirasi mereka. Partai, bagaimanapun adalah jalur tercepat untuk menyalurkan aspirasi dan supaya aspirasi tersebut segera dirumuskan dalam kebijakan. Apalagi bidang transportasi yang sangat teknis. Bahkan LSM juga tidak banyak yang cukup memiliki akses dan pengetahuan yang sebanding (Ibu Sulastri, Pattiro Surakarta, 16 April 2015).

Ketiga, proses partisipasi seringkali lebih efektif bagi warga yang memiliki kapital besar dan memiliki potensi investasi signifikan di Kota Surakarta. Pemerintahan kota Surakarta adalah pemerintahan yang pro-market. Pemerintahan ini lebih mengakomodasi pengusaha berkapital besar, dapat dilihat dengan jelas dari kebijakan pembangunan dan perekonomian Kota Surakarta. Ketika kepentingan pemodal dan rakyat kecil berhimpitan, pemerintah lebih cenderung memenangkan pengusaha berkapital besar. Keempat, proses partisipasi ini seringkali masih sebatas dalam perencanaan. Partisipasi belum secara efektif melingkupi formulasi, dan terutama implementasi. Dengan dalih kebijakan transportasi sebagai kebijakan sektoral, maka tidak banyak ide warga yang terserap, dan kebijakan ini terjebak pada mekanisme teknokratis, dengan warga sebagai penerima pasif. Partisipasi warga, di samping dalam perencanaan, hanya terserap dalam evaluasi, dimana warga diberi ruang untuk menyampaikan keluhan. Secara formal, menyampaikan keluhan ini diwadahi dalam kotak saran yang disediakan di setiap instansi dan pos pelayanan. Hanya saja, sejauh mana efektivitas dan tindak lanjut ini masih belum jelas. Mekanisme informal, meski cukup membantu, tidak mampu menjamin penjangkaran keluhan secara maksimal. Hambatan teknis dan kultur menjadi penjelas mengapa mekanisme informal belum tentu dapat berjalan.

Kelima, mekanisme partisipasi ini terhalang oleh kelemahan di birokrasi. Meski merupakan figur yang penting dalam inovasi kebijakan kota, pemerintahan dikritik tidak didukung oleh instrumen komunikasi politik yang baik. Kebijakan yang diterima warga hanya dapat dimengerti secara sebagian. Kendala bahasa adalah faktor utama warga memahami isi kebijakan pemerintah sektor transportasi. Kedua, kurang intens-nya sosialisasi dan komunikasi warga melalui berbagai sarana menyebabkan warga tidak banyak memiliki informasi mengenai kebijakan dan pelayanan. Minimnya acara interaktif melalui TV dan radio lokal menandakan lemahnya komunikasi ini.

5. Simpulan

Partisipasi publik merupakan syarat praktik *governance* yang demokratis. Partisipasi publik merupakan mekanisme penjangkauan aspirasi warga terkait dengan kebijakan dan pelayanan publik. Partisipasi publik memungkinkan semua warga, tidak terbatas sekat sosial, status, pilihan partai dan sebagainya, untuk terlibat dalam proses pemerintahan, dengan mempengaruhi perumusan, implementasi dan pelaksanaan kebijakannya. Dengan demikian, partisipasi publik tidak membatasi peran dan keterlibatan warga dalam perencanaan semata, tetapi juga dalam penganggaran, formulasi, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan. Inklusi memastikan kebijakan publik berasal dari, untuk, dan oleh warga.

Kota Surakarta merupakan salah satu kota yang penting dalam kajian partisipasi warga di pemerintahan. Penelitian ini menemukan, mekanisme musyawarah warga telah berjalan, berakar dari level yang paling bawah di tingkat RT, desa, kecamatan sampai kota. Partisipasi publik dalam penyelenggaraan transportasi massal juga berjalan melalui intensifnya *public hearing* antara walikota dan komunitas dan media. Partisipasi dalam kebijakan transportasi juga aktif berjalan di kalangan NGO. Berjalannya proses partisipasi di Kota Surakarta ini tidak lepas dari karakter sosial politik warga Surakarta yang sangat aktif dalam paguyuban. Di Surakarta, paguyuban tidak hanya menjalankan fungsi sosial, seperti pemersatu antar profesi, misal pedagang pasar, tukang becak, pedagang kaki lima, dan sebagainya, maupun fungsi ekonomi, seperti dana bergulir dan arisan, tetapi juga berfungsi secara politik sebagai wadah interest. Di sisi lain, terdapat tradisi NGO yang kuat dan kritis yang intens mengawal jalannya pemerintahan. Inovasi-inovasi kebijakan pemerintah kota bahkan tidak lepas dari masukan kalangan NGO, termasuk berbagai kebijakan yang pro-poor.

Kebijakan transportasi massal adalah salah satu produk kebijakan yang pro-poor. Program ini meski secara formal berasal dari usulan SKPD teknik, tidak lepas dari berbagai masukan kalangan NGO dan komunitas warga. Target utama program ini adalah kalangan menengah ke bawah, yaitu kelompok masyarakat kebanyakan yang tidak memiliki akses transportasi yang baik. Namun, mengingat transportasi massal adalah juga investasi jangka panjang, program ini juga harus dapat menjangkau semua kalangan warga masyarakat.

Namun demikian, proses partisipasi publik di Surakarta tidak lepas dari berbagai kelemahan. Bias elite dan partai adalah hambatan utama karena menutupi kemungkinan warga paling lemah, baik secara ekonomi, sosial, maupun politik, untuk menyampaikan aspirasi. Bias kota dan pemodal adalah hal lain yang menghambat inklusi warga, karena warga pengusaha dan memiliki investasi besar akhirnya yang lebih diprioritaskan. Hambatan yang lain berasal dari lemahnya sistem komunikasi politik pemerintah yang menyebabkan keterbatasan informasi yang dimiliki warga terkait kebijakan dan pelayanan pemerintah.

6. Kelemahan Penelitian

Berbagai hal teknis menyebabkan penelusuran data dalam penelitian ini kurang maksimal. Meski wawancara telah mencakup beberapa pihak, seperti NGO, dinas, yayasan, warga biasa, dan penelusuran media, tetapi penelitian belum secara utuh menangkap konteks sosial dan politik kebijakan transportasi Kota Surakarta. Padahal, penelusuran konteks ini penting untuk mendapatkan gambaran secara utuh partisipasi warga. Penelitian ini juga tidak berhasil memperoleh dokumen atau

data tertulis proses partisipasi warga, misal presensi dan jumlah *public hearing*, musrenbang, dan intensitas NGO dalam pendekatannya dengan pemerintah. Data ini, meski mungkin, tetapi sulit diperoleh. Di samping itu, data dokumentatif seperti ini juga tidak mesti disimpan oleh para pelaku kebijakan. Dengan demikian, potret partisipasi publik dalam kebijakan semata-mata didasarkan pada ingatan responden dalam wawancara dan pemberitaan di media.

Daftar Rujukan

- Brenner, N. (1999): Globalisation as Reterritorialisation: the Re-Scaling of Urban Governance in the European Union. I: *Urban Studies*, 36, 3: 431-451.
- Bruijn, Hans og Ernst ten Heuvelhof (2000): Process Management. I: Heffen, Kickert og Thomassen (red.): *Governance in Modern Society*. Kluwer Academic Publishers. Holland.
- Heffen, Oscar van og Kickert, Walter, Thomassen, Jacques (2000): *Governance in Modern Society. Effects, Change and Formation of Government Institutions*. Kluwer Academic Publishers.
- Jessop, Bob (1998): Globalisation, Entrepreneurial Cities and the Social Economy. I: Hamel, Lustiger- Thaler og Mayer (red.): *Urban Movements in a Global Environment*. Urban Studies Yearbook 1998. Sage.
- Kickert, Walter og Klijn, Erik-Hans, Joop F.M. Koppenjan (1999): *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Sage Publications.
- Lehto, J (2000) Different cities in different welfare states. In: Bagnasco, A & Le Galès, P (red.) *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.112-130.
- Pierre, Jon og Guy B. Peters (2000): *Governance, Politics and the State*. Houndsmill: Macmillan.
- Pollitt, C og G. Bouckaert (2000): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Premfors, Rune (1998): Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective. I: *Public Administration*, 1998, 76 (1), 141-159.
- Rhodes, R.A.W. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2000): The governance narrative: key findings and lessons from the ESCR's Whitehall Programme. I: *Public Administration*, 78, 2: 345-364.
- Sassen, S. (1991): *The Global City. New York, London, Tokyo*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- Scharpf, F.W (1994): Games Real Actors could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. I: *Journal of Theoretical Politics*, 1, 6: 27-53.
- Stoker, Gerry (1998): Governance as theory: five propositions. I: *International Social Science Journal*. March 1998, 155: 17-28.
- Stoker, Gerry (2000): Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance Jon Pierre (red.): *Debating Governance*. Oxford University Press. London.