

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Transportasi sangat diperlukan perannya dalam pembangunan suatu negara bukan hanya melancarkan arus barang dan mobilitas secara baik tetapi juga melalui pembangunan jangka panjang. Peranan transportasi dapat memberi pelayanan yang baik untuk kegiatan manusia dan memudahkan dalam menghubungkan daerah satu dengan daerah yang lain agar menghemat durasi. Transportasi harus dilaksanakan secara multidimensional, dimana harus memperhatikan tidak hanya situasi dan kondisi transportasi tetapi juga harus dapat memperhatikan lingkungan yang dipengaruhinya termasuk sarana dan prasarana.

Sarana dan prasarana yang kurang mendukung dapat menyebabkan kemacetan yang lebih parah dengan kurangnya lahan parkir yang kurang memadai dan semakin meningkatnya transportasi pada perkembangan jaman. Kota Surabaya merupakan kota metropolitan kedua setelah DKI Jakarta. Kota Surabaya disebut sebagai kota metropolitan menyebabkan Kota Surabaya mendapat limpahan penduduk dari berbagai kota. Menurut Badan Pusat Statistik Jumlah penduduk di Kota Surabaya tahun 2019 sebanyak 3.158.943 jiwa diakses <https://surabayakota.bps.go.id/>. Banyaknya penduduk di Kota Surabaya juga dipengaruhi oleh pendatang dari luar Kota Surabaya yang berkepentingan untuk mencari ilmu atau bekerja, alasan ini yang menyebabkan volume kendaraan di Kota Surabaya semakin meningkat. Meningkatnya jumlah kendaraan

bermotor baik kendaraan roda dua maupun roda empat yang tidak diimbangi dengan fasilitas jalan maupun tempat parkir yang memadai, sehingga banyak pengguna kendaraan yang menggunakan tepi jalan umum sebagai tempat parkir. Hal ini tentu akan memperparah terjadinya kemacetan yang ada di Kota Surabaya.

Permasalahan perparkiran bukan menjadi hal baru lagi. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perparkiran di Kota Surabaya mengartikan parkir sebagai kendaraan berhenti atau tidak bergerak untuk beberapa saat dan ditinggalkan pengemudinya. Permasalahan parkir tersebut hampir terjadi di seluruh kota di Indonesia termasuk di Kota Surabaya. Perparkiran telah menimbulkan permasalahan yang cukup rumit di Kota Surabaya karena keterbatasan ruang kota. Kurangnya fasilitas parkir atau lahan parkir di kawasan Kota Surabaya, menyebabkan bahu jalan dijadikan lahan parkir, yang berarti mengurangi lebar jalan dengan sendirinya, menurunkan kapasitas ruas jalan. Kurangnya lahan parkir di pengaturan oleh tata letak ruang parkir yang efektif dan kapasitas ruang parkir serta pelayanan parkir yang baik sehingga dapat mengoptimalkan fasilitas parkir kendaraan.

Kurangnya fasilitas jalan dan tempat parkir yang tidak memadai serta banyaknya ruko, minimarket, pusat perbelanjaan dan jenis bangunan lainnya yang didirikan tanpa lahan parkir, bahkan ada yang sama sekali tidak memiliki lahan parkir. Sehingga hal tersebut menyebabkan pengguna kendaraan lebih memilih untuk melakukan parkir di tepi jalan umum. Kondisi tersebut dapat menimbulkan adanya kemacetan, terutama pada jalan – jalan yang memiliki intensitas arus kendaraan yang

padat. Ketidak seimbangan antara jalan lalu lintas dan prasarana jalan akan menimbulkan kemacetan di titik – titik kemacetan di kota.

Sebagaimana hal yang disampaikan oleh Kasi Pengendalian dan Operasional Dishub Surabaya Trio Wahyu Bowo yang menyatakan:

“Jalan Ahmad Yani merupakan pintu masuk Surabaya. Lalu, di Jalan Mayjen Sungkono sering terjadi kepadatan hingga mengakibatkan kemacetan. "Selain itu, di sepanjang Jalan Mayjen Sungkono sudah ada park and ride dan lahan parkir Adityawarman. Kendaraan di sepanjang jalan tersebut diarahkan masuk ke tempat parkir itu. Tidak ada lagi kendaraan yang parkir di bahu jalan. Lajur jalan bisa berfungsi maksimal.” ( <https://www.jpnn.com/news/jangan-lagi-parkir-sembarangan-di-surabaya> diakses pada tanggal 17 Desember 2020).

Terdapat *park and ride* dan lahan parkir Adityawarman disepanjang Jalan Mayjen Sungkono. Kendaraan di sepanjang jalan tersebut diarahkan masuk ke tempat parkir tersebut, sehingga tidak ada lagi kendaraan yang parkir dibahu jalan yang dapat menyebabkan kemacetan lalu lintas. Pada kenyataannya, fasilitas *Park and Ride* tidak digunakan secara maksimal, hal itu dibuktikan masih banyaknya parkir liar di bahu jalan.

Menanggapi permasalahan yang timbul di masyarakat perlu peran dari seorang pembuat kebijakan untuk membuat solusi terhadap permasalahan yang timbul di masyarakat. Menurut Anderson yang dikutip oleh Wijanarko & Ridlo, (2019:197) mengatakan bahwa kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu.

Permasalahan parkir yang terjadi di Kota Surabaya membutuhkan solusi dari seorang pembuat kebijakan agar bisa menata sistem parkir menjadi lebih tertata, oleh

karena itu Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan kebijakan dalam penataan parkir. Kebijakan tersebut adalah kebijakan parkir zona. Kebijakan Penetapan Parkir Zona di Kota Surabaya diatur pada Peraturan Walikota (Perwali) Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penetapan Parkir Zona di Kota Surabaya. Sedangkan untuk kebijakan parkir diatur pada Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perparkiran di Kota Surabaya.

Parkir zona merupakan bentuk pelayanan jasa parkir dengan ditetapkan tarif parkir tersendiri untuk setiap zona atau kawasan tertentu. Untuk penetapan parkir zona, merujuk Peraturan Walikota (Perwali) Surabaya Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penetapan Parkir Zona di Kota Surabaya Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa lokasi parkir zona ditetapkan pada tempat parkir di tepi jalan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Lokasi parkir zona sebagaimana dimaksud ayat (1) ditetapkan dengan keputusan kepala dinas. Dan keputusan kepala dinas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus menyebutkan secara jelas nama jalan yang ditetapkan sebagai lokasi parkir zona daerah.

Dalam hal ini pemerintah daerah yaitu pemerintah kota Surabaya berwenang menyelenggarakan tempat parkir daerah. Pemerintah Kota Surabaya dalam hal ini penyelenggaraannya dapat bekerjasama dengan orang atau badan yang terkait seperti Dinas Perhubungan Kota Surabaya dalam mengupayakan segala usaha dan cara untuk melakukan penataan parkir di Kota Surabaya. Dinas Perhubungan Kota Surabaya mengupayakan penambah gedung atau lahan parkir pada setiap tahunnya. Sebagaimana

yang disampaikan Kepala Dinas Perhubungan Kota Surabaya Irvan Wahyudrajad bahwa Penambahan lahan parkir ini juga bertujuan untuk mengembalikan fungsi jalan untuk kelancaran lalu lintas, sehingga fungsi jalan yang seharusnya tidak dapat digunakan sebagai lahan parkir yang dapat menghambat kelancaran lalu lintas.

Munculnya parkir liar di tepi jalan umum, kerap menimbulkan kemacetan karena parkir yang tidak tertib dan tidak memperhatikan kondisi alus lalu lintas di lokasi. Selain itu juru parkir yang tidak resmi kerap memberikan tarif yang tidak sesuai dengan ketentuan. Oleh karena itu dibutuhkan sebuah penataan agar parkir menjadi lebih tertib dan kondusif agar tidak menimbulkan kemacetan, selain itu juga lebih aman dengan menempatkan juru parkir resmi yang telah terdaftar di Dinas Perhubungan, yang kemudian pemasukan terhadap PAD juga bisa berjalan dengan optimal.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perparkiran di Kota Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan sebuah kebijakan yaitu Peraturan Walikota Surabaya Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penetapan Parkir Zona di Kota Surabaya. Parkir Zona secara resmi diberlakukan di Kota Surabaya pada tanggal 20 Maret 2017. Menurut Peraturan Walikota Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penetapan Parkir Zona di Kota Surabaya menjelaskan bahwa parkir zona merupakan bentuk pelayanan jasa parkir, dengan ditetapkan tarif parkir tersendiri untuk setiap zona atau kawasan tertentu. Parkir zona terbentuk sebagai perangkat zona atau kawasan yang memiliki intensitas

lalu lintas yang padat sehingga diperlukan ada penertiban agar tidak mengganggu arus lalu lintas. Zona tersebut dapat dibedakan berdasarkan zona perkantoran, zona perindustrian dan zona hiburan. Sebagaimana dengan tujuan dari pembuatan kebijakan parkir zona diantaranya yaitu:

1. Meningkatkan kelancaran lalu lintas dengan mengurangi hambatan samping jalan (parkir).
2. Mengalihkan tingginya tingkat potensi parkir di jalan tertentu ke jalan yang memiliki tingkat kepadatan yang lebih rendah.
3. Mengurangi intensitas parkir pada jalan – jalan yang padat.
4. Mendukung program pemerintah untuk beralih menggunakan angkutan umum.

UPT Parkir Zona Dinas Perhubungan Kota Surabaya mengungkapkan bahwa parkir zona merupakan bentuk pelayanan jasa parkir dengan menetapkan tarif parkir tersendiri pada setiap zona atau kawasan tertentu. Tujuan adanya penerapan tersebut guna semakin sedikit kawasan maupun badan jalan yang digunakan sebagai tempat parkir, hal ini dapat menghambat kelancaran lalu lintas dan kemacetan.

Dalam jurnal Pitriani & Prabawati (2018) model implementasi Ripley dan Franklin, mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik. Ketiga variabel tersebut adalah kepatuhan (*compliance*), lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi (*smoothly functioning routines*) dan terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki (*performance in and impacts*). Pada kenyataannya, kepatuhan terhadap kebijakan masih tidak terlaksana dengan baik, dapat dilihat dari adanya

ketidakteraturan penataan parkir yang dapat mengakibatkan kemacetan. Hal tersebut tidak sesuai dengan Perwali Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Penetapan Parkir Zona Kota Surabaya yang menyatakan bahwa adanya parkir zona bertujuan untuk mengembalikan fungsi jalan sebagai untuk kelancaran lalu lintas.

Penetapan lokasi parkir zona ditetapkan pada tempat parkir di tepi jalan umum yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah yang kemudian kewasannya ditetapkan melalui keputusan kepala dinas. Dimana dalam keputusan tersebut nama dan lokasi yang digunakan sebagai lokasi Parkir Zona harus jelas. Ketentuan lokasi parkir zona yaitu berdasarkan:

1. Volume dan kapasitas tepi jalan umum yang ditetapkan memiliki (V/C) ratio minimal 0,5 (nol koma lima)
2. Lokasi parkir zona merupakan pusat kegiatan masyarakat
3. Memperhatikan ketersediaan lahan untuk parkir.

Sedangkan untuk Kepala Dinas dalam menetapkan lokasi parkir zona memperhatikan saran dan masukan dari tim pertimbangan parkir.

Peraturan ini ditetapkan guna mengurangi parkir liar yang sebelumnya tidak tertata. Penggunaan jalanan untuk wilayah parkir banyak menimbulkan permasalahan selain kemacetan lalu lintas dan juga pemeliharaan badan jalan. Selain itu, pendapatan parkir yang tidak sesuai dengan konsekuensi yang ditimbulkan. Perlu adanya penetapan zona parkir agar penataan parkir teratur dan tidak mengganggu pengguna jalan lainnya. Dinas Perhubungan Kota Surabaya juga ikut turun langsung dalam

mengawasi dan mengontrol serta pembinaan secara berkala kepada setiap jukir, dan juga sosialisasi pemberian sanksi administratif bagi setiap orang yang melanggar tata tertib parkir sehingga nantinya fungsi jalan dapat kembali karena perbaikan sistem ini didasari oleh parkir dipandang menjadi instrumen pengendali lalu lintas, bukan lagi sebagai sumber pendapatan daerah (PAD).

Penetapan kawasan parkir zona ditetapkan berdasarkan Keputusan Kepala Dinas Perhubungan Kota Surabaya Nomor 188.45/26386/436.7.14/2019 tentang Perubahan Keempat atas Keputusan Kepala Dinas Perhubungan Kota Surabaya Nomor 188.45/31211/436.7.14/2018 tentang Penetapan Kawasan Parkir Zona di Kota Surabaya. Jumlah kawasan hingga saat ini berjumlah 16 Kawasan dengan 166 titik lokasi. Kawasan tersebut yaitu kawasan Jembatan Merah, Tugu Pahlawan, Tunjungan, Keputeran, Blauran, Embong Malang, Pasar Atom, Taman Bungkul, Balai Kota, Kertajaya, Nginden, Mayjen Sungkono, Rungkut, Kebun Binatang, Kenjeran, Karimun Jawa.

Dinas Perhubungan Kota Surabaya juga ikut turun langsung dalam mengawasi dan mengontrol serta pembinaan secara berkala kepada setiap jukir, dan juga sosialisasi pemberian sanksi administratif bagi setiap orang yang melanggar tata tertib parkir sehingga nantinya fungsi jalan dapat kembali karena perbaikan sistem ini didasari oleh parkir dipandang menjadi instrumen pengendali lalu lintas, bukan lagi sebagai sumber pendapatan daerah (PAD).



Setelah ditetapkannya kebijakan penyelenggaraan perparkiran dan kebijakan penetapan parkir zona, masih banyak pengguna jalan atau masyarakat dan jukir yang masih belum mematuhi peraturan yang sudah dibuat oleh Pemerintah. Pelanggaran yang banyak terjadi di lapangan yang dilakukan pengguna jalan atau masyarakat adalah memarkir kendaraan sembarangan dan tidak melihat rambu yang sudah ada di tepi jalan, sehingga dengan volume kendaraan yang sudah padat pada kawasan tersebut ditambah pengguna jalan yang parkir sembarang dapat memperparah kemacetan. Pelanggaran yang dilakukan jukir yang sering dijumpai oleh tim patroli yang sedang keliling di kawasan parkir zona seperti jukir tidak lengkap memakai atribut (rompi, pluit) dan juga ada karcis yang tanggalnya kadaluarsa. Dan jukir biasanya sembarang memarkirkan kendaraan di tepi jalan umum yang tidak termasuk kawasan parkir zona sehingga lebih memperparah, dan parkir zona sendiri memiliki tarif yang berbeda dengan parkir tepi jalan umum.

Pelaksanaan Parkir Zona sendiri dilakukan dengan pemungutan retribusi sesuai dengan tarif retribusi Parkir Zona yang berlaku. Tarif parkir yang lebih mahal dari tarif tepi jalan umum biasanya. Pelaksanaan Parkir Zona sendiri dilakukan dengan pemungutan retribusi sesuai dengan tarif retribusi Parkir Zona yang berlaku. Tarif parkir yang lebih mahal dari tarif tepi jalan umum biasanya. Kepala UPT Parkir Dinas Perhubungan Kota Surabaya mengungkapkan bahwa penerapan parkir zona dengan tarif yang lebih mahal diharapkan bisa mengurangi jumlah kendaraan yang parkir, ditetapkannya tarif parkir progresif pada parkir zona. Hal ini bertujuan agar masyarakat menggunakan transportasi umum daripada menggunakan kendaraan

pribadi dan harus kesulitan parkir atau membayar tarif parkir yang tinggi khususnya di zona rawan macet.

Berdasarkan pernyataan Kepala UPTD bidang parkir menyatakan bahwa saat ini masih sering dijumpai juru parkir (jukir) tidak mematuhi aturan yang meminta tarif parkir di luar ketentuan yang ada. Tarif parkir yang diminta bisa dua kali lipat hingga tiga kali lipat dari tarif parkir yang telah ditentukan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Serta jukir tidak mau memberikan karcis kepada pengguna parkir setelah membayar parkir. Pada wilayah parkir sudah terdapat tanda atau tulisan parkir gratis, tetap saja ada juru parkir yang siaga untuk menarik tarif parkir kendaraan. Kejadian tersebut dapat meresahkan pengguna parkir. Sehingga Pemerintah membuat kebijakan tarif parkir yang sudah ditetapkan oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya yang diatur pada Peraturan Walikota Surabaya (Perwali) Nomor 29 Tahun 2018 Tentang Perubahan Tarif Retribusi Pelayanan Parkir Di Tepi Jalan Umum. Dan kebijakan parkir tersebar di beberapa tempat parkir di tepi jalan umum yang digunakan parkir, sehingga jukir dan masyarakat pengguna parkir mengetahui dan paham tarif parkir yang harus dibayar berdasarkan golongan kendaraannya.

Tarif Parkir Zona yang diterapkan berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 29 Tahun 2018 Tentang Perubahan Tarif Retribusi Pelayanan Parkir Di Tepi Jalan Umum. Tabel 1.1 merupakan daftar perbandingan tarif parkir yang ditetapkan oleh Kawasan Parkir Zona dengan tarif parkir Tepi Jalan Umum (TJU).

**Tabel 1.1**  
**Perbandingan Tarif Parkir**

<b>Kendaraan</b>	<b>Tarif Parkir</b>	
	<b>Parkir Zona</b>	<b>Pakir TJU</b>
Truk Gandeng / Trailer	Rp 20.000	Rp 15.000
Truk / Bus / Sejenisnya	Rp 14.000	Rp 10.000
Truk Mini / Sejenisnya	Rp 10.000	Rp 7.000
Mobil Sedan / Pick Up	Rp 5.000	Rp 3.000
Sepeda Motor	Rp 2.000	Rp 1.000
Sepeda	Rp -	Rp -

Sumber: Peraturan Walikota Surabaya Nomor 29 Tahun 2018 Tentang Perubahan Tarif Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.

Salah satu kawasan yang menjadi lokasi dar kawasan parkir zona yaitu kawasan

Mayjen Sungkono. Kawasan Mayjen Sungkono terdiri dari 7 titik lokasi parkir di antaranya yaitu Jalan Mayjen Sungkono, Jalan H.R Muhammad, Jalan Dr. Soetomo, Jalan Indragiri, Jalan Kupang Jaya, Jalan Dukuh Kupang, Jalan Raya Kupang Indah.

Permasalahan parkir zona di Mayjend Sungkono perkantoran, pertokoan, hotel maupun mall yang tidak memiliki lahan parkir yang mampu menampung kendaraan, sehingga parkir di tepi jalan umum yang mengakibatkan kemacetan. Telah dipasang rambu-rambu petunjuk arah, pilar penahan untuk menghindarkan kendaraan bermotor naik trotoar, hingga rambu larangan. Tentang rambu larangan (berhenti dan parkir) sepertinya masih sulit untuk ditaati. Akibatnya, kerap masih sering menjumpai di kanan-kiri badan jalan dibuat untuk mobil parkir atau berhenti. Dengan lebar jalan itu tiga lajur, kiri-kanan dibuat parkir, maka tinggal satu jalur yang dibuat berjalan bersimpangan dua arah. Dengan tingkat kepatuhan masyarakat (Pengguna Parkir) dan

juror parkir yang kurang paham akan aturan yang sudah dibuat oleh pemerintah sehingga mengakibatkan kemacetan dan belum terealisasi dengan baik.

Kawasan Mayjen Sungkono merupakan kawasan yang terdapat banyak gedung– gedung, sekolahan, pertokoan, perkantoran, hotel maupun mall yang sering digunakan sebagai pusat dari kegiatan masyarakat dalam hal jual beli. Kawasan Mayjen Sungkono sering kali menimbulkan kemacetan, seperti di Jalan Mayjen Sungkono dan Jalan Indragiri yang merupakan lokasi pertokoan atau tempat makan sehingga ramai pengunjung dan membuat intensitas parkir menjadi tinggi. Kurangnya lahan parkir terkadang membuat kendaraan yang seharusnya bisa dilakukan parkir 1 (satu) baris saja, kini harus parkir melintang dikarenakan tempat parkir yang sudah tidak ada.

Berdasarkan uraian tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Kebijakan Penetapan Parkir Zona Di Kawasan Mayjen Sungkono Kota Surabaya”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian ini maka dapat dinyatakan perumusan masalah yang dapat dikaji dalam penelitian ini sebagai berikut: “Bagaimana Implementasi Kebijakan Penetapan Parkir Zona Di Kawasan Mayjen Sungkono Kota Surabaya?”

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjawab permasalahan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah Untuk Mengetahui Implementasi Kebijakan Penetapan Parkir Zona Di Kawasan Mayjen Sungkono Kota Surabaya.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak, baik penyusunan maupun pihak lainnya, terutama kalangan akademis atau masyarakat umum yang perlu mengetahui implementasi kebijakan penetapan parkir zona di Kota Surabaya:

#### **A. Bagi Peneliti**

Penelitian ini dapat memberikan manfaat yang besar bagi mahasiswa. Dimana yang selama ini mahasiswa hanya mengikuti perkuliahan yang sebagian besar satu arah dengan panduan dosen. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kesempatan bagi mahasiswa untuk menjalankan perkuliahan yang bersifat praktis yang sesuai dengan bidang ilmu yang dipilih dan sebagai syarat memperoleh gelar sarjana pada program studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UPN “Veteran” Jawa Timur. Selain itu, peneliti juga dapat mengetahui bagaimana implementasi

#### **B. Bagi Instansi**

Sebagai bahan pertimbangan dan bahan masukan bagi Unit Pelaksana Parkir (UPTD) Dinas Perhubungan Kota Surabaya dan sebagai bahan Evaluasi terhadap

temuan – temuan yang ada pada proses penelitian sehingga dapat memperbaiki program yang ada.

### C. Bagi Universitas

Penelitian ini akan menambah referensi bagi perpustakaan guna kepentingan ilmiah dan sebagian literature bagi mahasiswa yang hendak mengkaji penelitian yang sama untuk menambah referensi dan literatur perbendaharaan pada perpustakaan yang dapat digunakan sebagai kajian untuk penelitian yang sejenis khususnya pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.