

# MASALAH TRANSPORTASI KOTA DILIHAT DENGAN PENDEKATAN HUKUM, SOSIAL DAN BUDAYA

Edie Toet Hendratno\*

## *Abstract*

*The 1992 Traffic and Transportation Act perceives transportation as an important and strategic tool to improve economic development. However, problems such as traffic jam and bad infrastructure remain unsolved; with community behaviour as one of its root. Therefore, transportation problems ought to be resolved through socio-cultural approach besides physical improvement.*

## *Abstrak*

*Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan 1992 memandang transportasi sebagai alat yang penting dan strategis untuk mendorong perkembangan ekonomi. Namun demikian, banyak masalah yang belum terselesaikan, seperti kemacetan dan infrastruktur yang buruk. Masalah-masalah itu berakar dari perilaku masyarakat. Dengan demikian, masalah transportasi mesti dipecahkan melalui pendekatan sosial-budaya selain perbaikan fisik.*

**Kata Kunci:** masalah, transportasi, sosial budaya.

## A. Pendahuluan

Pesatnya pertambahan jumlah penduduk kota-kota besar di berbagai belahan dunia terutama negara berkembang, semakin meningkatkan masalah mobilitas perkotaan (*urban mobility*). Gumilar Somantri mengungkapkan saat ini lebih dari 40% populasi penduduk dunia tinggal di wilayah perkotaan (*urban areas*), yang diperkirakan akan terus meningkat secara dramatis.<sup>1</sup>

Tingginya jumlah penduduk berimplikasi terhadap pemanfaatan sumber daya

kota yang terbatas (*limited urban resources*). Ketidakseimbangan antara infrastruktur publik yang tersedia dengan jumlah penduduk yang membutuhkannya menyebabkan terjadinya ketimpangan pelayanan kota, termasuk di sektor transportasi. Ketimpangan pembangunan infrastruktur kota ini tidak terlepas dari masalah prioritas pembiayaan pembangunan, sebagaimana diungkapkan William Lim, *in third world countries, there is a serious scarcity of economic resources for urban infrastructure development, as*

---

\* Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Rektor Universitas Pancasila Jakarta (e-mail: edie\_toet@yahoo.com).

<sup>1</sup> Gumilar R. Somantri, 2007, *Migration Within Cities: A Study of Socio-economic Processes, Intra-city Migration, and Grass-roots politics in Jakarta*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 3.

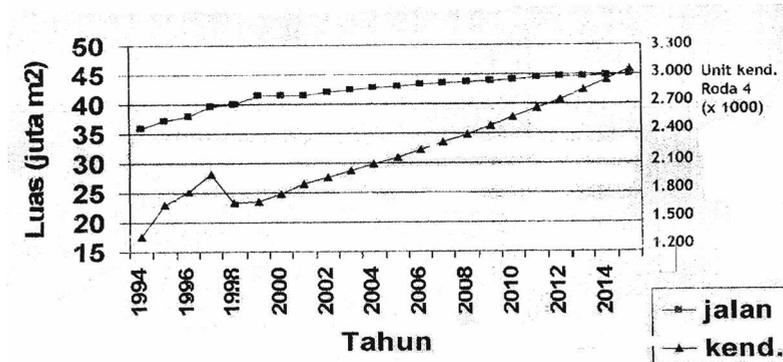
there are many other priorities such as health, education, industry, and rural development.<sup>2</sup>

Hampir semua kota besar di Indonesia mengalami masalah transportasi yang kompleks, terutama kemacetan lalu lintas yang semakin parah. Bahkan kota Jakarta Ibukota Negara Republik Indonesia diperingatkan oleh beberapa pengamat akan mengalami stagnasi yang sangat akut akibat kemacetan lalu lintas yang berlarut-larut. Penyebabnya karena jumlah kendaraan yang tinggi di DKI Jakarta tidak seimbang dengan ketersediaan ruas jalan. Berdasarkan data Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta,

panjang jalan hanya bertambah kurang dari 1%, penambahan kendaraan rata-rata 11% per tahun.<sup>3</sup>

Ilustrasi perbandingan pertumbuhan jumlah kendaraan terhadap luas jalan di DKI Jakarta yang dibuat oleh Direktorat Lalu Lintas Polda Metro Jaya sebagaimana ditampilkan pada Gambar 1 menunjukkan grafik pertumbuhan jalan yang tidak seimbang dibandingkan laju pertumbuhan jumlah kendaraan hingga tahun 2008. Jika tidak ada perubahan keseimbangan pertumbuhan antara keduanya, diperkirakan pada tahun 2014 akan terjadi stagnasi lalu lintas di DKI Jakarta.

**Gambar 1**  
**Ilustrasi Perbandingan Pertumbuhan Jumlah Kendaraan terhadap Luas Jalan di DKI Jakarta<sup>4</sup>**



<sup>2</sup> William S.W. Lim, 1980, *An Alternative Urban Strategy*, Select Books PTE. LTD., Singapore, hlm. 62.

<sup>3</sup> Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta, *Membangun Sistem Transportasi Publik Menuju Jakarta yang Aman dan Damai*, Jakarta, April 2007.

<sup>4</sup> Direktorat Lalu Lintas Polda Metro Jaya, *Data Jumlah Kendaraan Bermotor*, Februari 2008.

**Tabel 1**  
**Jumlah Kendaraan Bermotor di Jakarta, Depok, Tangerang, dan Bekasi**  
**s.d. Bulan Desember 2007<sup>5</sup>**

WILAYAH	JENIS KENDARAAN BERMOTOR				JUMLAH
	MOBIL PENUMPANG	MOBIL BARANG	MOBIL BUS	SEPEDA MOTOR	
JAKARTA SELATAN	533,889	108,089	99,548	863,687	1,605,213
JAKARTA TIMUR	135,137	38,327	16,433	592,084	781,981
JAKARTA UTARA	121,820	40,017	15,277	453,973	631,087
JAKARTA BARAT	496,192	132,895	78,806	952,973	1,660,866
JAKARTA PUSAT	260,298	94,950	46,702	716,905	1,118,855
<b>TOTAL JAKARTA</b>	<b>1,547,336</b>	<b>414,278</b>	<b>256,766</b>	<b>3,579,622</b>	<b>5,798,002</b>
<b>% JENIS KEND</b>	<b>26.7%</b>	<b>7.1%</b>	<b>4.4%</b>	<b>61.7%</b>	<b>100.0%</b>
TANGERANG	175,727	56,937	39,500	1,162,117	1,434,281
BEKASI	134,984	39,378	14,433	899,334	1,088,129
DEPOK	58,422	8,398	7,633	333,100	407,553
<b>TOTAL DETABEK</b>	<b>369,133</b>	<b>104,713</b>	<b>61,566</b>	<b>2,394,551</b>	<b>2,929,963</b>
<b>% JENIS KEND</b>	<b>12.6%</b>	<b>3.6%</b>	<b>2.1%</b>	<b>81.7%</b>	<b>100.0%</b>
<b>TOTAL JAKARTA+DETABEK</b>	<b>1,916,469</b>	<b>518,991</b>	<b>318,332</b>	<b>5,974,173</b>	<b>8,727,965</b>

Sumber: Direktorat Lalu Lintas Polda Metro Jaya, Februari 2008

Jumlah kendaraan bermotor di wilayah hukum Polda Metro Jaya yang meliputi DKI Jakarta, Tangerang, Bekasi, dan Depok sampai dengan bulan Desember Tahun 2007 mencapai 8.727.965 kendaraan (Lihat Tabel 1). Terlihat komposisi yang timpang antara

kendaraan non-bus (sepeda motor 81,7% dan mobil penumpang 12,6%) dan bus (2,1%). Komposisi tersebut menunjukkan tingginya penggunaan kendaraan non-bus (mayoritas kendaraan pribadi) dibandingkan bus sebagai sarana angkutan umum.

**Tabel 2**  
**Pertambahan Jumlah Kendaraan Bermotor di DKI Jakarta<sup>6</sup>**

S.D TAHUN	JUMLAH			PERTAMBAHAN						PERTUMBUHAN JML KENDARAAN (% / TAHUN)
				JUMLAH MOBIL		JUMLAH MOTOR		JML MOBIL + MOTOR		
	MOBIL	MOTOR	MOBIL+MOTOR	PERTAHUN	PERHARI	PERTAHUN	PERHARI	PERTAHUN	PERHARI	
2003	1,908,012	2,202,637	4,110,649							
2004	2,016,237	2,534,480	4,550,717	108,225	297	331,843	909	440,068	1,206	10,7%
2005	2,110,249	2,887,172	4,997,421	94,012	258	352,692	966	446,704	1,224	9,8%
2006	2,161,653	3,242,090	5,403,743	51,404	141	354,918	972	406,322	1,113	8,1%
2007	2,218,380	357,622	5,798,002	56,727	155	337,532	925	394,259	1,080	7,3%
<b>Rata-rata</b>					213	344,246	943	421,838	1,156	9,0%

<sup>5</sup> *ibid.*

<sup>6</sup> *ibid.*

**Tabel 3**  
**Pertambahan Jumlah Kendaraan Bermotor di JaDeTaBek (Wilayah Hukum Polda Metro Jaya)<sup>7</sup>**

s.d TAHUN	MOBIL	MOTOR	MOBIL+MOTOR	PERTAHUN	PERHARI	PERTAHUN	PERHARI	PERTAHUN	PERHARI	(% / TAHUN)
2003	2,310,806	3,310,318	5,621,124							
2004	2,450,219	3,940,700	6,390,919	139,413	382	630,382	1,727	769,795	2,109	13.7%
2005	2,575,373	4,602,852	7,178,225	125,154	343	662,152	1,814	787,306	2,157	12.3%
2006	2,657,430	5,309,261	7,966,691	82,057	225	706,409	1,935	788,466	2,160	12.3%
2007	2,753,792	5,974,173	8,727,965	96,362	264	664,912	1,822	761,274	2,086	10.6%
<b>Rata-rata</b>					<b>304</b>	<b>665,964</b>	<b>1,825</b>	<b>776,710</b>	<b>2,128</b>	<b>12.2%</b>

Dengan rata-rata pertumbuhan 9% per tahun di wilayah DKI Jakarta dan 12,2% di wilayah Jadetabek (Jakarta, Depok, Tangerang, dan Bekasi) jumlah kendaraan bermotor terus meningkat setiap tahunnya (Lihat Tabel 2 dan Tabel 3). Walaupun pertambahan jumlah kendaraan dari tahun 2004 hingga 2007 menunjukkan penurunan, namun jumlah kendaraan bermotor terus bertambah. Mengapa demikian? Karena angka tersebut merupakan hasil penjumlahan kendaraan lama ditambah kendaraan baru. Dengan demikian perlu diperhatikan, bahwa masalah kemacetan lalulintas akibat tingginya jumlah kendaraan bermotor, tidak terlepas dari kontribusi jumlah kendaraan lama.

Sebagai catatan, data tersebut hanya menampilkan jumlah kendaraan bermotor di wilayah hukum Polda Metro Jaya. Jumlah tersebut akan semakin meningkat jika ditambah dengan jumlah kendaraan

bermotor yang berasal dari wilayah luar kota lainnya seperti Bogor dan Bandung yang memberi pengaruh signifikan terhadap tingkat kepadatan lalu lintas di kota Jakarta.

Tingginya jumlah kendaraan bermotor ditambah dengan berbagai penyebab kemacetan lainnya, antara lain seperti kondisi jalan yang rusak, penyempitan lebar jalan, dan penyempitan ruang jalan akibat berbagai hal seperti parkir kendaraan, pedagang kaki lima, dan pangkalan ojek di badan jalan; kendaraan mogok, serta perbaikan jalan, menyebabkan kemacetan di kota Jakarta menjadi semakin krusial.

Kemacetan lalulintas semakin meluas secara ruang dan waktu. Kemacetan lalulintas tidak hanya terjadi di kota intinya tetapi merambah ke wilayah sekitarnya. Tidak hanya di jalan-jalan utama (protokol), namun juga terjadi hingga ke jalan lingkungan. Kemacetan lalulintas tidak hanya pada jam-jam sibuk pada pagi hari saat masyarakat

<sup>7</sup> *ibid.*

mulai melakukan aktivitas atau berangkat kerja dan pada sore hari saat masyarakat mengakhiri aktivitasnya atau pulang kerja, namun terjadi hampir sepanjang hari dari pagi sampai malam. Beberapa ruas jalan di kota Jakarta menggambarkan kondisi tersebut, antara lain di ruas Jalan Casablanca-Pondok Kopi sebagai akses Timur-Barat dan ruas jalan tol dalam kota Cawang-Grogol.

Kemacetan lalu lintas telah menyebabkan kerugian tidak hanya material namun juga non-material. Menurut data yang dikeluarkan oleh Masyarakat Transportasi Indonesia (MTI) mengacu pada hasil kajian *Study on Integrated Transportation Master Plan for Jabodetabek* (Sitramp) 2004 menunjukkan, kerugian akibat kemacetan lalu lintas di DKI Jakarta mencapai Rp 8,3 triliun, yang terdiri dari kerugian biaya operasi kendaraan Rp. 3 triliun, kerugian waktu Rp. 2,5 triliun, serta kerugian dampak kesehatan Rp. 2,8 triliun.<sup>8</sup> Asumsi kerugian ini tentu sangat minimal mengingat saat ini tahun 2008, kemacetan sudah mencapai titik yang sangat tinggi. Belum lagi ditambah biaya dampak sosial karena kemacetan lalu lintas telah menjadi penyebab turunnya kualitas sosial (*social quality*) masyarakat perkotaan. Keadaan ini tentu bertolak belakang dengan hakikatnya bahwa transportasi untuk meningkatkan taraf hidup manusia, bukan sebaliknya transportasi menyebabkan menurunnya kualitas kehidupan seseorang atau masyarakat. Seperti dikatakan Ralph Gakenheimer bahwa *transportation can be used as a tool to improve viability and contribution to development and welfare*.<sup>9</sup> Tulisan ini

membahas bagaimana masalah transportasi kota dilihat dengan pendekatan hukum, sosial dan budaya.

## **B. Kemacetan Lalu lintas dan Faktor Sosial Budaya**

Masalah transportasi di kota-kota besar tidak terlepas dari karakter masyarakat perkotaan yang heterogen dan kompleks. Sebagaimana diungkapkan di muka, sumbu berdaya di perkotaan yang cenderung serba terbatas menyebabkan terjadinya perebutan pemanfaatannya. Kemacetan lalu lintas merupakan contoh nyata perebutan pemanfaatan infrastruktur transportasi perkotaan.

Masalah transportasi perkotaan dalam hal ini kemacetan lalu lintas menjadi lebih kompleks karena tidak hanya disebabkan faktor-faktor sebagaimana diungkapkan di atas, namun juga saling mempengaruhi dengan faktor sosial budaya dan/atau perilaku masyarakat kota. Ilustrasi berikut ini mungkin dapat menjelaskan hubungan yang saling mempengaruhi tersebut

Seorang pengalju (*commuter*) harus berangkat dari rumahnya di Tangerang jam 05.00 pagi ke tempat kerjanya di kawasan Jakarta Pusat untuk menghindari kemacetan lalu lintas. Menurutnya lebih baik tiba lebih awal di kantor sebelum jam kerja dimulai, dibandingkan berangkat lebih siang namun akan terjebak kemacetan parah yang menyebabkan dirinya tiba sangat terlambat di tempat kerjanya yang sangat tepat waktu. Demikian pula pada saat pulang kerja, tiba di rumah rata-rata di atas jam 21.00, bukan

<sup>8</sup> Masfar Gazali, "Solusi Ekstrem Atasi Kemacetan", *Harian Suara Pembaruan*, 15 November 2007.

<sup>9</sup> Ralph Gakenheimer, "Six Strategic Decisions for Transportation in Mega-cities", Fuchs, Roland J. (eds.), 1994, *Mega-city Growth and the Future*, United Nations University Press, Tokyo, hlm. 332.

karena lembur di kantor tetapi karena terjebak kemacetan arus balik, atau sengaja pulang lebih malam untuk menghindari kemacetan. Dengan ritme mobilitas seperti itu ia memilih menggunakan kendaraan pribadi, karena sarana angkutan umum yang ada belum memenuhi harapan masyarakat.

Rutinitas jadwal berangkat dan pulang kerja tersebut menyebabkan banyak anggota masyarakat yang kehilangan waktu interaksi sosial dirinya dengan keluarga dan lingkungannya. Kondisi seperti ini yang turut menyebabkan sifat individual masyarakat di perkotaan semakin tinggi. Dalam perjalanan menuju tempat kerjanya, tidak jarang ia melanggar aturan lalu lintas dan kepentingan pengguna jalan lainnya agar dapat tiba tepat waktu di tempat kerja. Ia sering menerabas antrian kendaraan, berkendara zigzag dengan kecepatan tinggi, beberapa kali pernah menerabas lampu lalu lintas, dan melanggar rambu dilarang menikung. Demikian halnya pada saat pulang kerja menuju rumah.

Dengan kondisi sarana angkutan umum yang belum memadai, masyarakat lebih memilih menggunakan kendaraan pribadi. Sementara dari sisi sosial budaya, keinginan seseorang untuk memiliki kendaraan pribadi sedikit banyak dipengaruhi adanya pandangan bahwa memiliki kendaraan bermotor mencerminkan status sosial di masyarakat. Memiliki mobil pribadi menjadi tolok ukur kesuksesan dalam bekerja, walaupun pandangan tersebut kemudian menjadi relatif karena saat ini semakin mudah untuk memiliki kendaraan bermotor melalui fasilitas kredit kendaraan bermotor dengan per-

syarat ringan. Bahkan beberapa fasilitas kredit sepeda motor cukup dengan menunjukkan KTP dan tanda bukti pembayaran rekening listrik atau telepon. Tidak mengherankan jika saat ini jumlah sepeda motor membludak.

Akibatnya ruas-ruas jalan yang dibangun di kota lebih banyak dipenuhi oleh kendaraan pribadi yang notabene hanya mengangkut penumpang jauh lebih sedikit dibandingkan daya angkut sarana angkutan umum massal. Sebagai perbandingan satu bus angkutan massal (*rapid transit bus*) mampu mengangkut lebih kurang 85 penumpang, sedangkan untuk mengangkut 85 orang dibutuhkan sekitar 51 mobil pribadi. Sementara saat ini di DKI Jakarta, rasio jumlah kendaraan pribadi dibandingkan kendaraan umum adalah 98% dibanding 2%. Rasio penggunaan kendaraan pribadi dibandingkan kendaraan umum adalah 44% dibanding 56% dari total 17 juta perjalanan.<sup>10</sup>

Kondisi ini mengingatkan kepada kritik Jane Jacobs terhadap bangkitan kendaraan bermotor di jalan-jalan kota-kota besar di Amerika seperti Los Angeles dan Detroit pada tahun 1950-an, yang disebutnya, *the paradox of increasing car accessibility and decreasing intensity of users... where only a small minority of users are accommodated by the increase in surface traffic flow*.<sup>11</sup>

### C. Perilaku Masyarakat dalam Berlalu Lintas

Dalam berbagai literatur tentang proses perilaku (*behavioural processes*) diungkapkan bahwa perilaku manusia dipenga-

<sup>10</sup> Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta, *op. cit.*

<sup>11</sup> Jane Jacobs, 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, Penguin Books, New York, hlm. 365.

ruhi kondisi lingkungannya dalam aktivitas sehari-harinya. Hal ini digambarkan Chapin, *what individuals actually do in their daily routine is 'the result of a complex and variable mix of incentives and constraints serving to mediate choice, often functioning in differentially lagged combination, with some activities directly traceable to positive choices, and some attributable to negative choices in the sense that constraints overshadow opportunities for choice'*.<sup>12</sup> Teori ini dapat dijelaskan dalam bidang transportasi, dalam hal ini perilaku masyarakat dalam berlalu lintas.

Sebagai ilustrasi, perhatikan perilaku pengguna jalan (pengemudi dan pejalan kaki) di sepanjang Jalan Sudirman dan Jalan Thamrin Jakarta (istilahnya jalan protokol/utama). Bandingkan dengan perilaku pengguna jalan di Jalan Raya Pasar Minggu, Jalan Daan Mogot menuju Tangerang, atau contoh lain yang lebih ekstrem di luar kota sepanjang jalur Pantura antara Cikampek sampai Cirebon.

Berdasarkan pengalaman penulis, perilaku pengemudi kendaraan di Jalan Sudirman dan Thamrin cenderung tertib. Tingkat perhatian terhadap rambu lalu lintas tinggi, cenderung waspada karena khawatir melanggar rambu-rambu lalu lintas (termasuk pengalaman penulis). Penulis hampir tidak pernah melihat pengemudi sepeda motor dan penumpangnya tidak mengenakan helm di ruas jalan tersebut. Demikian halnya pejalan

kaki tampak menyeberang di tempat yang telah ditetapkan, walaupun penulis pernah melihat terjadi pelanggaran lalu lintas namun jarang.

Tidak demikian dengan kondisi yang kedua, paling sering ditemui kendaraan berjalan zigzag, ada yang menerabas lampu merah atau antrian kendaraan, berhenti di sembarang tempat bahkan di bawah rambu dilarang berhenti. Pejalan kaki menyeberang jalan di sembarang tempat sekehendak hatinya, bahkan tidak jarang tanpa malu-malu menyeberang di bawah jembatan penyeberangan. Kondisi ini diistilahkan oleh Emile Durkheim sebagai *anomie*, berpudarnya pegangan pada kaidah-kaidah yang ada, menimbulkan keadaan yang tidak stabil dan keadaan tanpa kaidah. Perilaku menyimpang (*deviant behaviour*) terjadi apabila manusia mempunyai kecenderungan untuk lebih mementingkan suatu nilai sosial budaya, daripada kaidah-kaidah yang ada untuk mencapai cita-cita atau kepentingannya.<sup>13</sup>

Koentjaraningrat mengungkapkan keadaan semacam itu dapat dijumpai pada masyarakat Indonesia, terutama yang tinggal di kota-kota besar, pada khususnya setelah Perang Dunia II. Gejala tersebut berwujud sebagai mentalitas menerabas yang pada hakikatnya menimbulkan sikap untuk mencapai tujuan secepatnya tanpa mengikuti kaidah-kaidah (aturan) yang telah ditentukan.<sup>14</sup> Mentalitas menerabas antrian kendaraan di jalan menyebabkan aliran kendaraan

<sup>12</sup> Chapin F.S. Jr., 1974, *Human Activity Patterns and the City: Things People Do in Time and in Space*, Wiley, New York, hlm. 9. Lihat juga D.J. Walmsley, *Urban Living: The Individual in The City*, John Wiley & Sons, New York, hlm. 92 dan 139.

<sup>13</sup> Robert K. Merton, 1967, *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, New York, hlm. 131-135.

<sup>14</sup> Koentjaraningrat dalam Soerjono Soekanto, 1990, *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 238-239.

menjadi tidak lancar sehingga menimbulkan kemacetan lalu lintas.

Demikian halnya jika ditinjau terhadap kepatuhan pengguna jalan terhadap aturan lalu lintas. Pada kondisi yang pertama para pengguna jalan umumnya mengetahui bahwa sepanjang jalan Sudirman dan Thamrin pengawasan Polisi Lalu Lintas (Polantas) sangat tinggi. Pengguna jalan sering disugahi pemandangan kendaraan yang terkena tilang oleh Polantas karena melanggar rambu lalu lintas, termasuk mungkin pengalaman dirinya. Pejalan kaki akan mendapat peringatan keras dari petugas jika menyeberang tidak pada tempatnya.

Pada kondisi yang kedua para pengguna jalan umumnya mengetahui bahwa sepanjang jalan non-protokol pengawasan Polantas tidak tinggi atau jarang. Kalaupun ada Polantas hanya di beberapa titik tertentu yang keberadaan dan waktunya sudah sangat diketahui oleh pengendara yang rutin melintasi jalan tersebut. sehingga harus lebih “waspada” jika melewati kawasan tersebut. Namun kondisi yang lebih parah terjadi di beberapa tempat seperti di mulut terminal dan pusat perbelanjaan, pengemudi kendaraan seolah-olah tanpa rasa takut melanggar rambu-rambu seperti dilarang berhenti walaupun di dekatnya ada Polantas.

Mengapa perbandingan perilaku pengguna jalan pada kedua kondisi jalan tersebut sangat kontras? Jawabannya karena dipengaruhi budaya (mentalitas) berlalu lintas masyarakat perkotaan di Indonesia. Melihat ilustrasi di atas, menurut penulis, terkikisnya budaya malu (*shame culture*) para pengguna jalan dengan sengaja melanggar aturan lalu lintas juga menjadi penyebab semakin kom-

pleksnya masalah transportasi di perkotaan.

#### **D. Penegakan Aturan Berlalu Lintas**

Dari ilustrasi di muka tergambar pemahaman masyarakat pengguna jalan, bahwa ada kawasan yang ketat aturan dan ada juga yang longgar aturan lalu lintas. Selama ini berkembang pemahaman masyarakat bahwa hanya jalan-jalan utama atau kawasan tertentu saja yang merupakan kawasan tertib lalu lintas. Padahal Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan tidak membedakan penegakan aturan lalu lintas. Artinya semua pengguna jalan harus tertib di semua jalan umum.

Terkait dengan itu, keberanian untuk melanggar aturan lalu lintas karena adanya mentalitas bahwa setiap masalah dapat diselesaikan secara “damai” dengan Polantas, adanya budaya menerabas (seperti yang telah diungkapkan di atas), dan pudarnya budaya malu, bahkan bagi sebagian orang menjadi kebanggaan tersendiri jika dapat mengelabui Polantas atau melanggar rambu-rambu lalu lintas.

Berdasarkan kondisi tersebut, untuk menata transportasi perlu menggunakan pendekatan sosial budaya. Penegakan hukum (aturan lalu lintas) dan kontrol sosial menjadi penting untuk dilaksanakan. Perlu dilakukan perubahan sosial dengan pendekatan hukum, sebagaimana pandangan Emile Durkheim tentang idealisme sosiologis bahwa setiap individu harus melaksanakan kewajiban-kewajiban menurut bahasa, hukum, dan adat istiadat masyarakatnya. Dan semuanya itu adalah fakta-fakta sosial yang tidak diciptakannya sendiri, dan dengan fakta

sosial itu dia harus menyesuaikan diri atau menderita konsekuensi-konsekuensi penolakan sosial atau hukuman.<sup>15</sup>

Bersamaan dengan penegakan aturan, harus ditumbuhkan *conformity* atau penyesuaian diri masyarakat dengan cara mengindahkan kaidah dan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, dalam hal ini aturan lalu lintas. *Conformity* berlalu lintas ini untuk mengubah *deviation* atau penyimpangan terhadap kaidah dan nilai-nilai berlalu lintas yang telah terjadi selama ini.<sup>16</sup>

Dalam penegakan hukum (aturan) lalu lintas, tidak dapat hanya dilakukan secara *coercive*, ketaatan hukum dilakukan dengan hanya mengetengahkan sanksi-sanksi negatif yang berwujud hukuman apabila hukum dilanggar, sehingga mungkin warga masyarakat hanya taat (atau takut) kepada petugas hukum (Polantas) saja. Perlu juga dilakukan melalui pendekatan *persuasion* yang bertujuan agar warga masyarakat secara mantap mengetahui dan mendalami hukum (aturan lalu lintas), sehingga ada persesuaian dengan nilai-nilai yang dianut masyarakat. Namun dapat juga diterapkan pendekatan yang menyudutkan atau “memaksa” warga masyarakat yaitu *compulsion*. Pada cara ini sengaja diciptakan situasi tertentu, sehingga warga masyarakat tidak mempunyai pilihan lain, kecuali mematuhi hukum (aturan lalu lintas).<sup>17</sup>

Beberapa sistem pengaturan lalu lintas di DKI Jakarta seperti pembatasan jumlah

penumpang mobil pribadi pada jam dan ruas jalan tertentu (sistem *three in one*), jalur khusus bus (*bus way*), dan *car free day* dapat berjalan efektif dengan menerapkan tiga pendekatan penegakan hukum tersebut secara terpadu.

Walaupun masalah kemacetan lalu lintas tidak bisa hanya dipecahkan dengan cara penegakan hukum (aturan) lalu lintas, namun dengan tumbuhnya perilaku tertib berlalu lintas maka masalah transportasi seperti kemacetan lalu lintas yang disebabkan faktor ‘ulah’ (perilaku) manusia sebagaimana diungkapkan di muka dapat diminimalkan.

#### **E. Kesadaran Masyarakat terhadap Masalah Kemacetan Lalu lintas**

Ketidakeimbangan antara tingginya penggunaan kendaraan pribadi dan ketersediaan ruang jalan memberi kontribusi terbesar kemacetan lalu lintas. Program pembatasan penggunaan kendaraan pribadi yang sudah berjalan saat ini akan semakin efektif jika didukung kesadaran dan peranserta masyarakat dalam mengatasi kemacetan lalu lintas. Perlu ditumbuhkan kesadaran masyarakat untuk memprioritaskan penggunaan sarana angkutan umum dan membatasi penggunaan kendaraan pribadi.

Bagaimana cara mengalihkan penggunaan kendaraan pribadi ke kendaraan umum? Untuk dapat melaksanakan hal itu maka kondisi sarana prasarana angkutan umum harus sesuai harapan masyarakat. Demikian

<sup>15</sup> Tom Campbell, 1994, *Tujuh Teori Sosial: Sketsa, Penilaian, Perbandingan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm. 168-169.

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *op. cit.*

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, 2007, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 49-50.

halnya berbagai elemen penunjangnya yaitu kinerja para pengelola transportasi termasuk petugas Polantas. Di sini perubahan kultural berlalu lintas (budaya berlalu lintas) harus didahului dengan perubahan instrumental (sarana dan prasarana lalu lintas) dan pembenahan struktural (kelembagaan dan pengelola transportasi).

Secara ideal, masyarakat menginginkan sarana angkutan umum yang nyaman, aman, tepat waktu, harga terjangkau, jumlah memadai, mudah dicapai bahkan *door to door* dengan jumlah pergantian moda transportasi sesedikit mungkin. Artinya penyediaan sarana dan prasarana angkutan umum perlu didasarkan pendekatan kebutuhan pengguna (*user needs*) dalam rangka efektifitas pelayanan perkotaan. Seperti dikemukakan Bozeman dan Straussman (1984) bahwa efektifitas pelayanan perkotaan yang diberikan oleh Pemerintah Kota akan sangat ditentukan sejauh mana *responsiveness* pelayanan tersebut terhadap '*community needs and desire*', pemahaman yang mendalam atas karakteristik sosial, ekonomi, budaya, sikap (*attitudes*), perilaku (*behaviour*), dan pandangan (*perception*) masyarakat.<sup>18</sup>

Selain melalui berbagai pendekatan di atas, pemerintah dapat mengembangkan program pembatasan jumlah kendaraan yang telah dilaksanakan beberapa negara lain antara lain program pembesituaan kendaraan bermotor (*car scrapping*).

Kendaraan bermotor yang sudah berusia tua dibesituaikan untuk didaur-ulang untuk berbagai manfaat lain. Program ini memang belum "membudaya" di Indonesia. Masalahnya mayoritas pemilik kendaraan usia tua 10 tahun ke atas di Indonesia adalah masyarakat ekonomi menengah ke bawah (kecuali kolektor mobil antik). Sementara di negara maju seperti Amerika Serikat, Perancis, Jepang, dan Singapura yang menerapkan kebijakan ini pendapatan per kapita masyarakatnya relatif tinggi. Masyarakat di berbagai negara maju tersebut telah memahami titik impas antara harga beli (*cost*) dan nilai manfaat (*benefit*) kendaraan, sehingga *scrapping* terhadap kendaraan bermotor di usia tua sudah memasyarakat. Sebaliknya di negara berkembang seperti Indonesia kendaraan bermotor masih menjadi barang mewah. Kendaraan bermotor dimanfaatkan semaksimal mungkin usia pakai.

Tentu saja Pemerintah tidak bisa menerapkan kebijakan yang memaksa pembatasan usia kendaraan karena berbagai pertimbangan di atas dan masalah hak asasi. Kebijakan pembatasan usia kendaraan dapat dilakukan dengan menerapkan aturan yang ketat mengenai emisi gas buang.<sup>19</sup> Semakin tua kendaraan semakin ketat standar baku mutu emisi gas buangnya. Kendaraan yang tidak dilengkapi surat keterangan hasil uji emisi dikenakan sanksi tidak boleh beroperasi

<sup>18</sup> Barry Bozeman dan Jeffrey Straussman, dipetik dalam makalah Widjono Ngoedijo, *Pendekatan Pengguna untuk Mengukur Efektivitas Penyediaan Pelayanan Perkotaan*, Seminar Manajemen Perkotaan Masa Depan, Forum Manajemen Perkotaan, Bandung, 17-19 Januari 1996.

<sup>19</sup> Beberapa peraturan yang mengatur tentang emisi gas buang kendaraan bermotor, antara lain: Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 05 Tahun 2006 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor Lama dan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara.

sampai memperoleh surat keterangan tanda lulus uji emisi.

Aturan tersebut secara tidak langsung akan menimbulkan efek biaya pemeliharaan yang tinggi (*high cost maintenance*) bagi kendaraan bermotor berusia tua, sehingga pada akhirnya pemilik kendaraan bermotor berusia tua lebih memilih melakukan pembesituaan terhadap kendaraannya (*car scrapping*). Kalaupun kendaraan miliknya akan dijual kepada orang lain atau ke daerah lain, akan sulit mencari pembeli karena akan menghadapi masalah yang sama.

Beberapa negara seperti Amerika Serikat, Prancis, dan Italia menerapkan pendekatan insentif untuk mendorong program *car scrapping*. Pemilik kendaraan yang membesituaikan kendaraan tuanya, mendapat subsidi dengan besaran tertentu (sesuai usia, merek kendaraan, dan penaksiran kondisi kendaraan).<sup>20</sup>

Namun sekali lagi perlu diperhatikan, bahwa kebijakan pembatasan usia kendaraan bermotor dapat berjalan apabila sarana angkutan umum sebagai pengalihan angkutan pribadi sudah siap dan memadai sesuai harapan masyarakat.

Hal-hal lain penataan sistem transportasi kota yang manusiawi tidak hanya terhadap kebutuhan infrastruktur kendaraan bermotor dan angkutan umum, namun juga menata jalur pejalan kaki dan sepeda, serta meningkatkan aksesibilitas bagi para penyandang cacat. Menyediakan fasilitas

pejalan kaki dan sepeda terutama pada kawasan permukiman dan pendidikan. Peralihan dari menggunakan kendaraan bermotor ke kendaraan tidak bermotor terutama untuk perjalanan-perjalan pendek merupakan cara efektif bagi konservasi energi dan penurunan polusi terutama pencemaran udara.

## F. Penutup

Secara yuridis, aturan tentang lalu lintas di Indonesia sebenarnya telah menyiratkan pentingnya pendekatan sosial budaya. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menegaskan bahwa transportasi merupakan sarana yang sangat penting dan strategis dalam memperlancar roda perekonomian, memperkukuh persatuan dan kesatuan serta mempengaruhi semua aspek kehidupan bangsa dan negara. Dengan demikian secara empiris, penanganan masalah transportasi harus mempertimbangkan segala aspek kehidupan dalam hal ini terutama faktor sosial budaya. Diharapkan hakikat transportasi untuk meningkatkan taraf hidup manusia dapat dicapai, bukan sebaliknya masalah transportasi menyebabkan menurunnya kualitas kehidupan seseorang atau masyarakat.

Masalah transportasi di perkotaan tidak terlepas dari karakter masyarakat perkotaan yang heterogen. Masalah transportasi perkotaan dalam hal ini kemacetan lalu lintas menjadi kompleks karena tidak hanya

---

<sup>20</sup> Anna Alberini, dkk., *Fleet Turnover and Old Car Scrap Policies*, Discussion Paper 98-23, March 1998, Resources for the Future, 1616 P Street, NW, Washington, DC 20036, hlm. 1-2. Garrone, Giovanna, *Scrapping Old Cars for Reducing Air Pollution: An Environmental Evaluation of the Italian 1997-1998 Incentive Policy*, Dipartimento di Economia "S. Cagnetti de Martiis", Working Paper Series, Working Paper No. 04/2004, University of Torino, hlm. 1-5.

disebabkan faktor-faktor fisik semata, namun saling mempengaruhi (timbang balik) dengan faktor sosial budaya dan/atau perilaku masyarakat kota. Oleh sebab itu, untuk mengatasi kemacetan lalu lintas dan berbagai masalah transportasi lainnya tidak bisa dilakukan hanya dengan cara penataan atau perbaikan fisik transportasi semata,

namun harus juga menggunakan pendekatan sosial budaya, yang dapat dilakukan dengan penegakan hukum (aturan) lalu lintas dan penumbuhan kesadaran masyarakat dalam berlalu lintas. Intinya, sistem transportasi yang manusiawi akan memberi pengaruh yang manusiawi pula terhadap kualitas hidup masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Campbell, Tom, 1994, *Tujuh Teori Sosial: Sketsa, Penilaian, Perbandingan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Chapin, F.S. Jr., 1974, *Human Activity Patterns and the City: Things People Do in Time and in Space*, Wiley, New York.
- Gakenheimer, Ralph, "Six Strategic Decisions for Transportation in Mega-cities", Fuchs, Roland J. (eds.), 1994, *Mega-city Growth and the Future*, United Nations University Press, Tokyo.
- Jacobs, Jane, 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, Penguin Books, New York.
- Lim, William S.W., 1980, *An Alternative Urban Strategy*, Select Books PTE. LTD., Singapore.
- Merton, Robert K., 1967, *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, New York.
- Soekanto, Soerjono, 1990, *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 2007, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan*

*Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Somantri, Gumilar R., 2007, *Migration Within Cities: A Study of Socio-economic Processes, Intra-city Migration, and Grass-roots politics in Jakarta*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.

Walmsley, D.J., *Urban Living: The Individual in The City*, John Wiley & Sons, New York.

### B. Artikel/Prosiding

- Alberini, Anna, dkk., *Fleet Turnover and Old Car Scrap Policies*, Discussion Paper 98-23, March 1998, Resources for the Future, 1616 P Street, NW, Washington DC.
- Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta, *Membangun Sistem Transportasi Publik Menuju Jakarta yang Aman dan Damai*, Jakarta, April 2007.
- Direktorat Lalu Lintas Polda Metro Jaya, *Data Jumlah Kendaraan Bermotor*, Februari 2008.
- Garrone, Giovanna, *Scrapping Old Cars for Reducing Air Pollution: An Environmental Evaluation of the*

- Italian 1997-1998 Incentive Policy*, Dipartimento di Economia “S. Cagnetti de Martiis”, Working Paper Series, Working Paper No. 04/2004, University of Torino.
- Gazali, Masfar, “Solusi Ekstrem Atasi Kemacetan”, *Harian Suara Pembaruan*, 15 November 2007.
- Ngoedijo, Widjono, *Pendekatan Pengguna untuk Mengukur Efektivitas Penyediaan Pelayanan Perkotaan*, Seminar Manajemen Perkotaan Masa Depan, Forum Manajemen Perkotaan, Bandung, 17-19 Januari 1996.
- Suara Pembaruan, ”Penggunaan Kendaraan Harus Dibatasi”, *Harian Suara Pembaruan*, 16 November 2007.