

## **BAB 3**

### **GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN**

Dalam bab ini, penulis akan memaparkan gambaran singkat mengenai objek dan subjek penelitian ini. Subjek penelitian yang dimaksud adalah subjek penelitian organisasi yang memiliki kewenangan dalam bidang transportasi di DKI Jakarta, dalam hal ini adalah Dinas Perhubungan DKI Jakarta. Selain itu, penulis juga menghadirkan gambaran singkat mengenai kondisi transportasi darat di DKI Jakarta sebagai pengantar menuju analisis.

#### **3.1 Gambaran Umum Dinas Perhubungan DKI Jakarta**

Dinas Perhubungan DKI Jakarta adalah instansi di bawah Pemerintah Propinsi DKI Jakarta yang merupakan pelaksana pemerintahan daerah di bidang perhubungan darat, laut, udara, pos, dan telekomunikasi di DKI Jakarta. Struktur organisasi dan tata kerja Dinas Perhubungan DKI Jakarta diatur dalam Keputusan Gubernur Propinsi DKI Jakarta Nomor 79 Tahun 2002, yang dikembangkan kembali dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 48 Tahun 2006, Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 99 Tahun 2006, dan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 14 Tahun 2007.

Organisasi Dinas Perhubungan DKI Jakarta dipimpin oleh Kepala Dinas Perhubungan DKI Jakarta yang dibantu oleh Wakil Kepala Dinas Perhubungan DKI Jakarta, dan membawahkan Bagian Tata Usaha, Subdinas Pengembangan Sistem, Subdinas Teknik Lalu Lintas Jalan, Subdinas Bina Usaha Angkutan Jalan, Subdinas Pengendalian Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Subdinas Perhubungan Laut, Subdinas Perhubungan Udara, Angkutan Jalan Rel dan Penyeberangan, Subdinas Pos dan Telekomunikasi, Suku Dinas Perhubungan, Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pengujian Kendaraan Bermotor, UPT Terminal Angkutan Jalan, UPT Pelabuhan Laut, UPT Pelabuhan Penyeberangan, UPT BLU Transjakarta Busway, UPT Angkutan Bus Sekolah, dan UPT Perparkiran. Dalam penelitian ini, penulis berhubungan dengan subjek penelitian Subdinas Teknik Lalu Lintas Jalan, Subdinas Bina Usaha Angkutan Jalan, dan Subdinas Pengembangan Sistem.

Subdinas Pengembangan Sistem mempunyai tugas melaksanakan kegiatan penyiapan rencana dan program, pengumpulan data dan informasi, analisa,

evaluasi, dan penyusunan biaya/tarif serta pengembangan dan penerapan ilmu dan teknologi bidang perhubungan. Subdinas ini terdiri dari:

- Seksi Penyiapan Rencana dan Program;
- Seksi Data dan Informasi;
- Seksi Analisa, Evaluasi, dan Penyusunan Biaya/Tarif; dan
- Seksi Pengembangan dan Penerapan Ilmu dan Teknologi.

Setiap seksi dipimpin oleh seorang kepala seksi yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Subdinas Pengembangan Sistem.

Subdinas Teknik Lalu Lintas Jalan mempunyai tugas melaksanakan kegiatan manajemen dan rekayasa lalu lintas melalui perambuan, marka jalan, alat pemberi isyarat lalu lintas, alat pengendali dan pengaman pemakai jalan serta fasilitas pendukung. Subdinas ini dipimpin oleh seorang Kepala Subdinas Teknik Lalu Lintas Jalan dan dibantu oleh seksi-seksi sebagai berikut:

- Seksi Rambu dan Marka Jalan;
- Seksi Alat Pemberi Isyarat Lalu Lintas;
- Seksi Alat Pengendalian dan Pengamanan Lalu Lintas; dan
- Seksi Fasilitas Pendukung.

Setiap seksi dipimpin oleh seorang kepala seksi yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Subdinas Teknik Lalu Lintas Jalan. Perencanaan, pengadaan, pemasangan, dan pemeliharaan rambu, marka jalan, dan alat-alat pengendalian lalu lintas serta fasilitas pendukung lainnya menjadi kewenangan subdinas ini. Subdinas ini juga turut dalam pemberian rekomendasi kepada pemilik bangunan terkait letak dan dimensi pintu gerbang, pos pembayaran parkir, dan lebar sempadan jalan yang diokupasi.

Subdinas Bina Usaha Angkutan Jalan mempunyai tugas melaksanakan kegiatan pembinaan, bimbingan, dan perizinan terhadap penyelenggaraan perusahaan angkutan jalan. Subdinas Bina Usaha Angkutan Jalan terdiri dari:

- Seksi Mobil Bus Kota dan Perkotaan;
- Seksi Mobil Bus Antarkota Antarpropinsi (AKAP), Pariwisata, dan Sewa;
- Seksi Mobil Penumpang Umum; dan
- Seksi Mobil Barang.

Setiap seksi dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Subdinas Bina Usaha Angkutan Jalan. Subdinas ini memiliki kewenangan dalam pemberian izin trayek angkutan umum di DKI Jakarta dan hal-hal terkait.

### 3.2 Kondisi Transportasi Kota Propinsi DKI Jakarta

Dalam memahami kondisi transportasi kota, menurut Morlok, diperlukan perhatian pada dua hal: kendaraan dan jaringan transportasi. Kendaraan meliputi kendaraan pribadi dan kendaraan umum, sementara jaringan transportasi meliputi jaringan jalan dan jaringan moda transportasi publik. Untuk itu, subbab ini pun akan dibagi ke dalam bagian kendaraan dan jaringan.

#### 3.2.1 Kendaraan

Jumlah kendaraan pribadi yang beredar di DKI Jakarta mengalami pertumbuhan yang tinggi setiap tahunnya, seperti dapat dilihat pada tabel 3.1. Dari tabel tersebut, terlihat bahwa jenis kendaraan pribadi yang mengalami pertumbuhan paling tinggi adalah sepeda motor. Pada tahun 2007, pertumbuhan sepeda motor selama 2003-2007 mencapai 13,024 persen per tahun. Angka ini hanya memperhitungkan jumlah sepeda motor di DKI Jakarta saja, belum termasuk sepeda motor yang berasal dari daerah di sekitar DKI Jakarta (Depok-Tangerang-Bekasi).

**Tabel 3.1**  
**Pertambahan Jumlah Kendaraan Bermotor di DKI Jakarta**  
**Periode 2002-2007**

Tahun	Mobil	Motor	Jumlah	Pertumbuhan (% per tahun)
2002	1.817.047	1.941.923	3.758.970	N/A
2003	1.908.012	2.202.637	4.110.649	9,4
2004	2.016.237	2.534.480	4.550.717	10,7
2005	2.110.249	2.887.172	4.997.421	9,8
2006	2.161.653	3.242.090	5.403.743	8,1
2007	2.218.380	3.579.622	5.798.002	7,3

Sumber: Ditlantas Polda Metro Jaya, 2008

Sementara itu, untuk cakupan Jabetabek, yang merupakan wilayah hukum Polda Metro Jaya, angka pertumbuhannya bahkan lebih besar, seperti dapat dilihat

pada Tabel 3.2. Dalam Tabel 3.1 dan Tabel 3.2, kategori mobil juga memasukkan jenis bus dan mobil barang di dalamnya. Dari Tabel 3.2, terlihat bahwa sepeda motor tetap mendominasi jumlah kendaraan yang berada di jalan raya metropolitan Jakarta. Pada tahun 2007 saja, sepeda motor menempati 68,4 persen dari total kendaraan bermotor yang beroperasi di wilayah hukum Polda Metro Jaya, disusul dengan mobil penumpang sebesar 22 persen; mobil barang 5,9 persen; dan bus sebesar 3,6 persen.

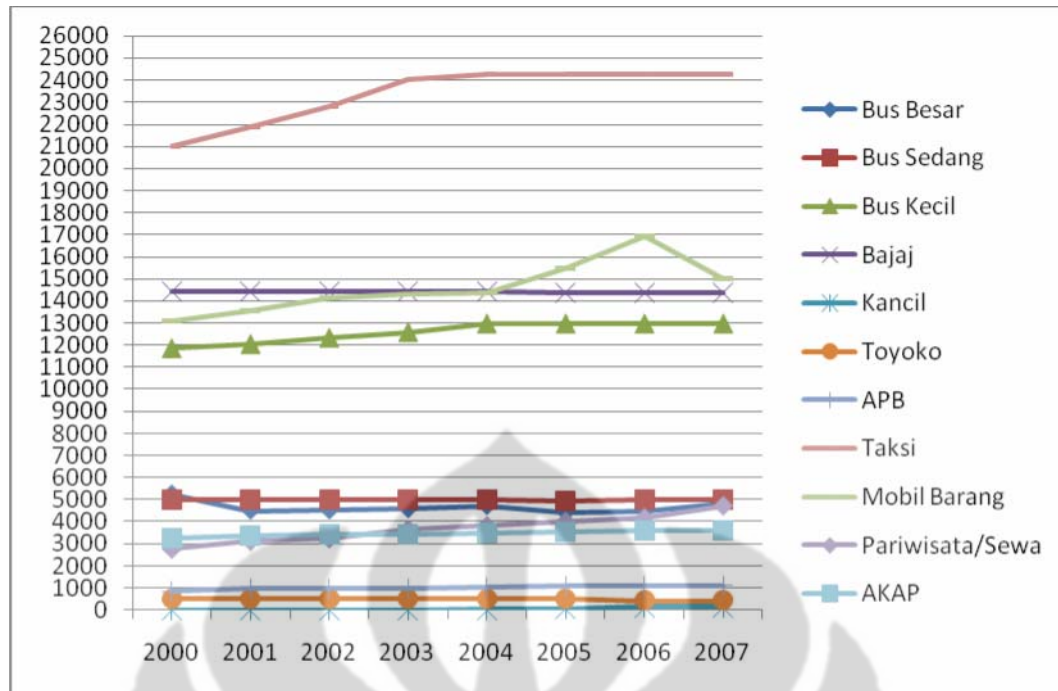
**Tabel 3.2**  
**Pertambahan Jumlah Kendaraan Bermotor di Jadetabek Periode 2002-2007**

Tahun	Mobil	Motor	Jumlah	Pertumbuhan (% per tahun)
2002	2.191.022	2.816.442	5.007.464	-
2003	2.310.806	3.310.318	5.621.124	12,3
2004	2.450.219	3.940.700	6.390.919	13,7
2005	2.575.373	4.602.852	7.178.225	12,3
2006	2.657.430	5.309.261	7.966.691	11,0
2007	2.753.792	5.974.173	8.727.965	9,6

Sumber: Ditlantas Polda Metro Jaya, 2008

Tingginya jumlah kendaraan bermotor, terutama sepeda motor, antara lain disebabkan semakin mudahnya perolehan kredit kepemilikan kendaraan bermotor. Untuk sepeda motor, misalnya, calon pembeli dapat membeli sepeda motor secara kredit dengan uang muka yang sangat rendah, bahkan hingga nol rupiah.<sup>71</sup> Selain itu, kemacetan yang melanda jalan-jalan di DKI Jakarta mengakibatkan pengguna jasa transportasi memilih menggunakan moda sepeda motor dengan pertimbangan fleksibilitasnya di jalan.

<sup>71</sup> "Kredit Motor Mengarah Kasus *Subprime Mortgage*", diunduh dari [www.kompas.com](http://www.kompas.com) pada 19 Mei 2008



**Gambar 3.1**  
**Pertumbuhan Jumlah Angkutan Orang dan Barang di DKI Jakarta**  
**Tahun 2000-2007**

Sumber: Dishub DKI, 2008, telah diolah sebelumnya

Grafik 3.1 menunjukkan pertumbuhan jumlah kendaraan angkutan (orang dan barang) di DKI Jakarta. Dari data tersebut, terlihat bahwa pertumbuhan jumlah kendaraan angkutan di DKI Jakarta tidak sepesat pertumbuhan kendaraan pribadi. Pertumbuhan yang tinggi hanya terlihat pada jenis angkutan taksi pada periode 2001-2002 dan 2002-2003, dari 21.858 menjadi 22.808 (2001-2002) dan meningkat kembali menjadi 24.051 armada pada 2003. Jenis kendaraan lain yang juga mengalami peningkatan jumlah adalah mobil barang pada periode 2004-2006.

Dalam moda mikrolet (bus kecil), Dinas Perhubungan DKI Jakarta pada Desember 2007 mencatat hanya 16 perusahaan yang menjadi operator dan sisanya dimiliki perorangan dan Koperasi Wahana Kalpika (KWK). Sementara itu, jumlah operator bus besar yang ada di DKI Jakarta pada waktu yang sama ada 19 perusahaan. Diantara 19 perusahaan itu, Perum PPD menjadi perusahaan dengan jumlah armada bus besar terbanyak, dengan 1.700 unit. Akan tetapi, sebagian besar bus-bus yang dioperasikan oleh PPD diproduksi sebelum tahun 1997, kecuali 20 bus yang diproduksi tahun 2002. Kondisi ini juga terjadi pada operator

lainnya. Hanya 433 dari 4.869 bus besar yang beroperasi di DKI Jakarta yang diproduksi di atas tahun 2002.<sup>72</sup> Usia kendaraan umum yang tua juga menjadi salah satu penyebab enggan penduduk DKI Jakarta untuk menggunakan moda kendaraan umum.

### 3.2.2 Jaringan Transportasi

Dalam aspek jaringan transportasi, terdapat dua komponen penting yang membentuk sistem transportasi, yaitu jaringan jalan (*road network*) dan jaringan kendaraan umum (*transit connection*). Kedua komponen inilah yang menjadi kunci keberhasilan suatu sistem transportasi mencegah kemacetan. Jaringan jalan menjadi infrastruktur yang utama, sementara pondasi sistem transportasi yang baik dibangun oleh jaringan kendaraan umumnya.

Di DKI Jakarta, pertumbuhan jalan berlangsung sangat lambat. Bahkan, dalam kurun waktu 2006-2007, DKI Jakarta tidak membangun jalan baru. Tabel 3.3 memperlihatkan bahwa DKI Jakarta hingga 2007 memiliki jalan dengan luas total 40.073.732,75 meter persegi atau sekitar 6,06 persen dari total wilayah DKI Jakarta.

**Tabel 3.3**  
**Panjang dan Luas Jalan di DKI Jakarta Berdasarkan Fungsi**  
**Tahun 2006-2007**

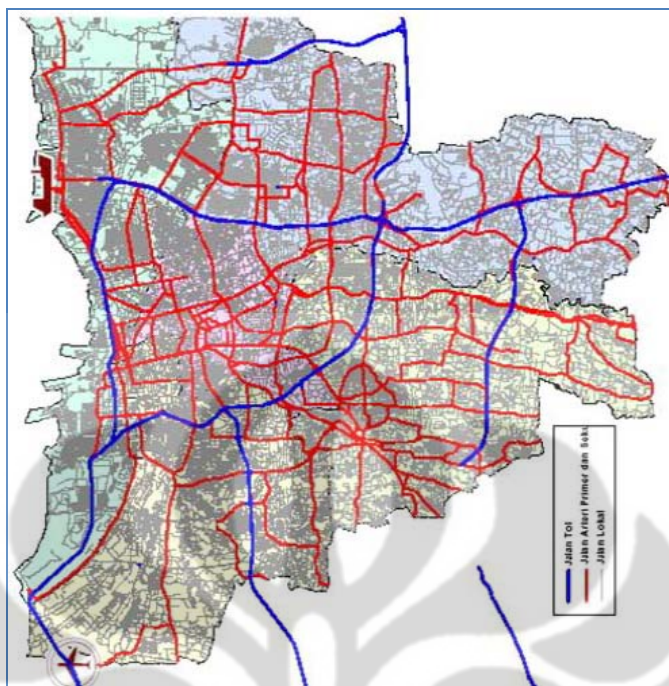
Fungsi	2006		2007	
	Panjang (m)	Luas (m <sup>2</sup> )	Panjang (m)	Luas (m <sup>2</sup> )
<b>Tol</b>	94.180	2.078.300	94.180	2.078.300
<b>Arteri</b>	632.676,52	2.971.830,53	632.676,52	2.971.830,53
<b>Kolektor</b>	1.039.874,53	9.117.467,90	1.039.874,53	9.117.467,90
<b>Lokal</b>	5.884.202,25	25.906.134,32	5.884.202,25	25.906.134,32
<b>Total</b>	7.650.933,30	40.073.732,75	7.650.933,30	40.073.732,75

Sumber: Dishub DKI Jakarta, 2008, telah diolah sebelumnya

Bagaimanapun, seringkali dalam setiap kota besar yang menjadi masalah bukanlah pada berapa banyak jalan yang dibangun, namun pada bagaimana jalan tersebut terbangun. Maksudnya adalah jaringan atau keterkaitan antara jalan yang satu dan lainnya. Jaringan jalan ini akan membentuk pola yang memengaruhi tata

<sup>72</sup> “Jumlah Angkutan Umum Berdasarkan Tahun Kendaraan Bulan Desember 2007”, Data Dinas Perhubungan DKI Jakarta 2007. Data selengkapnya dapat dilihat pada lampiran.

kota dan pada akhirnya pola perjalanan penduduk. Pola perjalanan penduduk inilah yang akhirnya menjadi faktor penyebab kemacetan lalu-lintas.



**Gambar 3.2**  
**Jaringan Jalan di DKI Jakarta Tahun 2006**

Sumber: Pola Transportasi Makro DKI Jakarta, *Bapeda DKI*, 2007

Gambar 3.2 memperlihatkan bahwa pada dasarnya, DKI Jakarta telah memiliki jaringan jalan yang cukup baik, meskipun jumlah (panjang dan luas) jalan dibandingkan luas total wilayah DKI Jakarta tidak begitu besar. Keterkaitan antara masing-masing tingkat jalan dengan memerhatikan pusat-pusat kegiatan yang ada telah terbangun. Permasalahan yang muncul dalam jaringan jalan di DKI Jakarta adalah cukup banyaknya pertemuan antara jalan yang sama fungsinya ataupun antarfungsi jalan, baik dalam bentuk interseksi (perempatan dan pertigaan) maupun penggabungan (seperti terjadi pada jalan tol). Keberadaan interseksi pada dasarnya merupakan modal yang baik bagi sebuah jaringan jalan. Akan tetapi, dengan jalan-jalan di DKI Jakarta yang kurang lebar dan lampu lalu lintas yang tidak efektif, interseksi seringkali menjadi titik kemacetan.

Dalam elemen jaringan kendaraan umum, DKI Jakarta yang memiliki penekanan transportasi pada jalan raya didominasi oleh bus, baik yang berukuran besar, sedang, maupun yang kecil (mikrolet). Bus besar melayani jalan-jalan arteri

primer dan sekunder serta kolektor utama, sementara bus sedang melayani jalan-jalan kolektor utama dan sekunder, dan bus kecil melayani jalan-jalan lokal.

Gambar 3.3 memperlihatkan rute angkutan umum di DKI Jakarta. Dari gambar tersebut, terlihat bahwa pembagian rute pelayanan bus tidak selamanya berlaku seperti telah penulis sampaikan. Masih terdapat tumpang-tindih pelayanan antarjenis bus yang tidak mengikuti hirarki.

Hal yang juga perlu diperhatikan adalah terdapatnya konsentrasi rute bus yang melewati Jalan Jenderal Sudirman. Dari 93 rute bus Patas AC di DKI Jakarta, 34,41 persen melewati jalan tersebut. Hal ini juga terjadi pada bus Patas (31,58 persen) dan bus reguler (25 persen).<sup>73</sup> Konsentrasi perjalanan seperti ini memang menjadi ciri khas kota-kota besar dunia. Akan tetapi, DKI Jakarta sendiri bukanlah termasuk kota yang terlalu terkonsentrasi, seperti dikatakan oleh John Ernst:

*...The distribution of Jakarta is quite decentralized, eventhough there is like this corridor along Sudirman-Thamrin, there are many developed corridors like that, so you don't have a very focus concentration of activities like there are in many cities. Like in Manila, you will have that Macati area...<sup>74</sup>*

---

<sup>73</sup> Data tersebut penulis ambil dari "Pola Transportasi Makro", Dinas Perhubungan DKI Jakarta, 2007

<sup>74</sup> Hasil Wawancara mendalam dengan John Ernst, Vice Director of ITDP, 20 Mei 2008 pukul 16.15 WIB





**Gambar 3.3**  
**Rute Bus Kota di DKI Jakarta Tahun 2007**

Sumber: *Bapeda DKI Jakarta, 2007*

Selain jaringan antarkendaraan umum secara trayek tersebut, hal yang juga patut menjadi perhatian adalah sistem pembayaran kendaraan umum yang harus dilakukan oleh penumpang. Hal ini telah menjadi persoalan tersendiri. Peneliti akan membahas hal ini lebih lanjut bersama dengan perkembangan kebijakan transportasi DKI Jakarta dalam Bab 4.

## **BAB 4**

### **PEMBENTUKAN MODEL SKENARIO TRANSPORTASI DARAT DKI JAKARTA 2030**

Bab ini adalah hasil temuan dan analisis penulis dalam penelitian ini. Penulis membagi bab ini ke dalam empat bagian besar, yaitu Potret Kondisi Transportasi Kota DKI Jakarta, Penelusuran *Change Drivers* Kondisi Transportasi Kota DKI Jakarta, dan Analisis Model Skenario Transportasi Darat DKI Jakarta 2030 serta penggambaran strategi yang dapat digunakan untuk mencapai skenario terbaik. Bagian pertama berisi gambaran mengenai perkembangan kondisi transportasi di DKI Jakarta dan analisis SWOT terhadap hal tersebut, sedangkan bagian kedua berisi hasil penalaran terhadap *change drivers* kondisi transportasi kota DKI Jakarta, bagian ketiga adalah pembentukan skenario transportasi DKI Jakarta, dan bagian keempat adalah penelusuran strategi.

#### **4.1 Potret Kondisi Transportasi Kota DKI Jakarta dan Implementasi Kebijakan Pola Transportasi Makro (PTM)**

DKI Jakarta sebagai pusat dari metropolitan Jabodetabek memiliki peran yang sangat penting dalam pergerakan manusia di Indonesia. Setiap harinya, DKI Jakarta, yang telah memiliki jumlah penduduk sekitar 8,8 juta jiwa, menjadi bagian perjalanan sekitar 4 juta orang dari daerah-daerah di sekitarnya (Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi) setiap hari. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 4.1, di mana arus komutasi terbesar pada tahun 2000 berasal dari Kota dan Kabupaten Bekasi, dengan melibatkan pergerakan 1.503.654 jiwa setiap harinya.<sup>75</sup>

Hal ini menunjukkan bahwa DKI Jakarta masih menjadi faktor penarik yang besar dalam pergerakan, baik manusia maupun barang. Dengan tingginya jumlah penduduk yang berada di Provinsi ini, baik yang merupakan penduduk tetap maupun komuter, tentu semakin meningkatkan jumlah pergerakan yang terjadi di dalamnya. Oleh sebab itu, keberadaan sarana transportasi yang baik menjadi mutlak diperlukan.

---

<sup>75</sup> Dinas Perhubungan DKI Jakarta, "Perencanaan Transportasi Makro di Wilayah DKI Jakarta", *dokumen internal*, tidak diterbitkan.

**Tabel 4.1**  
**Pergerakan Komuter Jakarta-Bodetabek Tahun 2000**

Arah Pergerakan	Volume Pergerakan (Kendaraan/hari)	Volume Pergerakan (Orang/hari)
DKI Jakarta-Tangerang	412.543	1.221.079
DKI Jakarta-Bekasi	499.198	1.503.654
DKI Jakarta- Bogor/Depok	424.219	1.369.626

Sumber: Dishub DKI, 2007

Akan tetapi, DKI Jakarta ternyata tidak dapat menghindari terjadinya masalah yang kerap terjadi akibat tingginya volume pergerakan tersebut, yaitu kemacetan. Kemacetan terjadi di banyak ruas jalan di DKI Jakarta, terutama pusat-pusat aktivitas ekonomi. Pada dasarnya, kemacetan timbul sebagai dampak dari pertumbuhan jumlah kendaraan yang jauh melebihi pertumbuhan jumlah jalan, terlebih pada sistem transportasi yang menekankan pada prasarana jalan (*road heavy*).

*“...kalau bicara mengenai transportasi, kenapa macet...bahwa pertumbuhan jumlah kendaraan jauh melebihi pertumbuhan jumlah jalan....itu terjadi...karena harga mobil itu makin lama makin murah dari sisi daya beli....walaupun nominalnya makin tinggi...karena teknologi makin lama makin efisien, menyebabkan biaya produksinya murah...di satu sisi, membangun jalan itu...makin lama makin mahal...”<sup>76</sup>*

Titik-titik kemacetan di DKI Jakarta semakin banyak, karena sebaran aktivitas di DKI Jakarta pun semakin luas. Aktivitas tidak lagi terpusat di Sudirman-Thamrin, namun memunculkan pusat-pusat aktivitas baru, yang sayangnya tidak didukung oleh prasarana jalan yang cukup lebar. Sebaran titik-titik kemacetan itu dapat dilihat pada Tabel 4.2.

<sup>76</sup> Hasil wawancara dengan M. Akbar, Kepala Subdinas Teknik Lalu Lintas Jalan Dinas Perhubungan DKI Jakarta, April 2008 pukul 08.30 WIB

**Tabel 4.2**  
**Titik-Titik Lokasi Macet di DKI Jakarta Tahun 2008**

No	Lokasi	Penyebab Kemacetan
1.	<b>WIL. UTARA :</b> a. Jl. Yos Sudarso b. Jl. Taman Stasiun Tg. Priok c. Jl. Gunung Sahari d. Simpang Lima Semper e. Jl. Kelapa Gading Bulevar f. Jl. Danau Sunter Utara g. Jl. Danau Sunter Barat h. Jl. Tipar Cakung	a. Adanya U Turn di beberapa lokasi, bottle neck, jalan sempit, jalan rusak b. Angkutan umum ngetem c. Lalin padat d. Lalin kend. berat (kontainer) tinggi, angk. Umum ngetem e. Lalin padat, parkir di tepi jalan (on street) f. Angk. Umum / bajaj ngetem, akses keluar msk perumahan g. Sekolahan h. Angk. Umum ngetem di depan KBN, jalan sempit, PKL
2.	<b>WILAYAH TIMUR :</b> a. Jl. Raya Bekasi b. Jl. Kalimalang c. Jl. Raya Bogor d. Jl. Mayjend Sutoyo e. Jl. Perintis Kemerdekaan (simpang Coca Cola/Cmpaka Mas) f. Jl. I Gusti Ngurah Rai g. Jl. MT. Haryono h. Jl. Otista i. Jl. Stasiun Jatinegara j. Jl. Jatiwaringin	a. Lalin padat, akses dari drh penyangga msk ke Jakarta, akses ke Terminal Pulogadung, bottle neck, byk intersection / traffic light b. Lalin padat, akses dari drh penyangga msk ke Jakarta, byk ientersction / traffic light, akses perumahan c. Jalan sempit, lalu lintas padat d. Jalan sempit, lalu lintas padat e. Lalu lintas padat, angkutan umum ngetem, intersection / traffic light f. Jalan sempit, lalu lintas padat, angkutan umum ngetem g. Jalan sempit, lalu lintas padat, angkutan umum ngetem h. Jalan sempit, lalu lintas padat, angkutan umum ngetem
3.	<b>WILAYAH SELATAN :</b> a. Jl. Arteri Pondok Indah b. Jl. Mampang Prapatan c. Jl. Raya Pasar Minggu d. Jl. Rasuna Said e. Jl. Halimun f. Jl. Saharjo g. Jl. Raya Ciledug h. Jl. Gatot Subroto i. Jl. Sisingamangaraja j. Jl. Satrio k. Jl. Kebayoran Lama	a. Jalan sempit, lalu lintas padat, angkutan umum ngetem b. Jalan sempit, lalu lintas padat, angkutan umum ngetem c. Jalan sempit, lalu lintas padat, angkutan umum ngetem d. Jalan sempit, lalu lintas padat, angkutan umum ngetem e. Jalan sempit, lalu lintas padat, angkutan umum ngetem f. Pasar tumpah
4.	<b>WILAYAH BARAT :</b> a. Jl. Daan Mogot b. Jl. Hayam Wuruk c. Jl. Mangga Dua Raya d. Jl. P. Jayakarta e. Jl. Teluk Gong f. Jl. Kyai Tapa g. Jl. Panjang h. Jl. Kemanggisan i. Jl. Jembatan Dua j. Jl. Jembatan Tiga k. Jl. S. Parman	Jalan sempit, lalu lintas padat, angkutan umum ngetem a. Lalu lintas padat, angk. umum ngetem, intersection/traffic light b. Lalu lintas padat, angk. umum ngetem c. Lalu lintas padat d. Lalu lintas padat e. Lalu lintas padat, lintasan jalur KA f. Lalu lintas padat g. Lalu lintas padat h. Lalu lintas padat i. Lalu lintas padat j. Lalu lintas padat

Sumber: Dishub DKI Jakarta, 2008

Kemacetan melibatkan tidak hanya pemerintah daerah, namun juga pengguna jasa transportasi. Situasi kemacetan dalam pandangan teknis memperlihatkan perencanaan yang kurang baik, baik dari segi pengguna maupun perencana sistem di perkotaan. Dari sisi pengguna, kemacetan dialami akibat kesalahan perencanaan waktu tempuh dalam pergerakan yang dilalui. Misalnya, seseorang merencanakan perjalanan dari titik A ke titik B dengan waktu tempuh 1,5 jam, maka waktu tempuh itu seharusnya sudah memperhitungkan hal-hal yang akan dihadapi di jalan, seperti jarak perjalanan, lampu merah dan perempatan-pertigaan jalan, hingga pergerakan orang lain dalam waktu yang sama. Dari segi perencana sistem, kemacetan adalah akibat tidak benarnya perencanaan yang dilakukan, baik karena substansi perencanaannya yang salah, ataupun karena keberlanjutan perencanaan yang tidak berjalan dengan baik.<sup>77</sup> Hal ini juga dikatakan oleh Ernst:

*“...the cause of congestion is that the governments around the world put the priority on getting around by car. And so this gives a sign for people to use their car as much as possible, and often time this is not an appropriate way to get around. So the cities that have more controled congestion puts the priority to getting around by other means...”<sup>78</sup>*

Pernyataan tersebut bermaksud memberikan pemahaman bahwa penekanan perencanaan sistem transportasi yang berbasis jalan raya memang cenderung menimbulkan potensi kemacetan, karena hal tersebut mendorong penduduk untuk mempergunakan kendaraan pribadinya daripada menggunakan kendaraan umum. Artinya, persoalan kemacetan tidak selalu terkait dengan berapa proporsi lahan yang harus dialokasikan pemerintah daerah untuk dijadikan jalan atau berapa besar pertumbuhan pembangunan jalan yang dilakukan pemerintah daerah dalam satu tahun, melainkan pada bagaimana lahan-lahan yang diokupansi sebagai jalan tersebut dapat saling mendukung satu sama lain. Hal ini seperti juga dikatakan oleh Raynault:

*...building more roads leads to the need for even more roads to accommodate expanding transportation networks. This cycle brings more*

<sup>77</sup> Hasil wawancara dengan Jachrizal Sumabrata, pakar transportasi Universitas Indonesia, 30 April 2008, pukul 16.30 WIB

<sup>78</sup> Hasil wawancara dengan John Ernst, Vice Director ITDP, 20 Mei 2008

*congestion. By design, expanded transportation networks that are formed mainly by highways encourage private vehicle use primarily... road building is not a suitable response to reducing traffic congestion...*<sup>79</sup>

Pembangunan jaringan transportasi yang berbasis jalan akan selalu terbentur pada kemungkinan masyarakat tidak hanya membeli kendaraan pribadi, namun juga menggunakan kendaraan pribadi mereka. Penggunaan kendaraan pribadi sebenarnya tidak menjadi masalah, jika hal tersebut dilakukan sesekali. Akan tetapi, hal tersebut bisa menjadi masalah jika dilakukan untuk aktivitas sehari-hari. Hal ini disebabkan kendaraan pribadi yang digunakan akan bersaing dengan kendaraan umum untuk menempati luas jalan yang ada. Inilah antara lain yang memunculkan kemacetan.

Transportasi berbasis rel akan menghasilkan efisiensi yang tinggi dan mengurangi kemacetan, karena rel dapat bertahan hingga ratusan tahun dibandingkan dengan jalan yang beberapa tahun sekali harus diperbaiki. Rel juga dapat mengangkut banyak penumpang jika kendaraan yang melaluinya memiliki kapasitas tersebut. Akan tetapi, mengubah basis transportasi kota DKI Jakarta dari penggunaan jalan raya menuju transportasi kota berbasis rel juga bukanlah pekerjaan yang mudah. Pusat-pusat aktivitas di DKI Jakarta sudah terbentuk, begitu pula dengan prasarana transportasi jalannya. Hal inilah yang kemudian membuat DKI Jakarta pada tahun 2003 melahirkan moda transportasi yang tergolong baru, yaitu *bus rapid transit* atau bus jalur khusus.

Pembangunan proyek ini dilakukan dengan mempertimbangkan prasarana yang telah tersedia di DKI Jakarta, yaitu transportasi yang berbasis jalan raya. *Bus Rapid Transit* (BRT) dibangun untuk mengalihkan pengguna kendaraan pribadi kepada moda baru ini agar mengurangi volume kendaraan di jalan raya. BRT menjadi moda yang diharapkan mampu mengubah wajah transportasi umum DKI Jakarta.

Kendaraan umum di Jakarta memang memperlihatkan kondisi yang menyedihkan. Hasil pengamatan peneliti di beberapa terminal dan rute perjalanan bus kota memperlihatkan bahwa kendaraan umum (terutama bus besar dan

---

<sup>79</sup> Eloisa de Carvalho Tigre Raynault, "Moving People: Traffic Congestion, Road Building, and Sustainable Transportation Solutions in Urban Areas", diunduh dari [www..com](http://www..com) pada 21 Mei 2008

sedang) tidak terawat dengan baik. Pada jam-jam sibuk, penumpang bus harus berjejalan, sementara kondektur bus terus saja menaikkan calon penumpang lainnya.<sup>80</sup> Kondisi inilah yang menyebabkan penduduk yang memiliki pendapatan berlebih enggan menggunakan kendaraan umum.

Selain itu, kendaraan umum di DKI Jakarta pun tidak memiliki waktu tempuh yang pasti. Hal ini disebabkan kerapnya pengemudi kendaraan umum memberhentikan kendaraan di sembarang tempat untuk menunggu datangnya calon penumpang (*mengetem*). Perilaku ini tidak hanya merugikan penumpang dengan waktu tempuh yang tidak dapat diperhitungkan, tetapi juga merugikan pengguna jalan lainnya karena menimbulkan terminal bayangan yang mempersempit luas jalan yang tersedia. Perilaku *mengetem* ini disebabkan manajemen keuangan perusahaan bus masih menggunakan sistem setoran, yaitu pembayaran sejumlah uang yang disepakati antara pemilik kendaraan/pengusaha dengan pengemudi untuk dibayarkan oleh pengemudi setiap harinya. Untuk mengejar nilai setoran inilah, pengemudi terpaksa menunggu penumpang untuk datang hingga di luar terminal resmi atau selain di halte-halte yang ada, seperti dapat dilihat pada Gambar 4.1 berikut.

---

<sup>80</sup> Pengamatan peneliti lakukan di Terminal Bus Lebak Bulus dan Terminal Bus Blok M, Jakarta Selatan pada periode 21-25 April 2008. Pengamatan juga dilakukan di jalan T.B. Simatupang, Jl. Tentara Pelajar, Jl. Jatibaru, dan Jl. Tanah Abang.



**Gambar 4.1**  
**Fenomena *Mengetem* oleh Pengemudi Bus Reguler**

Sumber: Hasil pengamatan penelitian, 2008

Gambar 4.1 sebelah penulis ambil di Jl. T.B. Simatupang, tepatnya di dekat perempatan Ragunan. Seperti dapat terlihat pada gambar, sebenarnya Dishub telah memasang rambu dilarang berhenti pada lokasi tersebut, akan tetapi banyak pengguna jalan tidak menghiraukan keberadaan rambu tersebut. Di lokasi tersebut, hampir setiap waktu terdapat bus sedang yang *mengetem*, sehingga menghambat arus kendaraan yang berbelok dari arah Ragunan menuju Fatmawati. Hal ini diperparah dengan sejumlah ojek sepeda motor yang juga mengokupasi sebagian jalan tersebut.

Kondisi inilah yang oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dicoba untuk ditangani lewat BRT. BRT tidak hanya memperbaiki kelemahan jenis bus reguler yang memberhentikan kendaraannya di sembarang tempat, namun juga memperbaiki mekanisme manajemen setoran yang berlaku di perusahaan bus pada umumnya. Dalam manajemen BRT, pengemudi tidak diharuskan mengejar setoran, akan tetapi menerima penghasilan tetap setiap bulannya. Hal ini membuat pengemudi tidak harus memaksakan kendaraannya untuk menunggu penumpang, melainkan penumpangnya yang akan menunggu kendaraan tersebut datang (dengan waktu yang lebih teratur).



BRT direncanakan akan dibangun hingga 15 koridor/rute. Sampai saat ini, DKI Jakarta telah memiliki 7 koridor BRT. Adapun kelima belas koridor yang akan dibangun adalah:

- a. Koridor Blok M – Kota;
- b. Koridor Pulogadung – Harmoni;
- c. Koridor Kalideres – Harmoni;
- d. Koridor Pulogadung – Dukuh Atas;
- e. Koridor Kampung Melayu – Ancol;
- f. Koridor Ragunan – Kuningan;
- g. Koridor Kampung Rambutan – Kampung Melayu;
- h. Koridor Lebak Bulus – Harmoni;
- i. Koridor Pinang Ranti – Grogol – Pluit;
- j. Koridor Cililitan – Tanjung Priok;
- k. Koridor Pulo Gebang – Kampung Melayu;
- l. Koridor Pluit – Tanjung Priok;
- m. Koridor Pondok Kelapa – Blok M;
- n. Koridor UI – Pasar Minggu – Manggarai;
- o. Koridor Ciledug – Blok M.<sup>81</sup>

BRT merupakan solusi jangka pendek yang ditempuh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk mengatasi kemacetan. Penulis beranggapan bahwa konsep BRT sebenarnya merupakan konsep yang paling ideal bagi DKI Jakarta untuk mengatasi kemacetan dengan sumber daya yang dimilikinya. Pembangunan BRT tidak membutuhkan investasi baru yang mahal seperti halnya pembangunan transportasi massal berbasis rel (*Mass Rapid Transit/MRT*) seperti *subway*. Jalur/koridor yang ditempuh BRT pun memang cenderung merupakan jalur yang dilalui banyak pergerakan setiap harinya, baik dengan kendaraan umum maupun kendaraan pribadi, sehingga wajar jika BRT diharapkan mampu mengalihkan pengguna kendaraan pribadi ke dalamnya.

Akan tetapi, dalam praktiknya, BRT tidak berjalan seoptimal yang diharapkan. Jumlah penumpang harian BRT hanya sekitar 210.000 jiwa.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 103 Tahun 2007 tentang Pola Transportasi Makro, Pasal 7 Ayat (1). Peta Koridor I – VII.

Diperkirakan, jumlah itu bahkan termasuk penumpang yang tadinya menggunakan kendaraan umum jenis lainnya. Hal ini berarti tujuan BRT untuk mengalihkan pengguna kendaraan pribadi menjadi penumpang BRT dapat dikatakan belum berhasil. Ini dapat dicerminkan oleh jumlah kendaraan bermotor yang melalui koridor BRT tetap tinggi.

BRT yang dioperasikan di DKI Jakarta memang telah didesain jauh lebih nyaman bagi penumpang dibandingkan dengan bus reguler. Akan tetapi, jumlah armada bus yang tidak memadai mengakibatkan penumpukan calon penumpang yang mengantre di halte-halte BRT. Hal ini terutama terjadi pada BRT koridor-koridor III – VII. Bahkan, di Koridor Ragunan-Kuningan, di pagi hari, calon penumpang harus menunggu hingga 1 jam atau lebih hingga bus berikutnya datang. Dengan antrean penumpang yang panjang, tidak jarang mereka bahkan tidak dapat menumpang bus tersebut karena sudah penuh. Koridor I yang merupakan koridor utama dengan jumlah armada bus terbanyak pun masih menghadapi masalah ini, seperti terlihat pada Gambar 4.2.



**Gambar 4.2**  
**Penumpang BRT yang Tidak dapat Terpenuhi oleh Jumlah Armada**

Sumber: Hasil pengamatan penelitian, 2008

Pada gambar sebelah kiri, terlihat bahwa penumpang BRT Koridor I harus berdesakan di dalam bus. Gambar ini penulis ambil dari perempatan Bundaran Hotel Indonesia pada ruas Jalan M.H. Thamrin menuju Jalan Jenderal Sudirman. Sementara itu, pada gambar kedua yang penulis ambil dari Halte BRT Terminal Pulogadung, terlihat antrean penumpang yang sangat banyak. Para penumpang tersebut terutama yang menunggu bus Koridor IV, yaitu Pulogadung-Dukuh Atas,

<sup>82</sup> “Kusutnya Transportasi Jakarta”, *Kompas* edisi Sabtu, 15 Desember 2007

sementara calon penumpang Koridor II (Pulogadung-Harmoni) cenderung cepat dalam waktu tunggunya. Menurut petugas halte tersebut, waktu tunggu bus bisa mencapai 2 jam. Hal ini dikarenakan jumlah bus yang sedikit dan keberangkatan bus yang berbarengan, sehingga membuat waktu kedatangan bus di setiap halte menjadi tidak optimal. Ini seperti juga dikatakan oleh John Ernst:

*“We have to be careful to distinguish the number of buses from the other factors that limit the efficiency of those buses, the ability of those buses to carry more passengers...what is really limit the capacity more than the number of buses? It’s the operation. The most important part of operating busway is the amount of delay at station. This is very critical for the efficiency of the bus...”*<sup>83</sup>

Ernst mengilustrasikan bahwa seharusnya terdapat jeda yang tepat antara dua bus, yaitu bus yang sedang menaik-turunkan penumpang dengan bus yang berada di belakangnya. Jika bus yang berada di belakang terlalu rapat dengan bus yang sedang menaik-turunkan penumpang, maka bus yang berada di belakang cenderung hanya akan menurunkan penumpang di setiap halte daripada mengangkut antrean penumpang selanjutnya dari halte tersebut.

Selain itu, sistem *feeder* yang diterapkan untuk BRT pun belum berjalan dengan baik. Pada awalnya, BRT direncanakan untuk didukung oleh sistem *feeder*/pengumpan dari bus-bus lainnya, terutama bus-bus reguler. Bus-bus reguler yang trayeknya bersinggungan dengan jalur BRT diberikan kesempatan menurunkan penumpang di halte-halte BRT. Akan tetapi kini sistem tersebut sudah tidak berjalan lagi.

Sistem *feeder* dengan melibatkan bus reguler tergantikan oleh sistem *feeder* oleh operator khusus *feeder*, yang umumnya beroperasi dari dan ke perumahan-perumahan elite di sekitar DKI Jakarta. Jumlah dan nama operator *feeder* tersebut dapat dilihat pada Tabel 4.3.

*Feeder* yang beroperasi dari dan ke perumahan elite tersebut, dalam pandangan peneliti, merupakan salah satu solusi yang tepat untuk mengatasi sistem *feeder* di BRT. Dengan kecenderungan jumlah penduduk komuter yang tinggal di perumahan-perumahan di daerah sekitar DKI Jakarta yang tinggi,

---

<sup>83</sup> Hasil Wawancara dengan John Ernst, Vice Director ITDP, 20 Mei 2008

diharapkan pengguna BRT juga akan meningkat karena bus *feeder* yang beroperasi memiliki dimensi dan desain yang menyesuaikan dengan dimensi dan desain BRT. Terlebih, bus-bus tersebut dioperasikan dari perumahan yang cenderung dihuni oleh kelompok masyarakat golongan ekonomi menengah ke atas, sehingga diharapkan penghuni perumahan-perumahan tersebut mau menggunakan BRT daripada kendaraan pribadinya.

**Tabel 4.3**  
**Nama dan Jumlah Armada Operator *Feeder* BRT di Perumahan Maret 2008**

No	Nama Perusahaan	Trayek	Jumlah Armada
1	PT Wifend Darma Persada (Trans Bintaro)	Bintaro-Senayan	10
2	PT Wifend Darma Persada (Trans BSD City)	BSD-Senayan	5
3	PT Wifend Darma Persada (Trans BSD City)	BSD-Mangga Dua	5
4	PT Wifend Darma Persada (Trans Citra Raya)	Citra Raya-Harmoni	3
5	PT Wifend Darma Persada (Trans Citra Raya)	Citra Raya-Senayan	3
6	PT Wifend Darma Persada (Trans Citra Indah)	Citra Indah-Mal Ciputra	2
7	PT Wifend Darma Persada (Trans Citra Indah)	Citra Indah-Senayan	2
8	PT Wifend Darma Persada (Trans Kemang Pratama)	Kemang Pratama-Senayan	4

Sumber: Dishub DKI, 2008

Sistem *feeder* ini, bagaimanapun, masih memiliki kekurangan. Operator *feeder* yang didukung oleh pengembang sangat bergantung pada kebutuhan mayoritas penghuninya, sehingga mereka enggan menambah armadanya untuk koridor-koridor yang dianggap kurang potensial secara keuntungan karena tidak digunakan oleh penghuninya. Hal ini sebenarnya lumrah terjadi. Masalahnya adalah belum semua pengembang mau ikut dalam pengembangan sistem *feeder* ini.

Untuk sementara ini, permasalahan dalam sistem *feeder* ditangani oleh Dinas Perhubungan dengan membiarkan sejumlah trayek bus yang bersinggungan dengan trayek BRT dan mengalihkan trayek bus reguler yang bersejajaran dengan BRT, agar penumpang dari bus reguler dapat berpindah moda ke BRT pada lokasi-lokasi tertentu. Akan tetapi, persoalan yang dihadapi oleh BRT saat ini bukan hanya pada kesalingterkaitan/jaringan trayek, tetapi juga menyangkut

kesalingterkaitan mekanisme pembayaran antara BRT dengan moda angkutan publik lainnya.

Seorang penumpang bus reguler yang akan menggunakan BRT harus membayar dua kali tarif jika ingin sampai ke tujuannya. Pembayaran pertama adalah kepada bus reguler, dan kedua untuk membayar BRT. Dengan jarak tempuh bus reguler yang berkurang akibat dialihkan dan tarif bus yang tidak memperhitungkan jarak, maka besar ongkos yang harus ditanggung penumpang menjadi cukup besar.

Hal ini tidak terlepas dari masih tradisionalnya pengelolaan pendapatan dari ongkos di perusahaan bus reguler, yaitu dengan sistem setoran. Sopir bus masih diharuskan membayar sejumlah uang setiap harinya kepada pemilik kendaraan, sehingga sopir melakukan segala upaya untuk mendapatkan sebanyak mungkin penumpang. Sistem ini sejatinya sudah harus diubah, karena memiliki sejumlah kekurangan, seperti dikatakan oleh M. Akbar, Kepala Subdinas Teknik Lalu Lintas Jalan Dinas Perhubungan DKI Jakarta:

*“...dengan sistem setoran ini ada dua dosanya itu, pertama dia itu ngetem. Jalannya sudah nggak mungkin dilebarin, dia ngetem pula gitu ya...Dia mengganggu lalu lintas. Kedua kualitasnya jelek sehingga orang tidak mau menggunakan angkutan umum...”<sup>84</sup>*

Maksud poin kedua pernyataan tersebut adalah dengan sistem setoran, pemilik/pengusaha hanya dapat menargetkan keuntungan minimum, yang nilainya tidak dapat digunakan untuk melakukan pemeliharaan dan peremajaan kendaraan secara rutin. Hal inilah yang mengakibatkan wajah kendaraan umum di DKI Jakarta terlihat kumuh.

Persoalan lain dari moda BRT yang diterapkan di DKI Jakarta adalah pada karakteristik jalanan di DKI Jakarta yang tidak terlalu lebar tetapi cukup banyak memiliki perempatan-pertigaan (*intersection*), sehingga BRT seringkali menemui hambatan berupa kemacetan. Hal ini diperparah dengan belum tertibnya pengguna jalan dalam berlalu-lintas.

Persoalan-persoalan tersebut mengakibatkan BRT yang diharapkan mampu menjadi angkutan publik yang nyaman, murah, dan cepat, belum mampu

<sup>84</sup> Hasil wawancara dengan M. Akbar, Kepala Subdinas Teknik Lalu Lintas Jalan Dinas Perhubungan DKI Jakarta, pukul 08.30 WIB

mencapai tujuannya tersebut. Dalam pada itu, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta terus berupaya menyelesaikan seluruh koridor BRT. Direncanakan, hingga akhir tahun 2008, 10 dari 15 koridor akan dapat diselesaikan.

BRT adalah solusi jangka pendek yang dipilih Pemerintah Provinsi (Pemprop) DKI Jakarta. Untuk solusi jangka panjang, Pemprop DKI Jakarta melalui Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 103 Tahun 2007 telah membuat rencana jangka panjang sistem transportasi yang disebut sebagai Pola Transportasi Makro (PTM). Di dalam PTM, Pemprop DKI menetapkan empat moda utama penopang sistem transportasi kota di DKI Jakarta, yaitu BRT, MRT, *Light Rail Transit* (LRT) yang dilakukan lewat monorel, dan transportasi sungai.

Ketiga jenis moda angkutan publik selain BRT hingga kini masih dalam tahap persiapan, dengan persoalan masing-masing. LRT yang direncanakan memiliki dua koridor (*Blue Line* dan *Green Line*) belum memiliki kejelasan keberlanjutan pembangunan akibat permasalahan permodalan yang dihadapi konsorsiumnya.

MRT pada saat tulisan ini dibuat sedang dalam tahap penyiapan awal melalui pembentukan perusahaan daerah yaitu PT MRT, dengan permodalannya adalah hasil bantuan dari JBIC (Bank dari Jepang) dan Pemprop DKI Jakarta. MRT direncanakan akan dibangun dua koridor, yaitu Lebak Bulus-Dukuh Atas dan Dukuh Atas-Kampung Bandan. Dalam jangka panjang, direncanakan MRT juga akan dibangun melalui rute-rute lainnya, seperti Blok M-Kota.

Sementara itu, moda transportasi sungai akan dibangun dengan memanfaatkan aliran Banjir Kanal Timur dan Banjir Kanal Barat. Akan tetapi, karena proyek Banjir Kanal Timur hingga kini belum dapat diselesaikan, pembangunan transportasi sungai juga belum dapat dilakukan. DKI Jakarta sebenarnya memiliki 13 sungai yang mengalir wilayahnya, akan tetapi, karakteristik dari sungai-sungai tersebut mengakibatkan pembangunan transportasi sungai menjadi tidak *feasible* bagi DKI Jakarta, seperti dikatakan oleh Jachrizal Sumabrata:

*“...karakteristik sungai kita itu sungai hujan sehingga debitnya tidak stabil. Sungai itu bisa jadi potensi kalo kita bisa menstabilkan debitnya. Tapi*

*generasi angkutan sungai itu yang pertama, setelah kaki ya, nyebrang sungai pake rakit. Kita mau kembali lagi pada kendaraan tidak bermotor saja susahya bukan main, padahal kereta dan sepeda itu hanya tahun sembilan ratus sekian. Bukan berarti kita tidak punya terobosan teknologi, tetapi terobosan teknologinya dari mesinnya. Sistemnya yang lebih massal itu lebih efisien daripada yang personal...Oleh karena itu jika potensi sungai Jakarta ini dikembangkan ya tidak akan menjadi satu backbone yang bisa diandalkan untuk transportasi.”<sup>85</sup>*

Dalam Pola Transportasi Makro DKI Jakarta, keempat moda transportasi utama (BRT, LRT, MRT, dan transportasi sungai), akan dapat dioperasikan sepenuhnya pada tahun 2020. Pembangunan ketiganya dibagi ke dalam tiga tahap, yaitu 2004-2007, 2007-2010, dan 2010-2020. Berarti, pada saat ini, PTM telah memasuki tahap kedua.

Jika dilihat dari keluaran (*ouput*) yang dihasilkan, pada saat ini PTM telah mampu mencapai sebagian besar targetnya sesuai kerangka acuan waktu yang ditetapkan. BRT, misalnya, hingga awal 2008 telah terbangun tujuh koridor. Pada akhir 2010, direncanakan kelima belas koridor BRT akan dapat diselesaikan, seperti yang ditetapkan dalam Pasal 7 Ayat (2) Pergub PTM. Hal yang sama juga terjadi dengan prasarana dan sarana transportasi lainnya.

Akan tetapi, jika dilihat dari sisi hasil (*outcome*), proses pembangunan PTM hingga saat ini memang masih belum memberikan manfaat yang optimal. Kemacetan masih sering terjadi, dan bahkan lokasinya menjadi meluas, akibat pembangunan sarana dan prasarana PTM. Dalam Delphi I yang penulis lakukan dengan melibatkan pengguna transportasi DKI Jakarta, anggota Dewan Transportasi Kota DKI Jakarta, pejabat Dinas Perhubungan, dan akademisi di bidang transportasi, sebagian besar jawaban partisipan menyatakan bahwa implementasi kebijakan-kebijakan penunjang PTM masih buruk, seperti dapat dilihat pada Tabel 4.4.

---

<sup>85</sup> Hasil Wawancara dengan Jachrizal Sumabrata, pakar transportasi dari Universitas Indonesia, 30 April 2008, pukul 16.30

**Tabel 4.4**  
**Penilaian terhadap Implementasi Beberapa Kebijakan Transportasi DKI**  
**Jakarta dalam Mengatasi Kemacetan**  
**(n=7)**

Kebijakan	Persentase			
	Sangat Buruk	Buruk	Baik	Sangat Baik
<i>Three-in-one</i>	28,6	28,6	42,9	0
Tol dalam kota	14,3	42,9	42,9	0
Tol lingkar luar kota	0	42,9	57,1	0
<i>Bus Rapid Transit (BRT)</i>	0	14,3	57,1	28,6
<i>Light Rail Transit (LRT)</i>	42,9	0	28,6	28,6
Kereta Rel Listrik	14,3	14,3	42,9	28,6
<i>Jakarta Waterway</i>	42,9	28,6	28,6	0
Jaringan Antarmoda Transportasi Umum	14,3	71,4	14,3	0
<i>Park-and-ride</i>	28,6	57,1	14,3	0
Perubahan Jam Kerja/Sekolah	14,3	42,9	42,9	0

Sumber: Hasil Pengolahan Data Delphi I

Dari data tersebut, dapat terlihat bahwa untuk BRT, penilaiannya cenderung baik, dibandingkan dengan kebijakan lainnya. Dalam pandangan penulis, hal ini disebabkan BRT telah menunjukkan mampu menjadi alternatif yang baik dalam aras moda transportasi umum. Ini juga terjadi karena pembangunan BRT relatif lebih dulu dilakukan dibandingkan moda-moda utama PTM lainnya.

Berdasarkan Delphi I itu juga, hal yang cukup serius untuk diperhatikan adalah masih buruknya sejumlah kebijakan non-moda di mata partisipan, yaitu pada kebijakan *three-in-one*, tol dalam kota, jaringan antarmoda kendaraan umum, *park-and-ride*, dan perubahan jam kerja/sekolah. Dalam PTM, kebijakan-kebijakan ini termasuk dalam jenis kebijakan pengembangan jaringan jalan dan kebijakan pendukung transportasi.

Di dalam PTM, kebijakan-kebijakan pendukung yang disebutkan dalam Pasal 20 Ayat (1) adalah penerapan *Transportation Demand Management (TDM)*, pengembangan sistem informasi dan kendali lalu-lintas (pembatasan lalu-lintas), dan pengembangan fasilitas pejalan kaki (pedestrianisasi). Kebijakan *park-and-ride* dan perubahan jam kerja/sekolah termasuk dalam TDM, sementara *three-in-one* termasuk dalam jenis kebijakan pembatasan lalu-lintas.



Dalam jenis kebijakan TDM, pemerintah DKI Jakarta merencanakan untuk mengimplementasikan *Electronic Road Pricing* (ERP) di jalan-jalan arteri utama yang rawan kemacetan. ERP adalah konsep pembebanan kepada pengguna kendaraan pribadi yang melewati jalan-jalan tersebut. Untuk tahap awal, jalan-jalan yang akan diberlakukan ERP adalah Sudirman-Thamrin. Apabila konsep ini berhasil diterapkan, jalan-jalan yang pada saat ini memberlakukan *three-in-one* akan beralih menggunakan konsep ERP.

Hal ini dilakukan oleh Pemprov DKI Jakarta dengan argumentasi bahwa *three-in-one* tidak berjalan efektif akibat praktik joki di lapangan, seperti terlihat pada Gambar 4.3. Gambar sebelah kiri penulis ambil dari jalan layang Pejompongan pada sore hari. Di sana, tampak sejumlah joki yang antre di sepanjang jalan menuju Jalan Gatot Subroto menanti pengemudi yang akan mengangkut mereka untuk dapat melewati jalur *three-in-one* tersebut. Sementara gambar sebelah kanan penulis ambil dari Jl. Prof. Dr. Satrio di kawasan Kuningan pada pagi hari. Seperti terlihat pada gambar, para joki ini bahkan mengokupasi satu lajur pada jalan tersebut, padahal pada saat itu kondisi jalan sedang padat. Hal ini terjadi setiap harinya.



**Gambar 4.3**  
**Fenomena Joki di Jakarta**

Sumber: Hasil Pengamatan Penelitian, 2008

Fenomena joki seperti terlihat pada Gambar 4.3 terjadi secara terbuka. Para joki melakukan pekerjaannya ini hampir setiap harinya tanpa ada tindakan tegas dari aparat yang berwenang. Untuk gambar sebelah kiri, bahkan sebenarnya di bawah jembatan layang tersebut terdapat pos polisi. Hal ini juga terjadi di titik-titik menuju ruas *three-in-one* lain di Jakarta, yang berarti bahwa pihak Kepolisian sendiri tidak memiliki daya untuk memerangi praktik ini selain dengan razia-razia

yang sesekali dilakukan. Padahal, selain mengurangi efektivitas kebijakan *three-in-one*, praktik joki juga dapat membahayakan para pelakunya sendiri, karena tidak jarang mereka menanti para pengemudi hingga memasuki badan jalan.

Akan tetapi, hal yang perlu diperhatikan dari kebijakan ERP adalah bahwa kebijakan tersebut bukanlah kebijakan yang bertujuan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), melainkan kebijakan pengontrolan kecepatan di jalan-jalan utama. Hal ini berarti besaran dari ERP tidak dapat ditentukan statis, melainkan dinamis, menyesuaikan dengan jumlah kendaraan yang melewati jalan-jalan yang dimaksud.

Praktik yang terjadi di lapangan dalam transportasi perkotaan di DKI Jakarta memang masih memprihatinkan. Bagaimanapun, keinginan kuat untuk memperbaiki sistem transportasi yang ditunjukkan dengan dikeluarkannya Peraturan Gubernur Nomor 103 Tahun 2007 merupakan sebuah sinyal bahwa sistem transportasi kota DKI Jakarta sedang diarahkan menuju sistem transportasi kota yang modern dan mampu mengatasi persoalan kemacetan.

Dari sejumlah gambaran yang telah penulis hadirkan di bagian ini, penulis dapat membuat sebuah analisis strategi melalui pengenalan kekuatan (*strengths*), kelemahan (*weaknesses*), peluang (*opportunities*), dan tantangan (*threats*) atau yang lebih dikenal dengan analisis SWOT, seperti ditunjukkan pada Tabel 4.5, yang menggunakan analisis SWOT model Wehrich.<sup>86</sup>

Analisis SWOT yang penulis lakukan juga menyertakan strategi kasar yang dapat diambil oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam mengatasi persoalan kemacetan. Dikatakan kasar karena penulis belum menyertakan analisis kekuatan pendorong (*driving forces*) dalam SWOT ini. Akan tetapi, strategi kasar ini dapat menjadi pegangan dalam menentukan langkah yang akan dilakukan dalam mengatasi persoalan kemacetan di DKI Jakarta.

---

<sup>86</sup> Alan Walter Steiss, *Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations*, (New York: Marcel Dekker, Inc. 2003), 76

	<p style="text-align: center;"><b><i>Strengths</i></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Telah memiliki BRT dan <i>feeder</i> perumahan</li> <li>2. Memiliki perangkat organisasi yang memadai</li> <li>3. Memiliki cukup banyak terminal bus dan stasiun kereta</li> <li>4. Memiliki cukup banyak interseksi</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b><i>Weaknesses</i></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistem transportasi masih berbasis <i>road heavy</i></li> <li>2. Sistem setoran dalam manajemen keuangan operator</li> <li>3. Jalan-jalan raya memiliki lebar yang kecil</li> <li>4. Sarana transportasi publik tidak aman dan nyaman</li> <li>5. Koordinasi kebijakan pelaksana antarinstansi masih lemah</li> <li>6. Jaringan antarmoda rendah</li> <li>7. Arus komutasi tinggi</li> <li>8. Penggunaan kendaraan pribadi tinggi</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b><i>Opportunities</i></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pembukaan kerja sama dengan pihak swasta dan/atau asing</li> <li>2. Kampanye <i>global warming</i> di seluruh dunia</li> <li>3. Telah memiliki kebijakan payung (PTM)</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b><i>Strengths-Opportunities</i></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memperkuat dan mempercepat penyelesaian kebijakan PTM</li> <li>2. Mempromosikan keunggulan kepada investor swasta dan/atau asing</li> <li>3. Menanamkan kesadaran berkendara publik dengan kampanye <i>global warming</i></li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b><i>Weaknesses-Opportunities</i></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengubah sistem setoran dalam manajemen keuangan operator</li> <li>2. Pembangunan pusat-pusat pertumbuhan model superblok di pinggir kota</li> <li>3. Mulai membangun sistem berbasis rel dengan investasi swasta dan/atau asing yang dapat dipercaya</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b><i>Threats</i></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemenuhan kebutuhan jumlah armada BRT rendah</li> <li>2. Perubahan kepemimpinan setiap 5 tahun</li> <li>3. Tidak ada “pemain baru” dalam operator bus</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b><i>Strengths-Threats</i></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memperketat perjanjian dengan pihak operator BRT</li> <li>2. Memprioritaskan pembangunan transportasi dalam kebijakan daerah</li> <li>3. Membuka kesempatan bagi operator baru untuk menjadi <i>feeder</i></li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>Strategi</b></p> <p style="text-align: center;"><b><i>Weaknesses-Threats</i></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mempercepat perpindahan bus besar reguler menjadi <i>feeder</i> BRT</li> <li>2. Menjadi <i>benchmark</i> bagi hinterland untuk pembangunan BRT dan PTM</li> </ol>

**Tabel 4.5**  
**Matriks Analisis SWOT Sistem Transportasi Kota DKI Jakarta**

Sumber: Hasil Pengolahan Peneliti

Matriks SWOT pada Tabel 4.5 memperlihatkan bahwa meskipun terdapat banyak kelemahan dari sistem transportasi kota di DKI Jakarta, masih ada sejumlah hal yang dapat dimanfaatkan untuk memperbaikinya. Masalah utama dalam sistem transportasi Jakarta terkait kemacetan adalah pada sistem setoran yang diberlakukan pemilik/pengusaha kendaraan umum kepada sopir yang mengakibatkan sopir harus mendapatkan penumpang sebanyak mungkin tanpa memperhatikan kepentingan pengguna jalan lain dan/atau penumpangnya. Masalah lainnya adalah penggunaan kendaraan pribadi untuk keperluan sehari-hari yang tinggi dan buruknya kualitas kendaraan umum yang ada.

Ketiga masalah ini saling berkaitan, namun membutuhkan pemecahan yang kompleks karena menyangkut kebutuhan ekonomi masyarakat (sopir dan pengusaha kendaraan umum) dan kebiasaan masyarakat (memilih kendaraan pribadi dibandingkan kendaraan umum) serta pengambilan keputusan di tingkat pusat dan daerah (untuk memperbaiki kondisi kendaraan dan pelayanan kendaraan umum). Untuk dapat memahami keberkaitan dan kemungkinan yang terjadi di masa yang akan datang dari kebijakan dan implementasi kebijakan yang ada pada saat ini, penulis akan memberikan penjabarannya melalui pembangunan skenario pada bagian berikut, yang terbagi dalam penelusuran kekuatan pendorong (*driving forces*) dan pemodelan skenario.

#### **4.2 Penelusuran Kekuatan Pendorong (*Driving Forces*) Skenario Kebijakan Transportasi Darat DKI Jakarta**

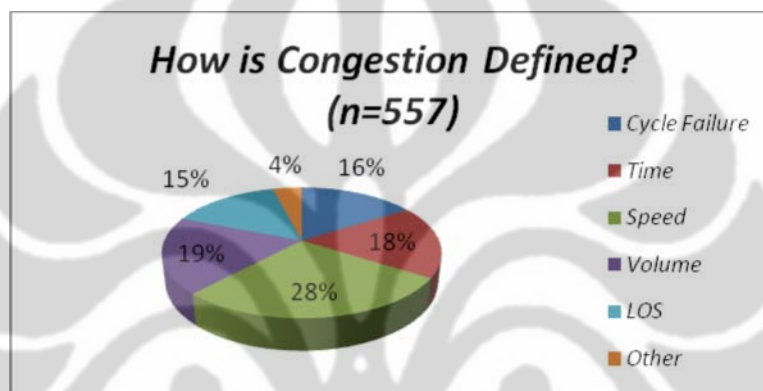
Menelusuri kekuatan pendorong (*driving forces*) untuk menentukan skenario adalah elemen yang penting dalam membangun sebuah skenario, karena skenario pada dasarnya dibangun melalui kekuatan eksternal. Dikatakan pula oleh Schwartz dan Ogilvy, “...*These are the most significant elements in the external environment. They drive the plots and determine their outcome...*”<sup>80</sup> Kekuatan pendorong adalah elemen yang paling penting yang akan mengendalikan plot dari skenario yang akan dibangun dan bahkan menentukan produk dari skenario tersebut.

Penelitian ini pada dasarnya berusaha membangun skenario atas kebijakan sistem transportasi darat DKI Jakarta dalam mengatasi kemacetan, yang dalam hal

<sup>80</sup> Peter Schwartz dan James A. Ogilvy, “*Plotting Your Scenarios*”, dalam Liam Fahey dan Robert M. Randall, *op.cit.* 60

ini dipayungi oleh Peraturan Gubernur Nomor 103 Tahun 2007 tentang Pola Transportasi Makro. Akan tetapi, karena kebijakan tersebut tidak mungkin berjalan tanpa memerhatikan implementasi di lapangan (kondisi faktual), maka kedua hal ini (kebijakan dan kondisi) tidak dapat dipisahkan dalam pembangunan skenario ini.

Sebelum melakukan penelusuran akan kekuatan pendorong dari skenario, penulis akan memberikan pemaparan mengenai definisi kemacetan yang akan penulis gunakan dalam penelitian ini. Hal ini dikarenakan kemacetan seringkali didefinisikan berbeda-beda. Bertini pernah melakukan penelitian mengenai opini publik terhadap kemacetan, yang hasilnya dapat dilihat pada Gambar 4.4.<sup>81</sup>



**Gambar 4.4**

**Grafik Definisi Kemacetan Hasil Survei Bertini**

Sumber: *Access To Destination*, ed. Levinson dan Krizek, 2005

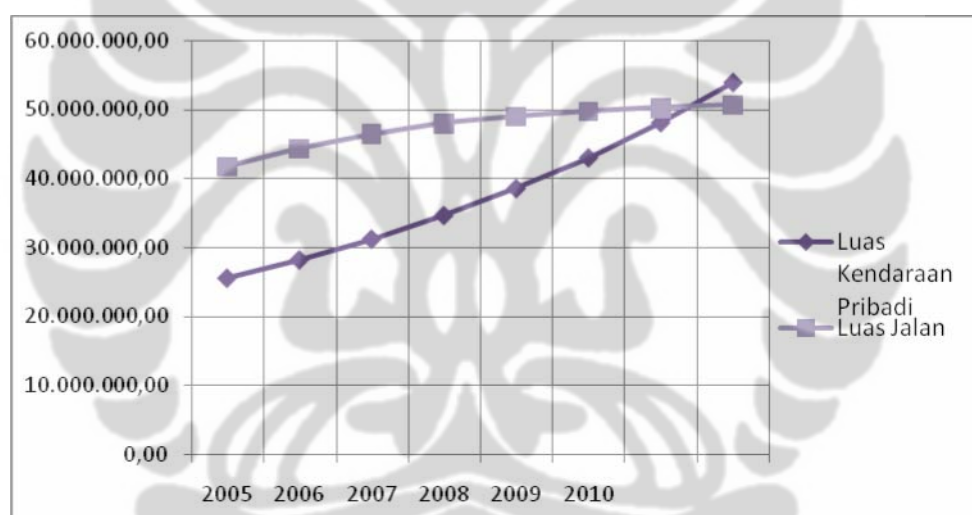
Dari hasil penelitian tersebut, terlihat bahwa mayoritas (28 persen) responden menyatakan bahwa kemacetan dapat didefinisikan sebagai persoalan menurunnya kecepatan di jalan raya, dan sisanya mengatakan kemacetan sebagai persoalan tingginya volume kendaraan di jalan, waktu tempuh yang tidak sesuai perkiraan, kegagalan estimasi pergerakan seluruh kendaraan pada satu ruas dalam satu kesempatan lampu merah (*cycle failure*), dan beberapa jenis kelemahan tingkat pelayanan (*level of services/LOS*) seperti kepadatan akibat sempitnya jalan, jumlah perhentian, *delay*, dan sebagainya.

Dalam variabel lain, Bertini juga menemukan bahwa kemacetan seringkali diukur lewat *delay* (selisih antara waktu sebenarnya dengan waktu tempuh tanpa

<sup>81</sup> Robert L. Bertini, “*Congestion and Its Extent*”, dalam *Access to Destination*, ed. David M. Levinson dan Kevin J. Krizek, (Oxford: Elsevier, 2005), 13

ada hambatan), *V/C (volume/capacity)*, lama perjalanan, dan kecepatan kendaraan serta kepadatan penduduk.<sup>82</sup> Kedua variabel yang dilihat oleh Bertini tersebut tidak mengindikasikan sama sekali mengenai jumlah kendaraan yang dimiliki oleh penduduk sebuah kota. Hal ini berarti pandangan sejumlah pihak yang mengatakan bahwa meningkatnya jumlah kendaraan pribadi secara signifikan yang tidak diiringi dengan percepatan pembangunan jalan sebagai penyebab kemacetan adalah salah. Jumlah kendaraan yang *beroperasi*-lah yang menjadi penyebab kemacetan, bukan jumlah kendaraan yang *dimiliki*.

Peneliti sendiri telah melakukan simulasi atas pandangan yang salah tersebut dengan menggunakan aplikasi perangkat lunak *Powersim*, seperti terlihat pada Gambar 4.5. Pada grafik tersebut, dapat terlihat bahwa pada akhir 2011 seluruh jalan di DKI Jakarta akan tertutup oleh kendaraan pribadi penduduk DKI Jakarta atau yang disebut sebagai stagnasi total.



**Gambar 4.5**

**Proyeksi Perbandingan Luas Kendaraan dan Luas Jalan DKI Jakarta  
2005-2012**

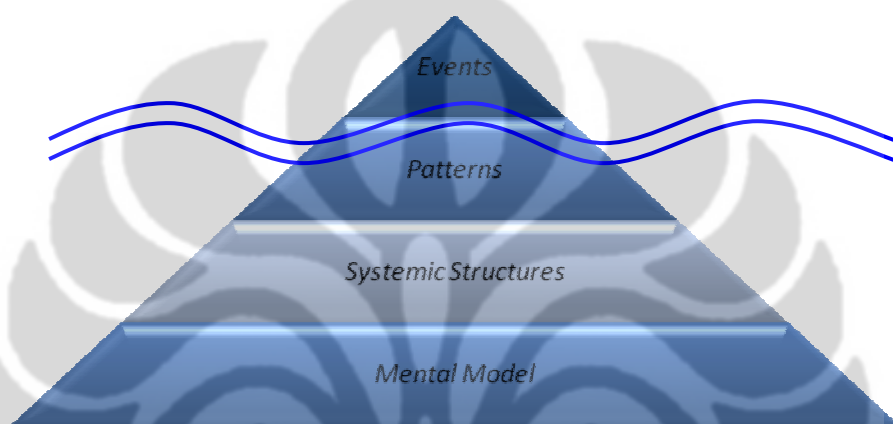
Sumber: Dinas Perhubungan DKI, 2008, telah diolah lebih lanjut

Asumsi tersebut dapat dikatakan salah, karena jumlah kendaraan yang dimiliki oleh penduduk *belum tentu* mengakibatkan kemacetan di jalan, karena kendaraan-kendaraan tersebut juga *belum tentu* dioperasikan oleh pemiliknya. Akan tetapi, hal ini tetap perlu menjadi indikasi yang perlu diperhatikan oleh pengambil kebijakan, bahwa jika terdapat faktor-faktor yang membuat pemilik

<sup>82</sup> *Ibid.*

kendaraan mengoperasikan kendaraannya, kemacetan tetap akan terjadi. Seperti telah penulis paparkan pada Bab II, faktor-faktor tersebut antara lain perparkiran yang tidak kondusif untuk mengurangi jumlah kendaraan pribadi, jumlah dan kualitas kendaraan umum, penggunaan kendaraan pribadi yang tidak efisien (budaya masyarakat), dan penggunaan kendaraan umum massal yang rendah.

Dalam perspektif sistem, persoalan kemacetan merupakan sebuah peristiwa (*event*) atau dapat dikatakan sebagai sebuah gejala (*symptom*). Dalam perspektif ini, peristiwa/gejala diibaratkan sebagai puncak dari gunung es yang berada di atas permukaan laut, seperti diilustrasikan pada Gambar 4.6 berikut.<sup>83</sup>



**Gambar 4.6**  
**Hirarki Pemikiran Sistem**

*Sumber: Maani dan Cavana, 2000*

Sebuah peristiwa adalah hal yang terjadi kasat mata. Apabila sebuah peristiwa dilihat lebih mendalam, maka akan didapat pola/alur dari peristiwa tersebut. Hal inilah yang disebut dengan pola dalam perspektif sistem. Penulis sebelumnya juga telah menceritakan bagaimana kendaraan pribadi membentuk kemacetan di DKI Jakarta dari tahun ke tahun berikut pertumbuhan jalan di DKI Jakarta dan kendaraan umumnya. Apabila dilihat lebih mendalam lagi, maka pola-pola yang ada dapat dihubungkan sehingga dapat membentuk kerangka struktural dari masalah yang membentuk peristiwa. Penelusuran lebih mendalam akan menghasilkan suatu model mental, yaitu dasar dari setiap masalah yang terletak dalam diri setiap individu dan organisasi, yang seringkali sulit untuk diidentifikasi.

<sup>83</sup> Maani dan Cavana, *op.cit.* 13-14

Berangkat dari hal tersebut, peneliti telah mengumpulkan pendapat dari beberapa responden yang terdiri dari anggota Dewan Transportasi Kota DKI Jakarta, pakar transportasi, pejabat Dinas Perhubungan DKI Jakarta, dan pengguna transportasi untuk menelusuri kekuatan pendorong dari kondisi kemacetan yang terjadi di DKI Jakarta dan kebijakan untuk mengatasinya, sebagai bagian dari pencarian struktur sistem masalah. Hal ini dilakukan lewat kuesioner Delphi. Hasil dari Delphi pertama dapat dilihat pada Tabel 4.6.

**Tabel 4.6**  
**Hasil Pengolahan Delphi I untuk *Driving Forces* dengan Skoring (n=7)**

Faktor	Skor Utama	Skor Kedua	Skor Total
Ekonomi	3	0	6
Politik	2	1	5
Sosial	1	2	4
Teknologi	0	1	1
Hukum	0	1	1
Birokrasi	1	2	4

Sumber: Hasil Pengolahan Penulis, 2008

Skoring yang penulis lakukan terhadap jawaban responden adalah dengan memberikan bobot nilai 2 terhadap jawaban responden atas faktor utama yang menjadi kekuatan pendorong dan memberikan bobot nilai 1 terhadap jawaban responden atas faktor kedua dari kekuatan pendorong. Dari Delphi I tersebut, penulis sebenarnya telah dapat menemukan dua kekuatan pendorong utama, yaitu ekonomi dan politik. Akan tetapi, peneliti tetap melakukan Delphi II untuk mendapatkan kesepakatan dari para responden. Sebelum Delphi II dilakukan, penulis terlebih dulu menganalisis kekuatan-kekuatan pendorong yang dipilih oleh responden, terutama mengenai jawaban birokrasi.

Sebagian besar responden yang menjawab birokrasi umumnya memberi alasan bahwa perilaku aparat penegakan di jalan adalah faktor utama yang dapat mengatasi kemacetan. Sebagian lagi mengatakan bahwa koordinasi antarinstansi daerah dalam perencanaan dan pengalokasian dana menjadi faktor birokrasi yang menentukan dalam mengatasi masalah kemacetan.

Kedua jenis jawaban tersebut membuat penulis memutuskan untuk meleburkan faktor birokrasi ke dalam faktor politik. Hal ini disebabkan oleh dua hal, yaitu karakteristik kekuatan pendorong yang tidak terpenuhi; dan keselarasan antara alasan responden dengan faktor politik.



Dalam pemikiran sistem, karakteristik dari kekuatan pendorong (*driving force/leverage*) memiliki sejumlah perbedaan dengan karakteristik dari sebuah solusi, seperti dikatakan Maani dan Cavana: *leverage refers to actions or interventions that can have a lasting impact on the system in terms of reversing a trend or breaking a vicious cycle.*<sup>84</sup> Lebih lanjut, Maani dan Cavana mengatakan bahwa sebuah kekuatan pendorong memiliki ciri berdampak pada jangka panjang, ruang cakupan lebih luas, posisinya yang fundamental, realistis, memengaruhi tidak saja konten tapi juga konteks, dan merupakan penyebab dari sebuah masalah. Sementara itu, solusi menurut mereka adalah berdampak jangka pendek; ruang cakupannya kecil; lebih mengedepankan optimalitas mengatasi masalah yang tampak; berfokus pada konten saja; dan lebih merupakan upaya menghilangkan gejala daripada masalah itu sendiri. Dengan pengertian ini, maka jawaban birokrasi yang diasosiasikan sebagai aparat yang berada di lapangan lebih merupakan solusi daripada kekuatan pendorong. Selain itu, dikotomi birokrasi dan politik seperti diungkapkan oleh Wilson bukan menjadi penghalang, karena faktor politik dalam penelitian ini mencakup pula kepemimpinan dari kepala daerah, yang merupakan pemimpin birokrasi lokal.

Sementara itu, terkait dengan keselarasan alasan jawaban dengan faktor politik, penulis berargumen bahwa koordinasi antarinstansi di Pemprov DKI dapat diatasi oleh pemimpinnya, yaitu Gubernur dan DPRD. Hal ini berarti persoalan koordinasi merupakan gejala, sementara penyebabnya adalah pada faktor politik daerah yang tidak menaruh perhatian penuh pada masalah transportasi kota. Argumentasi ini juga didukung oleh pernyataan dari Ernst berikut:

*“...From my experience if I look at cities that have made more progress in reduce congestion to the others, the difference to me, things are more political than to bureaucracy..”*<sup>85</sup>

Kedua alasan tersebut membuat penulis memutuskan untuk meleburkan faktor birokrasi ke dalam faktor politik ketika mengadakan Delphi II. Hasil dari Delphi II adalah sebagai berikut.

---

<sup>84</sup> Maani dan Cavana, *op.cit.* 37

<sup>85</sup> Hasil wawancara dengan John Ernst, Vice Director ITDP, 20 Mei 2008. Mengenai hal ini dapat pula dilihat pada OECD, *Infrastructure to 2030: Telecom, Land Transport, Water and Electricity*, (Paris: OECD Publishing, 2006), 189-191

**Tabel 4.7**  
**Hasil Pengolahan Delphi II untuk *Driving Forces* (n=7)**

<b>Responden</b>	<b>Kekuatan Pendorong Utama</b>	<b>Pasangan Kekuatan Pendorong</b>
1	Sosial	Sosial – Ekonomi
2	Politik (Birokrasi)	Politik (Birokrasi) – Ekonomi
3	Politik (Birokrasi)	Politik (Birokrasi) – Ekonomi
4	Politik (Birokrasi)	Politik (Birokrasi) – Ekonomi
5	Politik (Birokrasi)	Politik (Birokrasi) – Ekonomi
6	Politik (Birokrasi)	Politik (Birokrasi) – Ekonomi
7	Politik (Birokrasi)	Politik (Birokrasi) – Ekonomi

Sumber: Hasil Pengolahan Penulis, 2008

Dalam Delphi II, sebagian besar responden telah menyepakati bahwa faktor politik dan ekonomi merupakan pasangan kekuatan pendorong dalam pembentukan skenario atas kebijakan dan kondisi transportasi kota DKI Jakarta. Terdapat salah seorang responden yang mengatakan bahwa faktor sosial adalah kekuatan pendorong utama. Akan tetapi, ketika penulis menganalisis alasan responden tersebut (banyak peraturan yang tidak tegas, sehingga masyarakat cenderung konformis untuk mengabaikan peraturan tersebut), penulis berkesimpulan bahwa jawaban tersebut juga cenderung mengarah pada faktor politik, dalam hal ini produksi kebijakan. Hal ini mengakibatkan penulis telah mendapatkan kesepakatan responden setelah Delphi II.

Akan tetapi, penulis tidak dapat melepaskan faktor sosial dari keseluruhan kekuatan pendorong penelitian ini, karena faktor sosial, terutama demografi, menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sebuah kota pada masa sekarang ataupun di masa depan. Pada bagian selanjutnya, analisis mengenai demografi akan penulis masukkan dalam kekuatan pendorong ekonomi.

#### **4.3 Plot Model Skenario Transportasi Darat DKI Jakarta 2030**

Penulis akan membangun plot skenario yang mungkin terjadi dalam kebijakan transportasi darat di DKI Jakarta. Akan tetapi sebelumnya penulis akan memberikan pemaparan mengenai kekuatan pendorong (*driving forces*) yang telah penulis dapat dalam penelitian ini. Pemaparan ini juga adalah bentuk evaluasi atas keadaan yang terjadi pada kekuatan pendorong yang ada.

### 4.3.1 Faktor Politik dan Birokrasi

Dalam negara demokrasi, hampir setiap kebijakan berawal dari proses politik dan berakhir pada produk hukum yang dijalankan oleh birokrasi. Hal yang sama berlaku pada kebijakan transportasi kota. Kebijakan transportasi kota pada dasarnya menjadi bagian integral dari pembangunan kota itu sendiri, bahkan dikatakan pula oleh Nas bahwa indikator utama kesuksesan seorang manajer kota adalah dari kemampuannya menangani transportasi.<sup>86</sup>

Sebagai sebuah daerah otonom dengan status istimewa, DKI Jakarta memegang otonomi di tingkat provinsi. Dalam kerangka pemikiran transportasi, hal ini seharusnya menjadi sebuah keuntungan, karena kebijakan yang dibuat dapat konsisten dan saling mendukung antara satu kotamadya dengan kotamadya yang lain jika dibandingkan dengan daerah lain yang otonominya berada di tingkat kabupaten/kota.

DKI Jakarta pada akhir 2007 baru saja menyelesaikan proses peralihan kekuasaan lewat pemilihan kepala daerah, dengan Fauzi Bowo terpilih sebagai Gubernur untuk periode 2007-2012. Pada masa kampanye, Fauzi Bowo didukung oleh lebih dari 20 koalisi partai politik, yang seharusnya membuat beliau sanggup untuk membuat kebijakan yang berani, karena memiliki legitimasi yang kuat, yaitu dari rakyat yang memilih dan dari partai politik pendukungnya.

Akan tetapi, kekuatan yang terlihat begitu nyata tersebut hingga saat ini belum terlalu terlihat pada kebijakan transportasi. Kebijakan yang diambil hanya meneruskan kebijakan yang telah ada sebelumnya tanpa melihat kelebihan dan kekurangan yang ada. Dalam hal kebijakan *Bus Rapid Transit* (BRT), misalnya, tidak tampak ada perbaikan pada pendisiplinan operator untuk memenuhi jumlah dan kualitas bus yang beroperasi, sehingga mengakibatkan penumpukan penumpang di sejumlah halte. Bahkan, koridor VIII hingga koridor X yang direncanakan beroperasi awal 2008, hingga tulisan ini dibuat, belum juga beroperasi akibat kurangnya jumlah armada bus. Padahal, dalam masa membangun infrastruktur jalur bus pada koridor-koridor tersebut Pemprov DKI Jakarta harus mengalami pertentangan dari warga yang dilewati jalur bus.

---

<sup>86</sup> Hasil Wawancara dengan Linda Darmayanti Ibrahim, Sosiolog Perkotaan Universitas Indonesia, 8 Agustus 2008, pukul 09.00 WIB. Dapat pula baca pada Peter J. M. Nas, *Directors of Urban Change in Asia*, (London: Routledge, 2005)

Persoalan yang dihadapi oleh Gubernur DKI Jakarta adalah tidak komprehensifnya perencanaan transportasi dengan perencanaan lainnya. Hal ini seperti dikatakan oleh Andrinof Chaniago:

*“Kalo dari sisi kebijakan ini karena pola pembangunan kota yang tidak mengendalikan secara terintegrasi antara beberapa sektor penting yaitu transportasi, perumahan dan tata ruang. Dalam kebijakan yang tidak terintegrasi, nampak ciri pendekatan sektoral. Persoalan transportasi hanya dilihat sebatas teknis transportasi padahal sebenarnya saling terkait antara beberapa sektor penting. Dari segi sisi kebijakan itu bersifat sektoral, bukan lintas sektoral. Padahal kan mestinya pola penggunaan ruang untuk pemukiman, perkantoran dan sebagainya sangat berimplikasi pada daya dukung transportasi karena menekan prasarana transportasi...”<sup>87</sup>*

Hal yang sama juga dikatakan oleh narasumber lain, yaitu Tri Tjahjono. Hal yang ditekankan kedua narasumber adalah adanya arah yang bias antarkebijakan sektoral. Kebijakan di bidang transportasi bertujuan mengurangi tekanan pada transportasi, sementara kebijakan perumahan dan usaha justru memberikan beban yang tidak berimbang pada kebijakan transportasi. Sebagai contoh, pembangunan perumahan vertikal yang terjangkau di kota sangat minim, sementara pembangunan perumahan di pinggiran kota dan kota sekitar DKI Jakarta justru berbentuk *real estate* yang memakan tempat dan sulit dijangkau. Padahal, sektor perumahan seharusnya memerhatikan aspek aksesibilitas transportasi. Akibatnya, upaya Dinas Perhubungan untuk mengurangi beban transportasi pun menjadi tidak berjalan optimal.

Selain itu, penulis juga menangkap adanya transaksi yang bersifat ekonomi-politik antara pemerintah daerah dengan pengusaha angkutan umum dan pengusaha industri otomotif. Di satu sisi, pemerintah ingin mengurangi beban transportasi dengan pembatasan kendaraan pribadi. Namun di sisi lain pemerintah juga membutuhkan pajak kendaraan bermotor yang dibayarkan oleh pemilik kendaraan bermotor, sehingga langkah menaikkan pajak kendaraan bermotor menjadi opsi yang sulit untuk diambil karena berpotensi menurunkan pendapatan

<sup>87</sup> Hasil Wawancara dengan Andrinof Chaniago, Pakar Ekonomi Politik dan Kebijakan Universitas Indonesia, 22 Agustus 2008 pukul 14.00 WIB

asli daerah (PAD). Dengan pengusaha angkutan umum, praktik yang terjadi lebih melibatkan oknum birokrasi daerah yang tidak berani mengambil langkah tegas untuk memberikan sanksi bagi pengusaha yang tidak mampu memenuhi kriteria yang dibutuhkan untuk mendukung sistem transportasi yang modern.

Sebagai contoh, pemerintah DKI Jakarta melalui Dinas Perhubungan seharusnya dapat dengan tegas mencabut izin trayek operator bus yang tidak melakukan peremajaan kendaraan, atau dalam kerangka modernisasi sistem angkutan umum, memaksa operator bus untuk mengganti sistem setoran dengan penggajian sopir. Selama ini, Dinas Perhubungan menyadari bahwa praktik setoran adalah salah satu penyebab kemacetan di DKI Jakarta. Akan tetapi, tidak ada tindak lanjut dari kesadaran tersebut.

Akan tetapi, dalam sudut pandang kelembagaan, DKI Jakarta telah membuat sebuah langkah maju dengan dibentuknya Dewan Transportasi Kota DKI Jakarta. Dewan ini terdiri dari para *stakeholders* transportasi kota, sehingga seharusnya dapat memberikan masukan yang lebih komprehensif bagi kebijakan transportasi kota. Akan tetapi, fungsinya yang lebih kepada pertimbangan dan tidak ada keharusan bagi pemerintah menjalankan pertimbangan tersebut menjadikan keberadaan dewan ini kurang optimal. Bahkan, dalam satu kesempatan berbicara dengan salah seorang pejabat di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Dewan Transportasi Kota DKI Jakarta disebut sebagai sebuah “paguyuban”, karena hanya menjadi tempat orang-orang untuk berkumpul tanpa menghasilkan apapun.

Sejalan dengan upaya pemecahan persoalan kemacetan yang berjalan dua arah: pengendalian dan perencanaan strategis, inkonsistensi kebijakan juga terjadi di dua arah tersebut. Di level perencanaan strategis seperti telah penulis sampaikan sebelumnya. Sementara itu, di level pengendalian, yang terjadi adalah ketidakdisiplinan oknum *street bureaucrat*. Hal ini, misalnya, dengan pemberian izin mendirikan bangunan yang menyalahi peruntukan oleh oknum Dinas Tata Kota atau praktik suap yang dilakukan pelanggar aturan kepada oknum pengendali lalu lintas Dinas Perhubungan. Contoh lainnya adalah pembiaran yang dilakukan oleh oknum polisi (seperti telah penulis ilustrasikan sebelumnya pada subbab 4.1 dan dapat pula dilihat) seperti pada Gambar 4.7 berikut.



**Gambar 4.7**  
**Pembiaran Pelanggaran Aturan Lalu Lintas oleh Oknum Polisi**

Sumber: Hasil Pengamatan Penelitian, 2008

Pada gambar 4.7 terlihat adanya kemacetan yang ditimbulkan oleh motor-motor yang diparkir di bawah tanda dilarang berhenti (lingkaran merah) dan bus-bus kecil yang *mengetem* di pinggir jalan. Hal ini mengakibatkan kemacetan di ruas jalan tersebut, padahal saat gambar diambil belum memasuki waktu padat kendaraan. Hal yang patut disayangkan pula adalah adanya oknum polisi (lingkaran kuning) yang membiarkan kejadian tersebut berlangsung dan malah mengobrol dengan rekan-rekannya yang sedang bersantai makan dan minum di sebuah warung makan. Gambar ini penulis ambil di dekat terminal Lebak Bulus, Jakarta Selatan.

Hingga tulisan ini dibuat, pemerintah provinsi DKI Jakarta sedang mempersiapkan berdirinya PT Jakarta MRT sebagai pelaksana *Mass Rapid Transit* di DKI Jakarta, yang direncanakan mulai beroperasi 2014. Akan tetapi, dengan melihat adanya tren mulai terhambatnya pembangunan BRT dan LRT serta lambatnya proses penyusunan dan finalisasi APBD, Pemerintah DKI Jakarta seharusnya melihat hal-hal yang harus diperbaiki sebelum melakukan hal baru.

Salah seorang informan, Linda Darmayanti Ibrahim, juga mengatakan bahwa DKI Jakarta seringkali melakukan implementasi kebijakan hanya dengan memerhatikan aspek teknis tanpa melihat aspek budaya dan sosial dari masyarakat

sebagai terlaru dari kebijakan tersebut. Hal inilah yang menurut Linda Darmayanti Ibrahim sebagai penyebab kegagalan BRT dalam menampung penumpang yang berasal dari pengguna kendaraan pribadi. Alih-alih menjadi substitusi kendaraan pribadi, BRT justru menjadi pengganti bus reguler semata sehingga tidak signifikan mengurangi pemakaian kendaraan pribadi. Tidak diperhatikannya aspek budaya dan sosial juga mengakibatkan pemerintah tidak memperkirakan reaksi masyarakat terhadap sebuah kebijakan, misalnya tumbuhnya joki pada kebijakan *three-in-one*.

Keadaan lain yang mencerminkan tidak dijadikannya transportasi sebagai perhatian kebijakan pemerintah daerah adalah tidak dinaikkannya status peraturan payung PTM dari tingkat Peraturan Gubernur menjadi Peraturan Daerah. Padahal, dengan dukungan yang kuat yang dimiliki Fauzi Bowo ketika menjabat sebagai gubernur, seharusnya dia dapat meyakinkan DPRD untuk membahas hal ini.

Persoalan-persoalan tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya, kunci perubahan pada perbaikan sektor transportasi di DKI Jakarta terletak pada kepemimpinan (*leadership*) dari kepala daerahnya. Apabila Gubernur DKI Jakarta dapat bertindak tegas dan mengambil kebijakan yang konsisten dengan tujuan pemerintahannya, maka perilaku aparat di bawahnya pun dapat teratasi. Selain itu, faktor kunci perubahan juga terletak pada komitmen politik (*political will*) dari DPRD bersama pemerintah daerah untuk menjadikan Pola Transportasi Makro sebagai sebuah peraturan daerah. Diundangkannya PTM sebagai perda akan mengikat pejabat yang berwenang untuk menjalankan hal tersebut lebih konsisten.

#### **4.3.2 Faktor Ekonomi**

Dalam pembahasan ini, yang dimaksud dengan faktor ekonomi adalah termasuk faktor demografi. Adapun faktor ekonomi diantaranya adalah kemampuan/daya beli masyarakat dan sektor swasta sebagai pengusaha angkutan umum.

Daya beli masyarakat akan memengaruhi kemampuan masyarakat dalam memiliki kendaraan pribadi. Dalam sudut pandang teknis, kepemilikan kendaraan pribadi memang tidak memengaruhi kemacetan, melainkan penggunaan kendaraan pribadi. Akan tetapi, apabila kondisi transportasi publik tidak juga

memadai, kepemilikan kendaraan pribadi menjadi ekuivalen dengan penggunaan kendaraan pribadi.

Adalah hak setiap warga negara untuk memiliki kebendaan (*property right*), akan tetapi patut diingat bahwa merupakan kewajiban pemerintah untuk mengatur agar hak seseorang tidak menimbulkan eksternalitas negatif bagi orang lainnya. Salah satu instrumen yang dapat digunakan pemerintah adalah fiskal, diantaranya lewat Pajak Kendaraan Bermotor (PKB). Penulis tidak akan membahas perhitungan nominal, akan tetapi, dengan tingkat PKB yang berlaku pada saat ini (jauh di bawah batas 5% dan berlaku tetap/*fixed*), pemerintah pada dasarnya memberi insentif kepada kepemilikan kendaraan pribadi. Dengan kata lain, pemerintah turut menyediakan kemacetan (*providing congestion*) yang memberi eksternalitas negatif lebih luas.

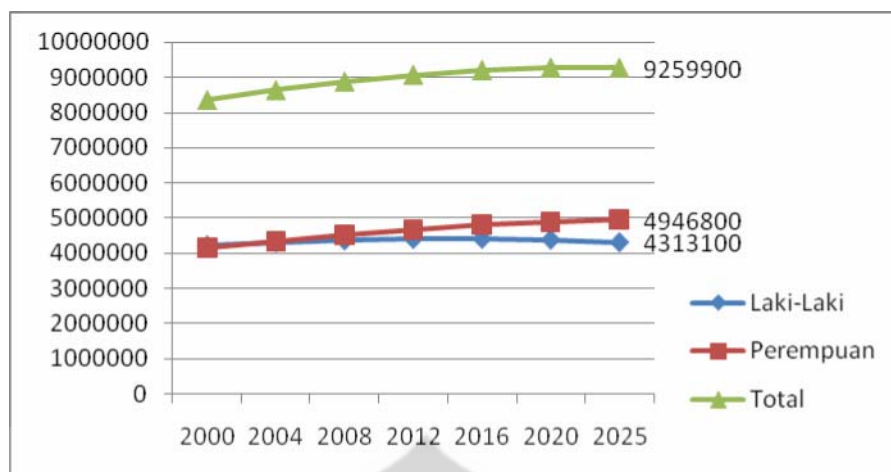
Hal yang patut menjadi perhatian adalah bahwa estimasi total pajak-pajak terkait kendaraan bermotor mencapai Rp 4,5 triliun atau sekitar 20-25 persen dari APBD DKI Jakarta. Pemerintah Daerah tentu perlu memperhitungkan potensi kenaikan-penurunan dari nilai ini jika tarif PKB dinaikkan. Belum lagi dengan potensi kehilangan investasi dari Asosiasi Tunggal Pemegang Merk (ATPM). Hal inilah yang kiranya mengakibatkan tingginya ekonomi-politik yang terjadi pada PKB.

Bagaimanapun, jumlah penduduk DKI Jakarta yang semakin bertambah dari waktu ke waktu mengakibatkan beban transportasi semakin meningkat pula. Gambar 4.8 memperlihatkan proyeksi jumlah penduduk DKI Jakarta hingga tahun 2025.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Penulis belum mendapatkan proyeksi penduduk DKI Jakarta hingga tahun 2030 dari instansi yang berwenang.



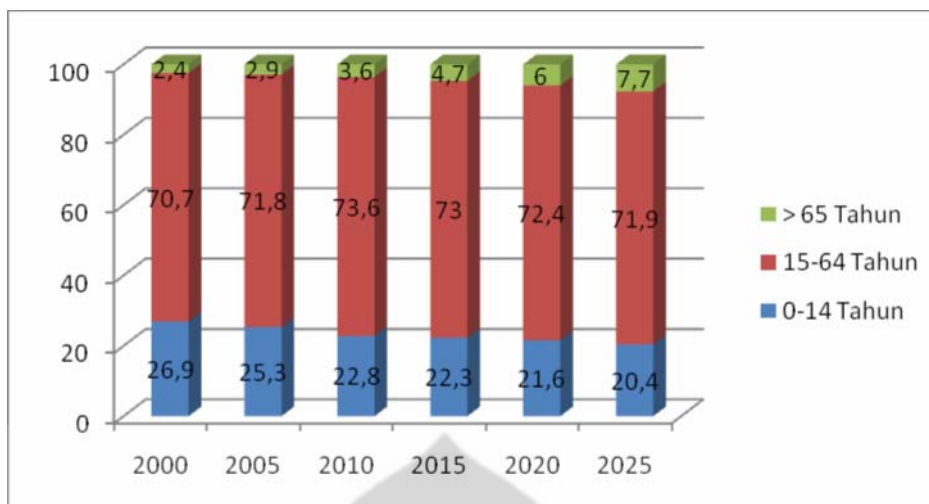


**Gambar 4.8**  
**Proyeksi Jumlah Penduduk DKI Jakarta 2000-2025**

Sumber: Diolah dari BPS DKI Jakarta, 2008

Sementara itu, berdasarkan komposisi usia penduduk, seiring dengan asumsi semakin membaiknya kesejahteraan penduduk, angka harapan hidup penduduk DKI Jakarta juga diproyeksikan terus meningkat. Pada 2000-2005, diperkirakan angka harapan hidup penduduk DKI Jakarta hingga usia 73 tahun. Pada 2020-2025, nilai tersebut diproyeksikan meningkat hingga 75,8 tahun.<sup>89</sup> Hal ini mengakibatkan proporsi penduduk usia tua (di atas 65 tahun) semakin tinggi, seperti dapat dilihat pada Gambar 4.9. Dalam kajian transportasi, nilai ini bukan merupakan indikator yang buruk. Bahkan, nilai ini berarti menurunkan konsentrasi penduduk yang melakukan perjalanan harian baik ke kantor ataupun sekolah. Akan tetapi, hal ini justru menjadi tantangan bagi pemerintah daerah untuk menyediakan transportasi publik yang dapat mengakomodasi penduduk lanjut usia.

<sup>89</sup> "Proyeksi Penduduk 2025", [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id), diunduh pada 22 November 2006



**Gambar 4.9**  
**Estimasi Proporsi Penduduk DKI Jakarta Berdasarkan Usia**  
**Tahun 2000-2025 (dalam persen)**

Sumber: Diolah dari BPS, 2006

Dalam statistik yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia untuk triwulan II tahun 2008, secara umum kondisi perekonomian DKI Jakarta menunjukkan perbaikan. Hal ini, misalnya, ditunjukkan dengan menurunnya angka pengangguran (*year-on-year*) dari 12,57% pada 2007 menjadi 11,06% pada 2008. Tingkat kemiskinan juga turun dari 4,6% menjadi 4,3% berturut-turut dari 2007 ke 2008. Peningkatan juga terjadi pada sisi pendapatan masyarakat, terutama pada berbagai level manajerial di sektor formal, dengan peningkatan 15%. Akan tetapi, peningkatan pendapatan di kelompok penduduk dengan pendapatan relatif subsisten tidak setinggi angka tersebut. Hal ini mengakibatkan koefisien gini DKI Jakarta meningkat dari 0,269 pada 2005 menjadi 0,336 pada 2007.<sup>90</sup>

Menurut BPS DKI Jakarta, pengeluaran per kapita per bulan penduduk DKI Jakarta pada 2006 diperkirakan Rp 681.774,00 atau meningkat dibandingkan tahun 2005 (Rp 620.229,00) dan 2004 (Rp 500.384,00). Peningkatan tersebut diakibatkan antara lain oleh kenaikan harga bahan bakar pada akhir 2005 yang masih terasa hingga 2006.<sup>91</sup> Dari angka ini, pengeluaran untuk transportasi mencapai 40 persen dari total pengeluaran per bulannya. Hal ini antara lain disebabkan keharusan masyarakat membayar berkali-kali untuk mendapatkan jasa

<sup>90</sup> “Kajian Ekonomi Regional DKI Jakarta Triwulan II 2008”, [www.bi.go.id](http://www.bi.go.id), diunduh pada 1 September 2008

<sup>91</sup> BPS Provinsi DKI Jakarta, “Jakarta Dalam Angka 2007”, [www.bps.dki.go.id](http://www.bps.dki.go.id), diunduh pada 22 Mei 2008

transportasi karena tidak adanya sistem tiket yang berlaku terusan untuk beberapa atau semua moda.

Kemudahan mendapatkan kredit kepemilikan kendaraan bermotor dan tidak adanya keharusan mengurus asuransi yang tinggi juga menjadikan masyarakat terinsentif untuk memiliki kendaraan pribadi. Hal inilah yang pada akhirnya mengakibatkan kepemilikan kendaraan pribadi semakin tinggi. Jika situasi ini berkorelasi positif dengan jumlah penduduk (yang belum memperhitungkan angka di daerah Depok, Bogor, Tangerang, dan Bekasi), dapat dipastikan bahwa kendaraan pribadi akan semakin menyesaki jalanan DKI Jakarta.

Rencana pemerintah DKI Jakarta membangun MRT dan perluasan koridor BRT juga menjadi hal yang perlu diperhatikan dari sisi ekonomi. Ketika koridor-koridor awal BRT dibangun, jumlah pusat perkantoran dan perniagaan yang berada di jalur-jalur tersebut tidak sebanyak saat ini. Akan tetapi, setelah BRT selesai dibangun, maka bermunculan banyak pusat perkantoran dan perniagaan baru. Hal ini baik dalam artian ekonomi, karena BRT telah meningkatkan nilai ekonomi lahan yang dilewatinya. Akan tetapi, seharusnya diperhatikan bahwa inti dari transportasi kota adalah memindahkan orang dari rumah menuju tempat aktivitas sehari-hari, sehingga yang tidak kalah penting adalah pembangunan perumahan yang memiliki aksesibilitas pada BRT dan moda angkutan massal lainnya. Akan lebih baik jika pembangunannya dilakukan secara vertikal dan diperuntukkan bagi pekerja kelas menengah. Hal inilah yang hingga tulisan ini dibuat belum terlaksana. Pembangunan perumahan vertikal memang mulai menjadi pilihan, tetapi sebagian besar diperuntukkan kelompok kaya dan sangat kaya. Adapun rumah-rumah susun sederhana yang diproyekkan pemerintah pun lebih banyak dimiliki kelompok kaya tersebut sebagai investasi dan bukan untuk ditinggali.

Hal ini mengakibatkan para pekerja kelas menengah yang merupakan mayoritas di DKI Jakarta memilih untuk menghuni perumahan di kota-kota pinggir seperti Tangerang, Bekasi, dan Depok, dengan aksesibilitas transportasi massal yang minim. Lebih lanjut, mereka pun akhirnya menggunakan kendaraan

pribadi untuk mencapai tempat kerjanya, sehingga kemacetan semakin tidak terhindarkan.

Sisi yang berbeda dari faktor ekonomi diperlihatkan pada aktor pengusaha angkutan umum. Saat ini, para pengusaha angkutan umum mengalami kendala pada manajemen angkutan umum yang modern seperti yang dikehendaki pemerintah daerah. Kendala tersebut terletak pada kemampuan mereka untuk menggaji sopir dan meremajakan bus. Apabila pemerintah daerah mau memberikan insentif kepada mereka untuk memperbaiki pelayanan tersebut, maka penduduk akan memiliki alternatif yang dapat dipertimbangkan dalam berpindah tempat. Dalam pandangan peneliti, cukup sulit untuk mengkorelasikan secara langsung pertumbuhan ekonomi daerah atau pengeluaran per kapita daerah dengan penerimaan/kemampuan pendanaan dari pengusaha angkutan umum, karena bagaimanapun masyarakat yang memiliki kemampuan lebih akan memilih moda yang lebih baik pula. Jika tidak ada insentif dari pemerintah daerah, maka pengusaha angkutan umum tidak akan mampu mengusahakan kualitas yang dikriteriakan oleh masyarakat.

Di luar faktor ekonomi, terdapat faktor lainnya yang juga menyebabkan terjadinya kemacetan di DKI Jakarta. Faktor ini adalah faktor sosial. Dalam penelitian ini, penulis tidak menjadikan faktor sosial sebagai *change driver* semata karena dalam pandangan penulis faktor ini sebenarnya dapat dikontrol oleh faktor ekonomi dan politik. Akan tetapi, keberadaan faktor sosial dalam membentuk sistem transportasi DKI Jakarta menjadi penting, karena setiap manusia akan dipertemukan dalam sistem sosial.

Diantara faktor sosial yang menjadi penting adalah adanya falsafah Jawa (sebagai suku terbesar di Indonesia) yang memberikan penjabaran kesuksesan seseorang ke dalam *wismo* (rumah), *garwo* (pasangan hidup), *curigo* (keris/gelar akademis), *turonggo* (kendaraan), dan *kukilo* (ilmu yang berguna). Salah satu aspek kesuksesan adalah *turonggo*. Hal ini pula yang mendorong banyak orang untuk memiliki (dan menggunakan) kendaraan pribadi untuk menunjukkan prestise mereka. Faktor sosial lainnya adalah penggunaan badan jalan sebagai bagian dari pasar. Jakarta, sebagaimana kota-kota lainnya di Asia, memiliki jalan yang tidak hanya berfungsi transportasi, tetapi juga untuk transaksi, dengan

pedagang-pedagang kaki lima menempati sebagian badan jalan. Hal ini terkait dengan kebiasaan masyarakat Asia yang lebih senang berbelanja dalam pasar yang berbentuk plaza (jalan memanjang). Kedua hal ini yang menurut penulis merupakan faktor-faktor sosial terpenting yang harus dipahami oleh pengambil kebijakan sebelum merumuskan kebijakan.

Merujuk pada kekuatan pendorong dan analisis SWOT yang telah penulis lakukan, pada dasarnya persoalan transportasi kota di DKI Jakarta terletak pada tiga hal: masalah teknis, masalah institusional, dan masalah pengguna. Ketiga jenis masalah ini dapat dilihat pada Tabel 4.8. Ketiga jenis masalah tersebut tidak berdiri sendiri, namun saling terkait satu dengan yang lain. Itulah mengapa penulis dalam bab ini menyajikan masalah secara tersebar.

	Masalah Teknis	Masalah Institusional	Masalah terkait Pengguna
Masalah Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistem yang <i>road heavy</i></li> <li>• Lebar jalan sempit</li> <li>• Kepadatan penduduk tinggi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistem Setoran</li> <li>• Pertumbuhan jalan rendah</li> <li>• Jaringan antarmoda rendah</li> <li>• Sistem angkutan umum <i>feeder</i> belum berjalan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertumbuhan kendaraan pribadi tinggi</li> </ul>
Masalah Institusional		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinasi antardinas dan antardaerah rendah</li> <li>• Kualitas angkutan umum rendah</li> <li>• Ketidaksinambungan kebijakan antarperiode</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Praktik suap dan penindakan tidak tegas terhadap pelanggaran</li> <li>• Dekonsentrasi planologi tidak komprehensif</li> <li>• Masyarakat tidak memiliki kontrol pada <i>outcome</i> kebijakan</li> </ul>
Masalah terkait Pengguna			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penggunaan kendaraan pribadi tinggi</li> <li>• Kepatuhan aturan lalu lintas rendah</li> </ul>

**Tabel 4.8**  
**Pemetaan Masalah Transportasi DKI Jakarta**  
**setelah Penemuan Kekuatan Pendorong**

Sumber: Hasil Penelitian, 2008

### 4.3.3 Skenario Hasil Penelitian

Berdasarkan hasil penelitian yang telah penulis dapatkan, maka kemungkinan skenario yang dapat dihasilkan terkait dengan kondisi dan kebijakan transportasi darat DKI Jakarta adalah seperti tergambar pada Tabel 4.9. Terdapat empat skenario yang dapat menggambarkan kondisi yang dapat dihadapi DKI Jakarta terkait dengan kemacetan.

Faktor Politik dan Birokrasi	Pesimis	Optimis
Faktor Ekonomi		
Optimis	Berkah kota sekitar	Megalopolitan
Pesimis	Menuju Nekropolis	Berjalan lambat, namun selamat

**Tabel 4.9**  
**Matriks Skenario Hasil Penelitian**

Sumber: Hasil penelitian, 2008

Matriks skenario dapat dibaca dengan mengkombinasikan skenario optimis dan pesimis dari kekuatan pendorong yang telah penulis dapat dari penelitian. Dari matriks tersebut, penulis akan memberikan penjelasan singkat satu-persatu kemungkinan plot yang terjadi.

#### 1. *Megalopolitan*

Skenario ini merupakan hasil kombinasi antara kondisi optimis dari kekuatan pendorong politik-birokrasi dan kondisi optimis dari kekuatan pendorong ekonomi. Dalam beberapa penelitian,<sup>92</sup> gabungan kondisi optimis dan optimis seringkali dikatakan sebagai skenario utopis. Akan tetapi, dalam penelitian ini, penulis beranggapan bahwa hal ini bukanlah utopia, namun tetap dapat diwujudkan.

Skenario ini ditandai dengan membaiknya koordinasi antar-SKPD DKI Jakarta, komprehensifnya pembangunan lintas sektor, adanya upaya memahami kebutuhan dan karakteristik masyarakat, adanya kesinambungan perencanaan antarperiode pemerintahan, dan kerja sama dengan pemerintah daerah sekitar

<sup>92</sup> Baca, misalnya pada Salomo, *op.cit.*

(Depok, Bekasi, dan Bogor di Jawa Barat dan Tangerang di Banten). Selain itu, masyarakat juga mengalami perbaikan kesejahteraan yang mengakibatkan perbaikan pada daya beli penduduk. Hal ini berjalan beriringan dengan kemampuan sektor swasta yang bergerak di jasa angkutan umum dalam menyediakan angkutan umum yang berkualitas dan terpelihara, sehingga dapat memberikan alternatif yang nyata bagi penduduk DKI Jakarta dan sekitarnya. Perbaikan di sektor angkutan umum ini juga terjadi di daerah-daerah sekitar DKI Jakarta, yang kemudian membentuk jaringan transportasi megalopolitan yang baik.

## 2. *Berjalan lambat, namun selamat*

Skenario ini terjadi sebagai hasil kombinasi kondisi optimal pada politik dan birokrasi, namun tidak didukung dengan perbaikan pada kondisi ekonomi masyarakat. Skenario ini juga mungkin terjadi, setidaknya jika melihat kondisi pada saat ini. Angka koefisien gini yang meningkat menjadi indikatornya. Hal ini menunjukkan pemerintah daerah tetap memiliki PAD yang didapat dari pungutan pajak kepada penduduk yang relatif kaya, namun penduduk miskin tetap tidak mengalami perbaikan perekonomian berarti.

Dalam kondisi ini, pemerintah daerah menyadari bahwa semua penerimaan daerah dapat dikembalikan kepada masyarakat melalui pembangunan yang terencana dengan baik. Hal ini kemudian mendorong pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik yang terjangkau oleh penduduknya.

Akan tetapi, penulis memandang skenario ini sebagai skenario yang penuh spekulasi, karena pemerintah daerah perlu melakukan langkah yang cepat sebelum kondisi perekonomian menurun. Asumsi ini penulis ambil dengan dasar bahwa jika kondisi transportasi semakin memburuk tanpa ada langkah berarti dari pemerintah, investor pun akan mulai mengalihkan modalnya ke daerah lain yang lebih menjanjikan. Pada skenario ini, pengusaha masih berbisnis di pusat-pusat bisnis di DKI Jakarta, dengan komponen biaya transportasi penduduk semakin tinggi pada total pengeluaran mereka. Pengusaha yang menyadari turunnya kesejahteraan masyarakat ini kemudian berpotensi mengalihkan kegiatan bisnisnya.

### 3. *Berkah daerah sekitar*

Skenario ini pada dasarnya menjawab kegagalan spekulasi pada skenario 2, yaitu jika kondisi ekonomi meningkat namun kondisi politik dan birokrasi cenderung tidak merespon dengan baik. Hal ini akan mendorong pemilik modal melakukan divestasi dari DKI Jakarta dan memilih untuk berinvestasi di daerah lain. Kecenderungan untuk ini sudah dapat terlihat dari keengganan sejumlah perusahaan menempati daerah pusat ekonomi di DKI Jakarta (seperti Sudirman-Thamrin, Tanjung Priok, dan Pulo Gadung). Mereka cenderung memilih untuk membuka kantor di daerah yang tidak terlalu padat kendaraan, seperti TB Simatupang dan Cengkareng, yang mendekati kota-kota di sekitar DKI Jakarta. Apabila jalan di daerah-daerah tersebut kemudian sama padatnya dengan pusat ekonomi sebelumnya, bukan tidak mungkin para pengusaha ini berpindah ke kota di luar DKI Jakarta.

Dikatakan bahwa skenario ini berasal dari kondisi ekonomi yang meningkat adalah dengan asumsi indikator makro perekonomian nasional semakin membaik. Adapun kesejahteraan penduduk juga turut meningkat, karena dengan beralihnya lokasi perusahaan dari pusat kota ke pinggiran kota, ikut menurunkan proporsi biaya transportasi penduduk yang pada masa ini telah banyak yang bermukim di pinggiran dan luar kota (komuter).

### 4. *Menuju Nekropolis*

Skenario ini merupakan dampak lanjutan dari semakin memburuknya kondisi di DKI Jakarta. Kejenuhan pada sisi ekonomi mengakibatkan banyak perusahaan beralih menanamkan modal ke daerah lain. Tidak saja ke daerah sekitar Jakarta (yang juga memiliki potensi macet tinggi), namun bisa hingga ke daerah lain seperti Lampung (yang direncanakan memiliki jembatan penghubung dengan Pulau Jawa) atau daerah Banten dan Jawa Barat (selain megalopolitan).

Sementara itu, pemerintahan di DKI Jakarta cenderung hanya menjadi alat politik pragmatis tanpa memerhatikan kepentingan yang luas. Hal ini membuat para pembuat kebijakan tidak mampu menghasilkan kebijakan yang memadai, sementara birokrasi semakin sulit dikendalikan karena para pemimpinnya berusaha untuk memiliki prestasi sektoral yang menonjol agar dapat turut berpartisipasi dalam politik praktis. Hasilnya, pemikiran yang sektoral itu pun



kemudian terbawa sampai (jika) pemimpin tersebut terpilih. Kondisi demikian mengakibatkan DKI Jakarta akan benar-benar mengalami kemacetan yang luar biasa di jalanan, seperti yang telah diprediksikan oleh *Kompas* dan penulis sendiri. Penduduk yang tidak lagi memiliki alternatif penghidupan pun terpaksa harus mengikuti pola ini. Mengenai hal ini, Chaniago berpendapat:

*“Saya percaya pada prediksi yang dikeluarkan oleh lembaga ya. Tahun 2011 Jakarta ini akan macet total. Gap antara kendaraan dengan personal jalan akan semakin besar. Prasarana transportasi yang ada juga tidak akan memadai kecuali jika ada kebijakan baru di bidang perumahan sama pengadaan prasarananya penambahan jalan...”<sup>93</sup>*

Keempat skenario tersebut memiliki demarkasi yang jelas, akan tetapi tidak berdiri terpisah satu dan lainnya. Bahkan, penulis beranggapan bahwa skenario-skenario tersebut merupakan bagian dari jalur pendulum, dengan skenario 1 dan 4 berada di ujung-ujung pendulum tersebut. Akan tetapi, pada dasarnya kondisi ideal dapat dihasilkan dengan stabilitas pada kontinum skenario 1 dan 2 (skenario 1 sebagai kondisi ideal dan skenario 2 sebagai peringatan). Kondisi pada saat ini lebih mendekati keadaan pada skenario 3, yang dapat dikatakan merupakan kondisi lebih buruk dari skenario 2.

Untuk mewujudkan kondisi tersebut, diperlukan sejumlah langkah, baik yang bersifat antisipatif maupun kuratif. Langkah-langkah tersebut seperti akan penulis paparkan pada bagian berikut.

#### **4.4 Langkah dan Strategi yang Dapat Dilakukan untuk Mencapai Kondisi Ideal**

Sebagai sebuah strategi, maka yang akan penulis paparkan berikut berasal dari penelusuran SWOT yang telah penulis lakukan sebelumnya, dengan disertai pendapat dari para narasumber. Adapun pemaparan ini bukanlah ditujukan sebagai alat pembentuk kebijakan, seperti yang telah penulis jelaskan pada Bab 2.

Pembenahan sistem transportasi pada dasarnya bukanlah pekerjaan yang dapat dilakukan oleh sebuah lembaga saja, terlebih dalam kerangka transportasi di kota metropolitan. Masalah kemacetan yang dialami DKI Jakarta merupakan akumulasi berbagai kebijakan yang tidak diambil dengan pertimbangan yang

<sup>93</sup> Hasil Wawancara dengan Andrinof Chaniago, Pakar Ekonomi Politik dan Kebijakan Universitas Indonesia, 22 Agustus 2008 pukul 14.00 WIB

komprehensif pada masa lalu. Misalnya saja pada kebijakan dekonsentrasi planologi yang dilakukan sejak dekade 1970-an, seperti dikatakan oleh Ibrahim:

*“...nah kebijakan itu kan dulunya dekonsentrasi plannologis...yang memindahkan fungsi-fungsi kota Jakarta..keluar....antara lain, kota-kota di sekitar Jakarta itu berkembang.... Tadinya..dimaksudkan, beban Jakarta berkurang...dan urbanisasi itu...proses pengkotaan itu ada di pinggir-pinggir kota..jadi..memang ada aspek politis di situ...tetapi aspek politis dalam arti kebijakan karena beban ekonomi kota...jadi mungkin ekonomi lebih utama...tetapi kemudian solusi yang digunakan....pada waktu itu tidak ada pilihan karena itu pada waktu 1976..nah, tapi urban bias ini... dalam arti policy atau kebijakan cenderung ke kota...lebih menguntungkan kota sehingga tidak berkembang...akhirnya kepada kemacetan itu pemukiman sebetulnya....jadi pemukiman ada di pinggir kekota....kalau kita bilang dengan jabodetabek...sekarang berkembangnya seperti itu...jadi pemukiman pindah sedikit....tapi..kerjanya tetap di kota Jakarta...”<sup>94</sup>*

Menurut Ibrahim, kebijakan dekonsentrasi planologis hanya berhasil memindahkan permukiman para pekerja di DKI Jakarta ke daerah-daerah di sekitarnya, tapi gagal dalam membentuk pusat-pusat ekonomi di daerah-daerah tersebut, sehingga para penduduk tersebut tetap beraktivitas di DKI Jakarta. Selain itu, Tjahjono mengatakan:

*“...Pemerintah nggak pernah mengurus secara komprehensif sistem angkutan manusia dan barang di Jakarta...misalnya di kota itu yang lebih utama pergerakan orang dan barang, bukan pergerakan kendaraan. Karena tidak tersedianya angkutan umum, maka semua berlari menggunakan kendaraan pribadi...”<sup>95</sup>*

Lebih lanjut, Tjahjono, mengungkapkan bahwa penekanan terhadap pergerakan kendaraan itulah yang membuat pemerintah menuai hasil kemacetan pada saat ini. Kedua hal ini memberikan gambaran bahwa yang dibutuhkan

<sup>94</sup> Hasil wawancara dengan Linda Darmayanti Ibrahim, pakar Sosiologi Perkotaan Universitas Indonesia, 8 Agustus 2008 pukul 09.00 WIB

<sup>95</sup> Hasil wawancara dengan Tri Tjahjono, Koordinator Masyarakat Transportasi Indonesia DKI Jakarta, 5 September 2008 pukul 09.30 WIB

pemerintah DKI Jakarta pada dasarnya adalah kebijakan perencanaan yang terintegrasi antarsektor. Transportasi, seperti telah penulis sampaikan pada Bab 2, adalah *derived demand*, yang selaras dengan perkembangan permintaan ekonomi, sosial, maupun politik. Akan tetapi transportasi justru harus dibangun mendahului semua permintaan tersebut agar dapat berjalan optimal.

Kondisi DKI Jakarta yang telah mengalami kemacetan cukup parah membuat solusi yang diambil tidak saja harus bersifat strategis, namun juga kuratif. Langkah-langkah tersebut akan penulis paparkan dengan membagi berdasarkan kerangka waktu per lima tahun sebagai berikut.

#### 1. Lima tahun pertama (2009-2014)

Periode pertama ini adalah periode pertama. Dalam periode ini, yang harus dilakukan pemerintah DKI Jakarta adalah dengan memperbaiki angkutan umum sesegera mungkin. Langkah yang dapat ditempuh adalah dengan membuat (dan mengimplementasikan) kebijakan tegas mengenai sistem jaringan angkutan umum, yaitu dengan memperbaiki trayek angkutan agar seoptimal mungkin dapat mendukung angkutan yang bersifat massal (dalam hal ini BRT), bukan justru menjadi pesaingnya.

Pemerintah juga harus melakukan pengaturan agar operator angkutan umum mengubah sistem setoran menjadi penggajian. Mengenai hal ini, Tjahjono mengungkapkan idenya:

*“...Harusnya Jakarta memiliki public transit authority. Di dalamnya ada operator dan pengguna itu bergabung. Pemerintah itu hanya regulator. Berapa banyak jumlah bus, itu yang menentukan transit authority-nya. Dishub hanya melakukan tender-nya. Nah, tender-nya harusnya dalam bentuk quality licensing, ini sudah nggak setoran...untuk mengurangi pemain-pemain lama itu kan dia invest, ya invest-nya kita beli saja. Misalnya mikrolet ribut-ribut, dia sudah beli mikrolet ini. Berapa sih ongkosnya, ya beli saja supaya dia nggak beroperasi. Pemerintah harus membeli lagi licensing yang telah terlanjur dikeluarkan...”<sup>96</sup>*

Tjahjono mengatakan bahwa pemerintah daerah seharusnya mulai mengurangi keberadaan mikrolet dan bus sedang yang dimiliki oleh individu

<sup>96</sup> Hasil wawancara dengan Tri Tjahjono, Koordinator Masyarakat Transportasi Indonesia DKI Jakarta, 5 September 2008 pukul 09.30 WIB

bukan perusahaan. Caranya adalah dengan membeli kembali investasi mereka dan mencabut lisensinya. Sementara itu, untuk bus-bus yang dioperasikan oleh perusahaan dibuatkan peraturan mengenai larangan sistem setoran. Pelanggaran terhadap aturan ini akan dikenai sanksi pencabutan lisensi. Selain itu, Tjahjono juga mengatakan mengenai pentingnya Jakarta memiliki *public transit authority*, yaitu lembaga yang berwenang menetapkan kebutuhan jumlah dan kualitas angkutan umum di kota. Lembaga ini terdiri dari masyarakat pengguna dan operator angkutan umum.

Pemahaman atas pengguna angkutan umum menjadi faktor krusial dalam keberhasilan pembangunan angkutan umum (*transit improvement*). Grava mengungkapkan bahwa terdapat lima kelompok pengguna transportasi, yaitu *affluent elite*, kelompok yang sangat kaya, sehingga mereka tidak bergantung pada angkutan umum untuk kebutuhan sehari-hari; *prosperous cohort*, kelompok kaya yang masih mau menggunakan angkutan umum asalkan memiliki standar yang tinggi; *middle class*, kelas menengah yang seperti juga *prosperous cohort* menginginkan angkutan umum yang baik, tetapi juga relatif rasional dalam menggunakan kendaraan pribadi; *surviving cohort*, kelompok yang menggunakan angkutan umum untuk kebutuhan sehari-hari, namun tidak memiliki harapan yang tinggi pada angkutan umum yang baik; *the disadvantage class*, kelompok miskin yang tidak memiliki kemampuan cukup untuk membayar angkutan umum, kecuali dengan subsidi yang tinggi dari pemerintah.<sup>97</sup>

Pembangunan terhadap setiap moda angkutan umum harus memerhatikan keberadaan kelompok-kelompok tersebut. Kelompok mana yang akan ditargetkan sebagai pasar utama dari angkutan umum yang ada, maka preferensi dari kelompok tersebut harus dipertimbangkan untuk dipenuhi. Dengan demikian, kualitas angkutan umum akan membaik dan tujuan utama keberadaan angkutan umum (memindahkan pengguna kendaraan pribadi ke angkutan umum) akan tercapai. Hal ini bukan berarti persoalan tarif angkutan menjadi ternegasikan. Oleh karenanya, keberadaan *public transit authority* akan menjamin spesifikasi angkutan, dari kualitas hingga tarif, dapat terjaga sesuai kebutuhan dan kemampuan masyarakat pengguna. Keberadaan *public transit authority* bukan

---

<sup>97</sup> Sigurd Grava, *Urban Transportation System: Choices for Community*, (New York: McGraw Hill, 2004), 3-5

berarti menyerahkan angkutan umum ke dalam mekanisme pasar, tetapi justru berupaya melindungi kepentingan masyarakat sebagai pengguna angkutan umum dan upaya menemukan titik temu antara preferensi masyarakat terhadap angkutan umum dan kemampuan operator.

Sementara itu, Ernst mengatakan:

*“many cities have the fare card reader...it can tell us many things. It tells when you get on the bus, or when you get off. It gives the driver the time and the location... the way the system has been set up is that those drivers can get the money from the passengers, but I just see why that has to be that way. Why can't the driver take that card or whatever, and go to the ATM machine to cash it...”<sup>98</sup>*

Ide Ernst adalah dengan membuat sebuah sistem pembayaran modern berbasis *smart card*, yang dapat digunakan oleh penumpang baik di bus reguler maupun di kendaraan massal lain. Bagi pengguna angkutan umum, sistem *smart card* ini memang memudahkan, karena akan menyederhanakan pembayaran yang berkali-kali seperti saat ini menjadi dengan sistem satu kartu saja. Akan tetapi, penulis melihat hal ini tidak memecahkan persoalan kemacetan, karena Ernst melihat bahwa pengemudi yang terbiasa mendapat uang harian dapat mearahkan honornya dengan mendatangi ATM (dengan menggunakan kartu khusus pengemudi). Kartu khusus pengemudi mencatat jumlah penumpang yang ada pada hari itu. Hal ini tentu sama saja dengan yang terjadi pada saat ini, dengan bentuk yang lebih modern.

Penulis pada periode ini lebih menitikberatkan pada pembenahan pada kebijakan yang telah ada. Apabila BRT telah memenuhi standar yang dibutuhkan, maka pada dasarnya kebijakan ini sangat baik, karena investasinya sangat murah dibandingkan dengan pembangunan jalur rel seperti KRL dan MRT. Sehingga, kebijakan-kebijakan pada periode ini memang sebaiknya diarahkan untuk memperbaiki kekurangan-kekurangan kebijakan terdahulu, baik secara bertahap ataupun radikal. Pada dasarnya, tahap pertama ini memang lebih menekankan pada *transit improvement* (pengembangan angkutan umum), akan tetapi untuk

---

<sup>98</sup> Hasil Wawancara dengan John Ernst, Vice Director ITDP, 20 Mei 2008

beberapa moda angkutan umum memang memerlukan pemahaman yang lebih sebelum digunakan.

Kebijakan lain yang dapat diperbaiki adalah terkait dengan penataan permukiman. Sudah waktunya kota metropolitan seperti DKI Jakarta melakukan modernisasi permukiman dengan membangun hunian vertikal berupa rumah susun dan apartemen. Memang, pada saat ini telah banyak muncul apartemen di DKI Jakarta. Akan tetapi, sebagian besarnya diperuntukkan bagi golongan ekonomi atas, seperti dikatakan oleh Chaniago:

*“..Misalnya melihat pola pemukiman sekarang di Jabodetabek pemukiman yang vertical itu kan identik dengan kalangan menengah atas yang berlokasi di pusat kota. Ada pemukiman vertical rumah susun untuk masyarakat kalangan bawah tapi supply nya sangat kecil dibandingkan demand. Ada sebaran pemukiman dimana kalangan menengah bawah yang kerja di Jakarta tinggal di luar Jakarta. Sedangkan yang tinggal di pusat Jakarta adalah kalangan atas di bangunan vertical apartemen. Ada data apartemen yang mencapai 80% dari total seluruh hunian vertical sementara kebutuhannya terbalik...”<sup>99</sup>*

Terkait dengan hal ini, pemerintah pusat sebenarnya telah membuat program rumah susun sederhana, baik yang disewakan (rusunawa) maupun yang sertifikatnya berstatus hak milik (rusunami) sejak 2004. Proyek tersebut dilakukan di beberapa kota besar di Indonesia, termasuk DKI Jakarta. Akan tetapi, hingga tulisan ini dibuat, masih banyak sekali permasalahan yang terjadi pada proyek tersebut, seperti rendahnya capaian pembangunan dari yang ditargetkan, fasilitas dasar seperti listrik dan air yang belum tersambung dengan rusun yang telah dibangun, hingga belum dibentuknya pengelola untuk operasional sebagian rusun.<sup>100</sup> Hal ini, antara lain, disebabkan oleh kurangnya koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Bahkan, pemerintah DKI Jakarta termasuk salah satu pemda yang tidak menyediakan anggaran pengelolaan rusun untuk mendukung proyek ini. Salah satu pengembang, PT Graha Raihan, yang

<sup>99</sup> Hasil wawancara dengan Andrinof Chaniago, Pakar Ekonomi Politik dan Kebijakan Universitas Indonesia, 22 Agustus 2008 pukul 14.00 WIB

<sup>100</sup> BM Lukita Grahadyarini, “Egoisme Pemerintah Rugikan Rakyat”, *Harian Kompas* edisi 6 September 2008

mengembangkan rusunami Pancoran River Side, mengatakan bahwa pengurusan izin di pemerintah DKI Jakarta bisa memakan waktu satu tahun.<sup>101</sup>

Untuk mengatasi hal ini, pemerintah daerah sebenarnya dapat memberikan insentif kepada pengembang untuk membangun rusunami dan rusunawa di sekitar pusat perekonomian di DKI Jakarta. Bahkan, menurut Chaniago, sudah waktunya pemerintah DKI mengubah penggunaan lahan yang boros untuk perumahan konvensional menjadi hunian-hunian vertikal:

*“...Jakarta punya banyak asset perumahan milik pemerintah. Bukan karena rumahnya tapi pemakaian lahan. Klo itu diubah menjadi rumah susun, akan membantu mengurangi macet. Diperuntukkan untuk karyawan yang bekerja di Jakarta. Dengan hukum yang tegas. Jika ditemukan dua minggu tidak ditempati bisa diusir untuk mengurangi black market. Kebijakan di bidang perumahan memungkinkan karena masih ada potensi asset. Perumahan-perumahan milik BUMN atau departemen itu kan milik negara diubah jadi bangunan vertical untuk rumah susun...”<sup>102</sup>*

Ketiadaan lahan memang menjadi persoalan dalam pembangunan rusun. Hal ini membuat kecenderungan pengembang untuk membangun rusun di pinggiran Jakarta, seperti Cengkareng dan Pulogebang. Padahal, aktivitas penghuninya sangat mungkin masih dilakukan di pusat kota. Hal ini tentu tidak akan memberikan dukungan yang signifikan dalam mengatasi kemacetan. Oleh karenanya, ide seperti dilontarkan Chaniago sejatinya dapat dipertimbangkan oleh pemerintah. Para penghuni awal bekas perumahan yang akan diganti dengan rusun tentu diberikan pilihan untuk menempati rusun atau diberikan uang pengganti. Selanjutnya, pemerintah daerah dapat mengontrol penggunaan rusun agar benar-benar diperuntukkan kalangan pekerja kelas menengah dan menengah ke bawah.

Penulis memang menekankan banyak hal yang harus dilakukan pada periode lima tahun pertama ini, yang penulis sebut sebagai periode introspeksi. Akan tetapi, pemerintah DKI Jakarta juga perlu melakukan persiapan untuk melangkah ke periode selanjutnya. Hal ini juga dilakukan dalam periode pertama,

<sup>101</sup> “Berharap Rusunami Tetap Terjangkau”, *Koran Jakarta* edisi 8 September 2008

<sup>102</sup> Hasil wawancara dengan Andrinof Chaniago, Pakar Ekonomi Politik dan Kebijakan Universitas Indonesia, 22 Agustus 2008 pukul 14.00 WIB

karena saat ini Fauzi Bowo masih memiliki cukup waktu untuk melakukan perubahan terencana.

Langkah-langkah yang penulis maksudkan adalah dengan membangun kelembagaan *public transit authority*. Keberadaan lembaga ini dapat menjadi kontrol dari masyarakat dalam penyediaan pelayanan publik di bidang transportasi. Pada masa awal, penyiapannya bisa dilakukan oleh Dewan Transportasi DKI Jakarta untuk kemudian dapat berdiri sendiri. Sejalan dengan langkah ini, pemerintah harus melakukan penghapusan operasional angkutan umum yang dimiliki individu. Apabila Jakarta ingin menjadi kota yang modern, pengelolaan angkutan umum haruslah dilakukan dalam sistem yang baik. Kepemilikan individu pada angkutan umum akan mendorong pada manajemen setoran yang pada akhirnya mengakibatkan kemacetan.

Langkah selanjutnya adalah dengan melakukan penelitian yang mendalam terkait faktor sosial budaya dan ekonomi masyarakat sebelum melakukan pembangunan atau modernisasi sistem transportasi. Pemerintah dapat menunda pembangunan MRT (dengan mengoptimalkan keberadaan BRT) sambil meneliti terlebih dulu potensi dampak dari sejumlah alternatif kebijakan. Jangan sampai pembangunan MRT yang dipaksakan malah tidak berhasil memindahkan pengguna kendaraan pribadi, seperti yang terjadi pada BRT. Pemerintah daerah dapat memperbaiki/mengoptimalkan BRT (beserta hirarki busnya) terlebih dulu sebelum membangun jaringan yang lebih luas. Penelitian termasuk untuk melihat dampak apabila penerapan *road pricing* dilakukan. Jangan sampai juga *road pricing* kemudian disalahgunakan pemerintah, atau sebaliknya dimanfaatkan oleh masyarakat yang tidak bertanggung jawab seperti yang terjadi pada kebijakan *three-in-one*.

Lima tahun pertama ini memang menjadi titik krusial. Apabila pemerintah tidak mengambil langkah yang taktis dan strategis, bukan tidak mungkin skenario 3 dapat terjadi pada periode ini.

## 2. Lima tahun kedua (2014-2019)

Periode lima tahun kedua dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk mulai membangun lebih lanjut modernisasi sistem transportasi. Pemerintah DKI Jakarta, setelah melakukan studi sosial, budaya, dan ekonomi penduduknya, dapat mulai



melakukan implementasi terhadap rencana yang telah dibuat, seperti MRT dan *road pricing*.

Pemerintah dapat melakukan pembatasan penggunaan kendaraan pribadi, karena DKI Jakarta telah memiliki dasar yang kuat dalam penyediaan angkutan umum pada periode lima tahun pertama. Hal ini seperti dikatakan oleh Ernst:

*“...that might be slightly specific transit-oriented development. There might be busway or rail-based transit...then maybe development around that area, the bus area, will be specific to maximize the public transit connection...in 5 or 10 years...the finding something like transportation demand management, from my perspective, what I talked about with the unmotorized pedestrian ways might be the first to create...transport demand management will be that critical...”*<sup>103</sup>

Periode kedua ini adalah periode untuk membangun sistem transportasi yang lebih modern. TDM dapat dilakukan lebih komprehensif, karena penduduk telah memiliki alternatif berupa angkutan umum yang kualitasnya telah membaik (sebagai hasil dari adanya lembaga yang mengatur hal tersebut). TDM yang lebih komprehensif tersebut dapat berupa pengenaan tarif parkir yang tinggi di tempat tertentu, *road pricing*, jalur khusus angkutan umum dan pedestrian, serta pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor yang progresif.

Kebijakan-kebijakan yang penulis sebutkan memang telah dimulai oleh pemerintah DKI Jakarta, akan tetapi penulis beranggapan bahwa diberlakukannya kebijakan-kebijakan tersebut dalam waktu dekat hanya akan menambah ketidaknyamanan Jakarta sebagai sebuah kota. Hal ini, pada akhirnya akan mempercepat larinya investor dari Jakarta. Terlebih lagi dengan pembangunan yang juga dilakukan oleh daerah lain, seperti Lampung yang telah penulis sampaikan.

Penundaan atas kebijakan-kebijakan TDM bukan berarti pemerintah tidak dapat melakukannya. Kebijakan-kebijakan ini dapat melalui penelitian dulu di masyarakat pada periode pertama, agar diketahui komposisi yang tepat untuk menghasilkan *outcome* yang maksimal. Apabila kebijakan-kebijakan ini dipaksakan sementara perbaikan pada kebijakan sebelumnya tidak juga dilakukan,

---

<sup>103</sup> Hasil wawancara dengan John Ernst, Vice Director ITDP, 20 Mei 2008

maka DKI Jakarta telah gagal dalam memberikan pelayanan yang baik kepada penduduknya. Sepintas, kebijakan-kebijakan ini memang dapat menunjukkan DKI Jakarta sebagai kota yang modern, terutama dengan *road pricing*, akan tetapi dampak yang diinginkan (*desired consequences*) juga harus diperhitungkan.

Adapun diantara sejumlah kebijakan TDM, yang mungkin dapat dilakukan DKI Jakarta terlebih dulu adalah pengenaan PKB progresif. Hal ini sejalan dengan telah disetujuinya Rancangan Undang-undang (RUU) Pajak Daerah dan Retribusi Daerah oleh DPR untuk disahkan pada 2009. Penulis melihat substansi kebijakan pajak kendaraan telah tertera dengan sangat baik di dalamnya, yaitu dengan pemberlakuan tarif progresif untuk kendaraan kedua dengan dasar pengenaan pada nama dan alamat yang sama. Hal ini akan menjadi disinsentif bagi penduduk untuk memiliki kendaraan bermotor.<sup>104</sup>

Terkait dengan kebijakan *road pricing*, DKI Jakarta perlu melakukan pembahasan yang lebih mendalam terlebih dulu. Hal ini juga dilakukan di kota-kota besar lain di seluruh dunia. Di Singapura sendiri, penerapan ERP masih menimbulkan perdebatan, baik karena tarif yang dikenakan, maupun karena semakin banyaknya jalur yang dikenai kebijakan ini. Akan membutuhkan kesiapan sumber daya manusia dan teknologi untuk memelihara kebijakan ini. Diperkirakan oleh Masyarakat Transportasi Indonesia, biaya yang dibutuhkan untuk investasi *road pricing* terkomputerisasi untuk satu jalur adalah Rp 1,2 triliun.<sup>105</sup> Alternatif kebijakan stiker untuk *road pricing* juga tetap membutuhkan kesiapan, terutama dari segi sumber daya manusia, agar penerimaan dari stiker ini tidak disalahgunakan. Sehingga, akan lebih tepat jika kebijakan *road pricing* mulai diberlakukan pada periode kedua ini, dengan syarat kebijakan-kebijakan di tahap pertama telah dilaksanakan.

Jakarta mungkin dapat belajar dari pengalaman London dan Singapura dalam mempersiapkan penerapan *congestion pricing*, antara lain:

- Penerapan *congestion pricing* didahului dengan pengadaan fasilitas transportasi umum yang layak dan memadai. Hal ini dilakukan oleh

<sup>104</sup> “Pajak Kendaraan Bermotor Naik 2%”, *Harian Media Indonesia*, edisi 6 September 2008

<sup>105</sup> “Teknologi *Electronic Road Pricing* (ERP) Butuh Investasi Rp 1,2 triliun”, *www.wartagov.com*, diunduh pada 8 September 2008

pemerintah London Raya, dengan argumentasi bahwa *congestion pricing* dibuat untuk mengurangi kemacetan yang kontraproduktif, bukan justru membuat penduduk menjadi kontraproduktif dengan hanya membebani mereka.

- Kebijakan ini dibarengi oleh kebijakan TDM lainnya. Di Singapura, misalnya, kebijakan *congestion pricing* dibarengi dengan kebijakan pembatasan kepemilikan kendaraan bermotor, sehingga tidak hanya menyumbat penggunaan (hilir), tapi juga pada kepemilikan kendaraan pribadi (hulu).
- Kebijakan ini disosialisasikan kepada masyarakat. London melalui Transportation of London (TfL), mengabarkan kebijakan ini kepada masyarakat melalui media elektronik, media cetak, selain juga membentuk *call center* untuk menjawab pertanyaan, keluhan, dan saran terkait penerapan *congestion pricing*.
- Komitmen kuat. Pemerintah di London dan Singapura tetap memerhatikan masukan dari oposisi dan terus menyempurnakan kebijakan *congestion pricing* agar dapat menjadi kebijakan yang *user friendly* dan bisa diandalkan.<sup>106</sup>

### 3. Sepuluh tahun kedua (2020-2030)

Setelah pembangunan pada sepuluh tahun pertama difokuskan pada aspek transportasi semata, pada sepuluh tahun kedua ini penulis berpendapat bahwa pembangunan yang lebih menyeluruh, yang mengakibatkan perubahan pada penggunaan tanah (*land use*) menjadi fokus. Dengan telah diperbaikinya transportasi yang mampu mengantisipasi kenaikan dan penurunan permintaannya, maka pembangunan di sektor lain tentunya telah dapat diantisipasi agar tidak menimbulkan kemacetan. Pembangunan di dalam DKI Jakarta telah harus bersifat *transit-oriented development*, artinya setiap pembangunan, baik perumahan, perniagaan, ataupun aktivitas bisnis lainnya haruslah didasarkan pada pertimbangan aksesibilitas kendaraan umum. Perencanaan pembangunan yang

baik akan mengurangi perjalanan penduduk dengan menggunakan kendaraan pribadi.<sup>107</sup>

Pada periode ini, pemerintah daerah dapat membangun jaringan jalan yang lebih luas lagi, yang menghubungkan DKI Jakarta dengan kota-kota di sekitarnya. Selain itu, dengan terbangunnya jalan-jalan tersebut, diperlukan pula kerja sama yang baik antara DKI Jakarta dengan kota-kota di sekitarnya. Hal ini dapat dilakukan dengan pembentukan pemerintahan metropolitan (megalopolitan), yang diinisiasi oleh pemerintah pusat. Kebutuhan akan pemerintahan megalopolitan menjadi penting, karena kemacetan DKI Jakarta bukan hanya disumbang oleh penduduk DKI Jakarta, tetapi juga arus komutasi dari kota-kota di sekitar Jakarta.

Mengenai hal ini, Harmadi berpendapat:

Bayangkan seekor burung perkutut yang dapat terbang dan hidup karena ditopang oleh struktur organ yang sesuai ukuran badannya. Jantung, hati, sayap, paru-paru maupun organ lainnya dari burung perkutut tersebut tentunya juga kecil dan hanya sebatas kebutuhan ukuran tubuhnya. Jika tiba-tiba burung perkutut tersebut ukuran badannya berubah sebesar pesawat boeing 747, padahal ukuran organnya tetap seperti sebelumnya, pastilah burung tersebut tidak akan bisa terbang. Jantung, hati, sayap, paru-paru maupun organ lainnya tidak akan mampu menopang burung tersebut untuk hidup.<sup>108</sup>

DKI Jakarta tidak akan mampu mengatasi pertumbuhan penduduk yang pastinya juga dialami oleh kota-kota di sekitarnya. Apabila penduduk yang bertambah itu tetap melakukan migrasi harian ke Jakarta, tentu konsep megalopolitan menjadi pilihan yang tidak dapat ditinggalkan. Tentunya, persiapan terhadap konsep tersebut harus dilakukan pemerintah pusat dengan keterlibatan pihak-pihak yang terkait, agar tidak menimbulkan kecurigaan seperti yang terjadi sebelumnya pada BKSP dan konsep megalopolitan Sutiyoso sebelumnya.

---

<sup>107</sup> Robert Cervero, "Integration of Urban Transport and Urban Planning", dalam Mila Freire dan Richard Stern (ed.), *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, (Washington D.C.: The World Bank Institute, 2001), 407

<sup>108</sup> Sonny Hari Budiutomo Harmadi, "Megapolitan dalam Perspektif Ekonomi", disampaikan dalam Seminar *Megapolitan dalam Kajian Multiperspektif*, diadakan oleh Forum Studi Kebijakan Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia pada 13 Mei 2006

Megalopolitan tidak boleh dipandang sebagai konsep menjadikan DKI Jakarta sebagai *super city*, tetapi justru untuk mengurangi beban DKI Jakarta. Berkurangnya beban transportasi dapat membuat DKI Jakarta kembali menata perekonomiannya, tidak sekadar menambal kebijakan-kebijakan yang berdampak buruk, dan dapat membuat daerah-daerah sekitar DKI Jakarta ikut bertumbuh kembang menjadi kota-kota modern. DKI Jakarta tidak perlu khawatir pembagian margin ekonomi tersebut akan membuat DKI kehilangan potensi keuntungan. Justru dengan semakin meningkatnya pembangunan di daerah-daerah sekitar, DKI Jakarta dapat menjadi *benchmark* pembangunan perkotaan, salah satunya dalam modernisasi transportasi. Tentunya hal ini bisa menjadi salah satu penerimaan daerah juga. Secara sederhana, gambaran kerangka rencana tersebut dapat dilihat pada Tabel 4.10.

Keterlibatan pemerintah pusat dalam pembentukan kelembagaan megalopolitan menjadi faktor krusial agar mengurangi kecurigaan dari daerah sekitar DKI Jakarta terhadap konsep megalopolitan ini. Terlebih, megalopolitan di ibu kota negara ini juga melibatkan hubungan antarprovinsi, sehingga intervensi pemerintah pusat mutlak diperlukan.

	Periode I (2009-2014)	Periode II (2015-2019)	Periode III (2020-2030)
Rencana Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Transit improvement</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Peningkatan kualitas dan jaringan angkutan umum yang telah ada</li> <li>○ Pembentukan <i>public transit authority</i></li> <li>○ Pengintegrasian sistem pembayaran angkutan umum</li> <li>○ Perencanaan pembangunan MRT dan pembangunan tahap awal</li> </ul> </li> <li>• Pembangunan perumahan vertikal untuk pekerja di pusat kota</li> <li>• Perencanaan komprehensif untuk <i>Transportation Demand Management (TDM)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelesaian pembangunan dan pengoperasian MRT</li> <li>• Implementasi TDM* <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Parking policy</i></li> <li>○ <i>Non-motorized area</i></li> <li>○ <i>Road pricing</i></li> <li>○ <i>Local assurance</i></li> <li>○ <i>Progressive automobile owner's tax</i></li> </ul> </li> </ul> <p>*tidak perlu semua opsi, opsi yang dipilih setelah melalui pertimbangan yang matang</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Transit-oriented development</i></li> <li>• Pembangunan kelembagaan megalopolitan</li> </ul>

**Tabel 4.10**  
**Matriks Kerangka Rencana Pembangunan Transportasi kota DKI Jakarta**  
**2009-2030**

Sumber: Hasil Penelitian, 2008

Dari keseluruhan pemaparan tersebut, maka titik krusialnya terletak pada lima tahun pertama. Pada periode tersebut, DKI Jakarta harus melakukan perbaikan luar biasa besar untuk menghindari terjadinya kemacetan seperti yang diprediksikan sebelumnya. Selain itu, juga harus melakukan langkah-langkah antisipatif agar kemungkinan terjadinya kemacetan serupa menjadi nihil. Apabila langkah-langkah perbaikan dilakukan dengan sungguh-sungguh, maka skenario *megalopolitan* dapat menjadi kenyataan. Prinsip dasarnya adalah seperti istilah yang banyak dipakai pada manajemen sumber daya manusia, yaitu *stick and carrot*. Apabila pemerintah tidak menyediakan cukup *carrot* melainkan hanya *stick* semata, maka pengguna transportasi yang juga adalah penduduk DKI Jakarta, termasuk para pengusaha, akan jera untuk berada di DKI Jakarta. Pemerintah akan mampu mengatur penduduknya apabila telah mampu menyediakan *carrot* sebelum memberikan *stick* tersebut.

Rangkaian kebijakan yang penulis paparkan dalam bab ini sesungguhnya merupakan sebuah rantai yang tidak terpisahkan. Kebijakan lima tahun pertama merupakan kebijakan persiapan untuk tahap lima tahun kedua, dan kebijakan lima tahun kedua merupakan kebijakan pendahulu untuk tahap sepuluh tahun kedua. Hal ini sejalan dengan apa yang telah penulis sampaikan pada awal Bab 2, bahwa transportasi adalah *derived demand* (kebutuhan turunan), akan tetapi perencanaannya dilakukan mendahului kebutuhan lainnya dari masyarakat.

