

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Gelombang besar desentralisasi urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang mengiringi reformasi politik di Indonesia terjadi sejak tahun 1998. Hal ini dimanifestasikan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menggeser pendulum konsentrasi kewenangan pemerintahan di Indonesia, yang pada masa Orde Baru lebih condong ke arah sentralisasi kewenangan dengan dasar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Pada perkembangannya, undang-undang ini kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Gerakan sosial dan politik yang terjadi pada masa-masa awal diterbitkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 itu mendorong pendulum tersebut bergeser menjadi condong ke arah desentralisasi. Asanuma dan Brodjonegoro mengistilahkan kondisi pada saat itu sebagai gerakan sentrifugal. *“The democratic governments that came after the regime change did not have the kind of national unifying power the earlier regime had over the country, and centrifugal forces of political nature had set in”*.¹

Gerakan sentrifugal yang mengiringi otonomi daerah pada dasarnya terjadi karena dianggap dapat membuat penyediaan pelayanan publik menjadi lebih mudah. Hal ini ditandai dengan diberikannya kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Karenanya, otonomi daerah telah memberikan peluang kepada daerah untuk melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi yang ada di daerah.² Daerah dalam hal ini dianggap lebih mengenal potensi dan kebutuhan pelayanan publiknya masing-masing.

Pelayanan publik yang lebih baik juga merupakan salah satu tujuan spesifik otonomi daerah, sebagaimana dikatakan Hoessein:

¹ Shinji Asanuma dan Bambang Brodjonegoro, *“Indonesia’s Decentralization Policy: Origins, Issues, and Policy Directions”*, www.gtzsfdm.or.id, diunduh pada 1 September 2007

² Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksum, Teguh Kurniawan, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2006), 144

“Sebagai perwujudan sebuah kebijakan publik, otonomi daerah di Indonesia mempunyai 4 tujuan utama, yaitu : (1) mendorong peningkatan pelayanan public dan pengembangan kreativitas daerah, (2) meningkatkan keselarasan hubungan antara pemerintah daerah dan anatar daerah dalam kewenangan dan keuangan, (3) menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi dan kesejahteraan masyarakat, (4) menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah.”³

Kawasan perkotaan merupakan kawasan yang memiliki tingkat ekspektasi penduduk akan pelayanan publik yang sangat tinggi. Penduduk di daerah kota memiliki dinamika dan mobilitas yang tinggi. Kecenderungan pendapatan per kapita penduduk kota juga cenderung lebih tinggi daripada penduduk di kabupaten. Hal ini mendorong kesadaran mereka menuntut pelayanan publik yang lebih baik.

Salah satu sektor pelayanan publik yang menjadi penunjang utama dalam kegiatan perkotaan adalah transportasi. Transportasi memiliki peran penting dalam distribusi barang dan orang dalam dan antarkota. Selain itu, transportasi juga membantu tercapainya pengalokasian sumber-sumber ekonomi secara optimal. Transportasi juga berfungsi sebagai sektor penunjang pembangunan (*the promoting sector*) dan pemberi jasa (*the service sector*) bagi perkembangan ekonomi. Fasilitas transportasi harus dibangun mendahului proyek-proyek pembangunan.⁴

Transportasi merupakan kebutuhan turunan (*derived demand*), baik dari kegiatan ekonomi, sosial, dan lain-lain, karena keperluan jasa transportasi bertambah seiring meningkatnya kegiatan-kegiatan tersebut dan sebaliknya.⁵ Meskipun demikian, transportasi bukanlah tujuan akhir berbagai kegiatan itu, melainkan sarana untuk mencapai tujuan. Artinya, jika transportasi berada dalam kondisi siap dan baik, maka kegiatan, misalnya ekonomi, dapat berjalan dengan lancar.

³ Bhenyamin Hoessein, “Otonomi Daerah di Masa Depan”, *Harian Media Indonesia*, Senin, 10 Desember 2001

⁴ H.M.N. Nasution, *Manajemen Transportasi*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1996), 12

⁵ *Ibid.*

Pembangunan transportasi seringkali diletakkan sebagai bagian integral dari pembangunan ekonomi. Pembangunan berbagai sarana dan prasarana transportasi dapat menimbulkan efek ekonomi berganda (*multiplier effect*).⁶ Efek ekonomi berganda ini, misalnya, dapat dirasakan pada penyediaan tenaga kerja maupun dalam memutar konsumsi dan investasi lokal dan regional.

DKI Jakarta sebagai sebuah provinsi dengan karakteristik khususnya sebagai ibukota negara memiliki pula peran sebagai pusat perekonomian, pusat pemerintahan, dan metropolitan terbesar di Indonesia. Daerah dengan luas 661, 52 km² ini memiliki jumlah penduduk resmi 9.041.605 jiwa.⁷ Penduduk tersebut belum termasuk para penglaju (*commuter*) yang setiap harinya beraktivitas di Jakarta dan diperkirakan mencapai 4 juta jiwa.

Dengan kebutuhan untuk melayani penduduk dan pengelajunya, DKI Jakarta hanya memiliki total alokasi lahan untuk jalan 6,5 persen dari seluruh lahan yang ada dengan nilai 43 juta meter persegi.⁸ Penglaju sendiri diperkirakan berjumlah 1,2 juta orang/hari dari dan ke Tangerang, 1,5 juta orang/hari dari dan ke Bekasi, dan 1,4 juta orang/hari dari dan ke Bogor.⁹ Para penglaju dan penduduk DKI sendiri setiap harinya terkonsentrasi ke daerah pusat bisnis (*Central Business District*). Di Jalan Jenderal Sudirman, misalnya, setiap harinya dilewati 214.000 kendaraan pribadi.¹⁰

Sementara itu, DKI Jakarta terhitung lambat dalam melakukan pembangunan atau penambahan panjang jalan. Setiap tahunnya, rata-rata pertumbuhan jalan DKI Jakarta hanya 1 persen berbanding pertumbuhan kendaraan yang mencapai 11 persen, seperti dapat dilihat pada Gambar 1.1.¹¹ Dampak dari fenomena ini adalah kemacetan yang setiap hari terjadi di sejumlah ruas jalan di DKI Jakarta, terutama pada pagi dan sore hari. Pada waktu-waktu

⁶ Bambang Susantono, "Road Map Transportasi Indonesia, Mau Kemana?", *www.mti.or.id*, diunduh pada 31 Oktober 2007

⁷ "Profil Propinsi DKI Jakarta", *www.bps.dki.go.id*, diunduh pada 31 Oktober 2007

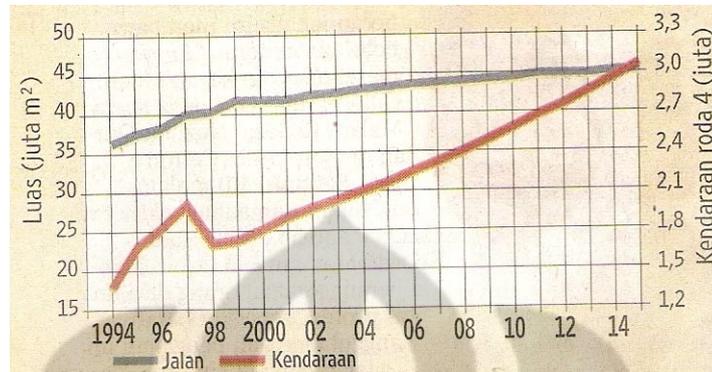
⁸ Harun Al-Rasyid Lubis, "477 Tahun Kota Jakarta, Sistem Transportasi di Persimpangan Jalan", *www.kompas.com*, diunduh pada 31 Oktober 2007. Lebih lanjut, Lubis juga menjelaskan bahwa di London luas lahan untuk jalan menempati 22 persen total lahan, sementara di New York mencapai 26 persen.

⁹ B.S. Kusbiantoro, "Konsep Perencanaan Transportasi Jabodetabekjur", *Makalah*, disampaikan pada Lokakarya "Sinergi Penataan Ruang dan Revitalisasi Kerja Sama Antardaerah di Wilayah Jabodetabekjur", diadakan di Jakarta, 27 Maret 2006, tidak dipublikasikan.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ "Kemacetan Kian Membelit DKI", *Kompas*, edisi 8 Oktober 2007

tersebut, rata-rata kecepatan kendaraan yang melewati jalanan di DKI Jakarta adalah 12 km/jam.¹²



Gambar 1.1

Perbandingan Luas Jalan dan Jumlah Kendaraan di DKI Jakarta

Sumber: Kompas 8 Oktober 2007

Gambar I.1 juga menunjukkan proyeksi bahwa dengan kecenderungan yang terjadi pada saat ini, pada suatu saat jumlah jalan yang ada tidak mampu menampung jumlah kendaraan, baik pribadi maupun kendaraan umum. Kondisi ini berarti stagnasi atau kemacetan total akan dihadapi oleh DKI Jakarta.

Kerugian yang ditimbulkan akibat masalah dalam transportasi di DKI Jakarta bukan hanya kemacetan, namun juga sejumlah hal lain. Dari kemacetan saja, diperkirakan telah membuat kerugian potensial sebesar 17,2 triliun rupiah per tahun akibat pemborosan nilai waktu dan biaya operasi kendaraan.¹³ Selain itu, polusi yang ditimbulkan dari emisi gas buang kendaraan bermotor yang ada di DKI Jakarta diperkirakan mencapai 25.000 ton per tahun. Nilai ini diperkirakan setara dengan 2,8 triliun rupiah.¹⁴ Belum lagi dengan dampak yang tidak ternominalkan seperti kegiatan pemerintahan dan diplomatik yang terganggu atau stres yang dapat dialami oleh penduduk yang menghadapi kemacetan.

Dalam rangka mengatasi kemacetan, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sejak tahun 2003 memperkenalkan moda transportasi bus jalur khusus yang dinamakan Transjakarta atau yang lebih dikenal masyarakat dengan nama *busway*.

¹² Lubis, *loc.cit.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Kusbiantoro, *loc.cit.*

Akan tetapi, moda transportasi umum ini hanya mampu menampung sekitar 210.000 penumpang setiap harinya.¹⁵ Jumlah ini berarti hanya sekitar 5 persen dari penduduk komuter di DKI Jakarta.

Pemprov DKI, bersama Departemen Pekerjaan Umum, juga berencana menyelesaikan pembangunan enam ruas tol dalam kota guna mengurangi penumpukan kendaraan di jalan-jalan yang menjadi pusat kemacetan. Keenam ruas tol tersebut adalah Kemayoran-Kampung Melayu (9,646 km), Duri Pulo-Tomang-Kampung Melayu (11,38 km), Rawa Buaya-Sunter (22,8 km), Sunter-Pulo Gebang (10,8 km), Pasar Minggu-Casablanca (9,55 km), dan Ulujami-Tanah Abang (8,26 km).¹⁶ Keenam ruas tol dalam kota tersebut juga akan didukung rencana pembangunan ruas tol lingkaran luar Jakarta (*Jakarta Outer Ring Road/JORR*) Cengkareng-Serpong, Serpong-Cinere, Cinere-Jagorawi, dan Depok-Pangeran Antasari. Akan tetapi, rencana pembangunan enam ruas tol dalam kota tersebut hingga kini masih diperdebatkan manfaatnya.

1.2 Permasalahan

Kemacetan menjadi persoalan utama dalam transportasi kota di Provinsi DKI Jakarta. Persoalan lainnya seperti polusi, aksesibilitas dan kualitas kendaraan umum, jumlah kendaraan pribadi, kecelakaan lalu-lintas, perparkiran, dan lain-lain, dapat dihubungkan melalui benang merah persoalan kemacetan.

Masalah transportasi yang dialami DKI Jakarta sebagai sebuah metropolitan bukanlah persoalan yang mudah untuk dipecahkan. **Dickey**, seperti dikutip oleh **Susantono** menyatakan bahwa paling tidak ada tiga hal yang menjadi “ruh” dalam transportasi di kota metropolitan: kontinuitas, komprehensif, dan koordinasi.¹⁷

Terkait dengan hal tersebut, maka penulis melihat bahwa masalah transportasi DKI Jakarta, terutama persoalan kemacetan, perlu dipahami dan dipecahkan dengan pendekatan strategik. Aspek komprehensivitas, kontinuitas, dan koordinasi tersebut dapat dipenuhi oleh pendekatan dan metode pembelajaran skenario (*scenario learning*). Terkait hal tersebut, **Van der Heijden** menyebutkan

¹⁵ “Kusutnya Transportasi Jakarta”, *Kompas* edisi Sabtu, 15 Desember 2007

¹⁶ “Enam Ruas Tol Bisa Atasi Kemacetan?”, *Kompas* edisi Senin, 31 Desember 2007

¹⁷ Bambang Susantono, “Mencari Format Transportasi Regional”, *www.kompas.com*, diunduh pada 31 Oktober 2007

*Scenario-based planning...distinguishes itself from other more traditional approaches to strategic planning through in explicit approach towards ambiguity and uncertainty in the strategic question. The most fundamental aspect of introducing uncertainty in the strategic equation is that it turns planning for the future from a once-off episodic design activity into an ongoing learning proposition. In a situation of uncertainty, planning becomes learning, which never stops...*¹⁸

Dengan menggunakan alat (*tools*) pembelajaran skenario tersebut, penelitian ini berupaya untuk menjawab pertanyaan sebagai berikut.

1. Bagaimana kondisi transportasi DKI Jakarta pada saat ini?
2. Bagaimana skenario yang mungkin terjadi dalam persoalan kemacetan lalu-lintas DKI Jakarta hingga tahun 2030 berikut strategi kebijakan yang diperlukan dalam mencapai skenario terbaik?

1.3 Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis bertujuan memberikan gambaran mengenai:

1. Kondisi transportasi DKI Jakarta.
2. Skenario yang mungkin dihasilkan dalam persoalan kemacetan lalu-lintas DKI Jakarta hingga 2030 berikut kebijakan yang diperlukan dalam mencapai skenario terbaik.

1.4 Signifikansi Penelitian

Ada sejumlah perspektif yang dapat menentukan signifikansi penelitian yang akan penulis lakukan:

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengayaan pengetahuan pada bidang ilmu perencanaan strategis perkotaan, terutama dengan teknik *scenario learning*.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini nantinya dapat dijadikan masukan bagi instansi pemerintah terkait (Dinas Perhubungan DKI Jakarta khususnya

¹⁸ Kees van der Heijden, *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*, 2nd Edition, (Chichester: John Wiley & Sons, Ltd. 2005), 16

dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta umumnya) dalam mengembangkan transportasi kota yang baik.

1.5 Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini akan terdiri dari enam bab, yaitu:

Bab I Pendahuluan

Dalam bab ini, penulis memaparkan pendahuluan bagi penelitian yang terdiri atas Latar Belakang Masalah, Permasalahan, Tujuan Penelitian, Signifikansi Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II Kerangka Pemikiran dan Metode Penelitian

Bab ini memaparkan sejumlah konsep yang terkait dengan permasalahan yang penulis angkat, antara lain transportasi kota, penelitian kebijakan, dan *scenario learning*. Selain itu penulis juga memasukkan penjabaran mengenai metode penelitian yang digunakan untuk menyusun tulisan ini.

Bab III Gambaran Umum Objek Penelitian

Gambaran umum objek penelitian yang penulis gunakan adalah gambaran umum mengenai DKI Jakarta, sistem transportasi DKI Jakarta, dan organisasi yang membawahkan urusan mengenai transportasi di DKI Jakarta (Dinas Perhubungan).

Bab IV Pembentukan Model Skenario Transportasi Darat DKI Jakarta 2030

Dalam bab ini, penulis memaparkan kondisi objektif transportasi darat DKI Jakarta pada saat ini beserta kondisi lingkungan sistem transportasi darat DKI Jakarta. Gambaran yang dihasilkan pada bab ini akan berguna untuk merumuskan *driving forces* dalam menyusun skenario dan strategi yang dapat digunakan untuk mencapai skenario terbaik.

Bab VI Penutup

Penulis memberikan sejumlah simpulan dan saran (bila diperlukan) dalam bab ini.