

Kebijakan Transportasi Untuk Semua Warga

Oleh : Darmaningtyas dan Siti Aminah



Secara generik, transportasi berarti pergerakan atau perpindahan orang/barang dari suatu tempat ke tempat lain. Proses perpindahan dari suatu tempat ke tempat lain itu tidak hanya dilakukan oleh manusia modern saja, tapi sejak masa sebelum mengenal kendaraan bermotor perpindahan orang atau barang tersebut sudah terjadi. Jadi transportasi sudah dikenal oleh umat manusia sejak awal pertumbuhan umat manusia. Hanya saja moda yang dipakai berbeda. Pada masa awal peradaban manusia, pergerakan atau perpindahan itu dilakukan dengan tenaga manusia dan hewan (unta, biri-biri, kuda, sapi). Dalam angkutan air masyarakat saat itu baru mengenal semacam gethek (torbuat dari bambu yang dijejerkan).

Revolusi dalam transportasi dimulai sejak digunakannya roda untuk transportasi pada kereta perang Mesopotamia, 3200 tahun sebelum masehi. Tapi selama puluhan abad roda hanya digunakan untuk kendaraan tradisional yang dipadukan tenaga hewan, seperti gerobak atau kereta dan sejenisnya. Pemakaian roda untuk teknologi transportasi yang lebih cepat ketika Baron Karl Drais von Sauerbronn (1817) menemukan teknologi sepeda pada tahun 1817, kemudian disusul dengan penemuan lokomotif penumpang pertama pada tahun 1829 oleh Peter Cooper (1791 – 1883). Penemuan Peter Cooper ini merupakan penyempurnaan dari penemuan Nicholas Cugnot (1725 -1804) berupa kendaraan bertenaga uap pada tahun 1769. Pada tahun 1771 Nicolas juga membuat sebuah kendaraan roda tiga, bertenaga uap yang bernama *fardier* dan dipakai oleh Menteri Peperangan Perancis. Kelak *fardier* ini menjadi leluhur paling mula dari mobil modern,

meskipun titik titik tolak sejarah mobil dibuat di Jerman oleh Gottlieb Daimler (1834 – 1900) dan Wilhelm Maybach (1846 – 1929).

Revolusi angkutan laut dimulai tatkala pada tahun 1818, Kapten Moses Rogers dari Savannah, Georgia (AS) membuat kapal uap pertama yang melayari samudera. Pada tanggal 26 Mei 1819, Rogers berangkat ke Eropa dengan kapal uap Savannah, dan tiba di Liverpool, Inggris, 25 hari kemudian. Sebelumnya, pada tahun 1773, Marquis Claude de Jouffroy d'Abbans membuat sebuah kapal uap di Perancis dengan memanfaatkan mesin uap yang diimpor dari Inggris, karya James E. Watt (1736 – 1819). Meskipun rancangannya secara umum baik, namun mesin Watt terbukti terlalu berat untuk perahu itu, yang tenggelam tak lama setelah ia diluncurkan di sungai Seine di Paris.

Penemuan pesawat terbang pada tahun 1903 oleh Wilbur Wright (1867 – 1912) dan saudaranya Orville (1871 – 1948) mempercepat revolusi dalam bidang transportasi, karena sejak itu lengkap sudah moda transportasi yang dikembangkan oleh manusia di muka bumi ini. Semua lini (darat, laut, dan udara) sudah tersedia moda transportasi yang cepat dan beragam dengan menggunakan teknologi modern.

Perubahan moda transportasi yang dipakai oleh manusia itu membawa konsekuensi pada perubahan pola pergerakan orang dan barang. Bila semula pergerakan orang dan barang hanya terjadi pada beberapa mil atau kilometer saja, setelah adanya revolusi moda transportasi, pola pergerakannya menjadi lebih jauh dan luas. Bahkan sekarang telah melampaui batas-batas wilayah yang dahulu kala tidak terjang-



kau oleh langkah kaki manusia.

Perubahan moda dan pola transportasi ini sekaligus diikuti pula oleh perubahan tata kelola. Transportasi yang semula menjadi urusan perorangan, kemudian berkembang menjadi urusan komunitas, berkembang lagi menjadi urusan negara, dan sekarang telah berkembang menjadi urusan saudagar dan penguasa. Di sinilah titik awal transportasi menjadi masalah politik, bukan masalah teknis semata. Orang tidak bisa menentukan pilihannya secara otonom lagi mengenai moda transportasi yang akan dipakai, karena pilihan-pilihan itu belum tentu tersedia. Negara—yang direpresentasikan oleh pemerintah—dan atau pengusaha (swasta) tidak menyediakan pilihan moda transportasi sesuai dengan kebutuhan masyarakat, melainkan sesuai dengan keinginan dan kepentingan mereka saja. Apa yang dibutuhkan oleh warga belum tentu menjadi keinginan dan kepentingan pemerintah dan pengusaha, sehingga belum tentu disediakan. Sebaliknya, meskipun tidak diperlukan oleh masyarakat, tapi mereka inginkan dan dipandang penting, maka moda tersebut disediakan oleh negara dan atau pengusaha.

Pertimbangan negara dan pengusaha menyediakan moda transportasi itu dasarnya bukan pada kebutuhan masyarakat lagi, tapi lebih pada untung rugi yang akan diperolehnya. Di sinilah sektor transportasi memasuki ranah baru, yaitu ranah ekonomi (politik). Transportasi bukan lagi semata sebagai sarana perpindahan orang atau barang dari suatu tempat ke tempat lain, tapi juga menjadi aktivitas ekonomi yang menguntungkan. Pengusahaan moda transportasi bukan sekedar untuk memenuhi kebutuhan

perpindahan orang dan atau barang dari suatu tempat ke tempat lain saja, tetapi juga (dan yang utama sekarang) untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi pelaku transportasi.

Intervensi negara dan pengusaha (swasta) dalam penyediaan moda transportasi itu kemudian melahirkan relasi baru antara warga sebagai konsumen, pemerintah sebagai regulator, dan pengusaha sebagai operator. Namun sifat hubungannya tidak selalu simetris, kadang diametral karena masing-masing memiliki kepentingan yang berbeda. Warga selalu mengharapkan jenis moda transportasi yang *accessible*, aman, nyaman, dan terjangkau oleh kantong, tapi swasta cenderung memilih menyediakan moda transportasi yang menguntungkan usahanya. Sebuah pemaksaan kebutuhan dilakukan di sini oleh swasta. Pemerintah yang seharusnya menjembatani kedua kepentingan tersebut, cenderung memihak kepada kepentingan swasta. Di sinilah tarik menarik kepentingan itu terjadi. Tapi sejarah kemudian membuktikan bahwa kepentingan swasta ternyata lebih dominan dalam seluruh kebijakan transportasi di dunia maupun di Indonesia pada khususnya.

Di Indonesia, dominasi swasta dalam penentuan kebijakan pola transportasi itu terlihat jelas melalui jenis-jenis moda transportasi yang dikembangkan, yang tidak sepenuhnya menjawab kebutuhan warga, sebaliknya justru cenderung memarginalisasikan masyarakat dari aksesibilitas geografis. Marginalisasi itu terjadi karena moda transportasi yang dikembangkan oleh swasta—yang difasilitasi oleh negara—itu tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, melainkan sesuai dengan keinginan swasta saja. Kebutuhan masyarakat untuk melakukan mobilitas geografis dengan mempergunakan moda angkutan yang sesuai kondisi geografis mereka, justru tidak tersedia. Fenomena semacam itu tampak jelas pada masyarakat di luar Jawa yang wilayah mereka mayoritas perairan, tapi infrastruktur yang disediakan atau dikembangkan oleh swasta dengan fasilitas dari negara justru untuk moda transportasi darat. Di Kalimantan ser-

ing terjadi kasus angkutan air (sungai) mereka lumpuh karena air terlalu dangkal. Pendangkalan itu salah satunya terjadi karena pemerintah tidak pernah mengurus sungai, sebaliknya memilih mengalokasikan dananya untuk membangun jembatan. Pilihan membangun jembatan karena di belakangnya ada industri otomotif yang akan masuk.

Fenomena yang sama terjadi pada masyarakat di wilayah Indonesia bagian timur, seperti Maluku, Maluku Utara, Papua, dan NTT (Nusa Tenggara Timur). Warga Indonesia bagian timur mengalami hambatan dalam hal aksesibilitas geografis disebabkan oleh ketidak-tersediaan moda transportasi yang mereka butuhkan. Sering kali moda yang tersedia jauh lebih sedikit daripada yang mereka perlukan. Pilihan jenis moda pun terbatas, tidak seperti halnya yang terjadi di Jawa. Di Jawa, penundaan jadwal penerbangan sebuah maskapai bisa menjadi berita media massa. Tapi di wilayah-wilayah Indonesia bagian timur, penundaan penerbangan merupakan hal yang biasa saja dan tidak layak menjadi berita lagi. Ini menunjukkan betapa mereka selalu hidup dalam keterbatasan moda transportasi yang dapat mereka pilih. Keterbatasan itu baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Dan keduanya dapat berimplikasi pada keselamatan mereka. Berbagai kasus tenggelamnya kapal di perairan sana, selain disebabkan oleh ganasnya ombak lautan, juga oleh kelebihan beban yang harus diangkut, seperti yang terjadi pada kasus tenggelamnya Kapal Motor Digoel (8/7 2005) di Laut Arafura yang menewaskan korban jiwa lebih dari 170 penumpang. Hasil investigasi menunjukkan, kapal itu tenggelam karena kelebihan muatan. Kapal tersebut selain membawa penumpang yang jauh di atas kapasitas, juga bermuatan bolduzer, 600 zak semen, ribuan lembar seng, ribuan batang besi beton, ribuan kilogram paku, serta beras dan kebutuhan pokok lainnya.

Keterpaksaan yang terus menerus semacam itu bukan merupakan sebuah kecelakaan, melainkan akibat dari suatu produk kebijakan transportasi nasional

yang tidak memihak pada kepentingan mereka. Kebijakan transportasi yang ada sangat bias Jawa, perkotaan, daratan, gender, dan motorisasi sehingga mengabaikan aspek-aspek pemerataan, keadilan, keterjangkauan, dan keberlanjutan bagi kehidupan secara menyeluruh. Berbagai bias itu sendiri terjadi

akibat dari tekanan swasta, utamanya industri otomotif yang menyusup kedalam diri para penentu kebijakan, baik langsung maupun tidak langsung.

Globalisasi Automobilitas

Secara historis sistem transportasi dirancang untuk kepentingan politik-ekonomi tertentu. Sistem transportasi berkembang pesat selepas perkembangan modernisasi Barat. Terdapat beberapa fakta yang menunjuk pada kuatnya pengaruh modernisasi pada pengembangan sistem transportasi yang dialirkan ke negara-negara Dunia Ketiga. Pengembangan transportasi sebagaimana modernisasi dalam implementasinya menjadi sebuah ideologi. Transportasi tak lain merupakan wujud lain dari ideologi kapitalisme yang dirancang untuk memberi kontribusi dalam proses akumulasi modal dan kekuasaan dalam masa seperti sekarang, globalisasi. Di dalam transportasi ada relasi kekuasaan yang rumit, melibatkan relasi antara *the power elite/the ruling elite*, massa, dan kapital atau market. Namun, tampaknya penetrasi pasar jauh lebih dominan dibandingkan dengan peran negara atau masyarakat. Hal itu terlihat jelas melalui

produk-produk kebijakan yang memberikan keleluasan kepada industri otomotif untuk memperluas jaringan pasar mereka, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dukungan kebijakan secara langsung itu adalah dalam bentuk pembangunan infrastruktur jalan yang memudahkan masuknya produk-produk otomotif, sedangkan tidak langsung melalui bangunan pencitraan terhadap fungsi produk otomotif, baik mobil maupun motor.

Mobil dan motor sebagai metafor total bagi kehidupan masyarakat modern, sehingga pemilihan moda angkutan yang bersifat personal meligitimasi masyarakat antar gender, kelas, usia, dan sebagainya sebagai wacana utama yang dipertahankan untuk membangun citra kehidupan mapan dan yang dibenarkan dengan argumentasi untuk melancarkan mobilitas masyarakat. Konsep motorisasi mengacu pada integrasi sosial pada kendaraan bermotor, yang meliputi mobil pribadi dan kendaraan komersial. Mobil pribadi adalah simbol untuk kemajuan sosial dan telah menjadi ikon modernitas, serta kesuksesan individu dan masyarakat. Setelah kepemilikan rumah sebagai hal utama dalam konsumsi individu yang memberikan status bagi pemiliknya melalui nilai tanda yang berhubungan, kini terganti dengan kepemilikan mobil. Di sini mobil, yang oleh penciptanya dimaksudkan sebagai moda transportasi dengan kecepatan tertentu, mengalami perubahan fungsi, yaitu berubah menjadi fungsi sosial. Pasar memahami perubahan fungsi tersebut sehingga selalu diciptakan momentum-momentum baru untuk mempertahankan maupun mengembangkan agar tetap mampu membentuk konstruksi sosial baru di masyarakat. Berbagai jenis mobil baru dengan segala asesorisnya dibuat, bukan semata-mata untuk memperlancar





pergerakan orang atau barang dari suatu tempat ke tempat lain, tapi lebih dari itu adalah untuk memperlihatkan status ekonomi dan sosial dari pemiliknya. Sehingga "kecepatan" bukan lagi merupakan salah satu parameter untuk menentukan keputusan membeli mobil atau tidak, melainkan *prestise* sosial yang akan diperoleh dengan membeli mobil tersebut itulah yang paling dominan mempengaruhi jalan pikiran seseorang.

Iklan tentang sebuah mobil yang melenggang di jalan tol yang lengang adalah sebuah konstruksi sosial baru yang ingin didesakkan oleh pasar kepada pengambil kebijakan. Melalui iklan semacam itu, produsen mobil ingin menyampaikan bahwa mobil adalah simbol eksklusivisme, terlebih bila melaju di jalang tol yang lengang. Oleh sebab itu milikilah eksklusivisme kehidupan dengan membeli mobil tersebut. Di sisi lain iklan itu juga sebuah desakan halus agar pemerintah segera memperbanyak pembangunan jalan tol demi memberikan *privilege* (keistimewaan) atau mungkin lebih tepat kenikmatan kepada para pengendara mobil pribadi.

Ketergantungan orang pada kendaraan pribadi untuk mengangkut penumpang dan barang itu menunjukkan adanya kemajuan automobilitas. Kendaraan umum dan mobil pribadi sering diproduksi oleh perusahaan yang sama, yang berarti bahwa kendaraan tersebut diproduksi oleh aktor ekonomi yang sama pula, namun dengan fungsi sosial dan ekonomi yang berbeda. Setiap kendaraan memiliki fungsi yang berbeda berdasarkan pola kegiatan mobilitas dan konsumsi ekonomi. Penyusunan kebijakan transportasi yang bias ideologi Barat telah berimplikasi pada produksi kebi-

jakan yang berorientasi modal/kapital/teknologi. Badai modernisasi teknologi transportasi tak dapat dielakkan. Metafora berupa mesin telah digunakan untuk menjelaskan hasil yang diinginkan dan memastikan perubahan yang cepat. Kisah sukses mengenai automobilitas pada abad ke-20 merupakan hasil dukungan dari negara-negara Eropa. Automobilitas dan paradigma teknoekonomi Fordist diterima dengan cepat dan dipilih oleh para pakar ekonomi dan teknik, serta diintegrasikan ke dalam proyek negara modern. Negara-negara maju telah meminjamkan bantuan struktural penting yang digunakan untuk pengenalan dan perawatan industri mobil dan penggunaan mobil secara individual, contohnya kontribusi infrastruktur dan riset. Pembangunan jalan tol di Indonesia dalam tiga dekade terakhir (1980 – 2000-an) menjadi cukup menonjol bila dibandingkan dengan pembangunan jalan baru bagi masyarakat yang terisolir, atau pembangunan jaringan rel dan fasilitas pelayaran laut. Hal itu terjadi karena pembangunan jalan tol itu didukung oleh dana pinjaman dari luar negeri, yang nota bene berasal dari negara-negara produsen industri otomotif. Jadi ada agenda tersembunyi (*hidden agenda*) dari negara-negara maju tatkala meminjamkan dananya ke Indonesia, yaitu untuk perluasan pasar industri otomotif mereka.

Kecuali itu, dukungan dana tersebut juga untuk menyalurkan tenaga (ahli) mereka karena sejak dekade 1970-an, negara-negara maju itu tidak lagi melakukan pembangunan infrastruktur jalan, sehingga mengalami peningkatan pengangguran. Pinjaman dengan mensyaratkan pemakaian tenaga (ahli) dari negara-negara donor itu memiliki kekuatan memaksa kepada kita untuk menggunakan tenaga (ahli) mereka. Akhirnya, dana pinjaman untuk pembangunan infrastruktur jalan itu bukan untuk keuntungan Indonesia, melainkan untuk kepentingan negara-negara donor yang memiliki agenda tersembunyi melalui pinjaman dana. Hanya sebagian kecil masyarakat Indonesia yang turut menikmati keberadaan jalan-jalan tol

yang dibangun dengan jalan pinjaman, yaitu mereka yang mampu membeli mobil pribadi. Sedangkan masyarakat yang menjadi korban pembangunan, karena harus tersingkir dari tanah leluhurnya akibat dipakai untuk pembangunan jalan tol, justru tidak dapat turut menikmati dana pinjaman tersebut. Inilah ironi dari modernitas yang didesakkan oleh industri otomotif di dunia.

Globalisasi automobilitas dengan menggunakan mobil atau motor adalah fakta yang tak bisa dibiarkan dari fenomena eksklusif warga masyarakat dalam mengatasi persoalan transportasinya untuk melakukan mobilitas geografis sehari-harinya. Perkembangan automobilitas yang pesat tak lepas dari desain pembangunan ekonomi dan sosial, sehingga meningkatnya volume motorisasi adalah sebagai refleksi dari adopsi automobilitas yang merupakan bagian dari pola konsumsi dan gaya hidup yang dianggap modern.

Ekspansi mobilitas fisik terlihat sebagai sebuah mega trend dan diperkirakan akan terus meningkat di banyak negara. Ini artinya ada perubahan meta di dalam kehidupan masyarakat modern, dimana mobilitas merupakan prinsip pokok ukuran kemajuan selain prinsip-prinsip yang lain seperti individualitas, rasionalitas, keadilan, dan globalitas. Globalisasi, internasionalisasi, dan rasionalisasi telah mempengaruhi masyarakat. Hal ini berdampak signifikan pada mobilitas yang akan terjadi, dan mobilitas akan terus berkembang. Mobil dan sistem otomobilitas merupakan ilustrasi terbaik dari perkembangan globalisasi mobilitas.

Tapi globalisasi automobilisasi dengan menggunakan motorisasi ini juga menimbulkan kecemasan pada masyarakat modern, terutama menyangkut masalah dampak-dampak negatif yang ditimbulkannya, seperti pencemaran udara dan suara yang sangat tinggi, merebaknya penyakit ISPA (Inpeksi Saluran Pernafasan Akut), pemborosan bahan bakar tidak terbarukan, serta tingginya angka kematian atau kecacatan akibat dari kecelakaan kendaraan

bermotor.

Pembangunan *mainstream* juga telah menekankan kebutuhan untuk industrialisasi dan mengembangkan pasar dengan alat konsumen, terutama untuk pasar nasional dan pasar internasional dengan mengorbankan kepentingan publik secara lebih luas. Wujud nyata dari dampak kebijakan transportasi berorientasi pada globalisasi automobilitas dengan motorisasi itu tercermin pada terhambatnya akses bagi masyarakat yang tinggal di daerah perairan untuk memperoleh layanan jasa transportasi. Perhatian pemerintah untuk menyediakan infrastruktur jalan sungai atau laut terlalu minim karena secara ekonomis pembangunan dan pengembangan infrastruktur air tersebut tidak menguntungkan industri otomotif, sehingga tidak menarik negara-negara maju untuk memberikan pinjamannya. Sebaliknya, pembangunan jalan tol atau bandara akan selalu menarik dukungan investor karena keduanya itu memberikan iming-iming keuntungan yang cukup besar.

Akibat dari kebijakan transportasi yang terkonsentrasi pada pengembangan industri otomotif tersebut, masyarakat agraris mengalami disorientasi aksesibilitas dalam memilih moda angkutan karena moda-moda yang tumbuh dari kebutuhan mereka masa lalu telah dihancurkan oleh modernisme (baca motorisasi), sementara moda yang tersedia tidak mampu menjawab kebutuhan mereka untuk mengangkut produk-produk pertanian, perkebunan, perikanan, atau peternakan. Bagi mereka, modernisasi yang ditandai dengan motorisasi itu tidak berarti secara otomatis membuka perluasan pasar dan peningkatan produktivitas. Sebaliknya

justru membuat mereka tidak berdaya dengan makin mudahnya orang luar yang mempunyai akses pasar masuk ke desa-desa dan menentukan harga secara monopolitis terhadap produk-produk mereka. Warga desa itu bahkan menjual moda produksi utama mereka sebagai petani, yaitu tanah garapan dan ternak untuk ditukar dengan motor. Jalan-jalan halus yang dibangun melintasi desanya ternyata tidak untuk memperlancar distribusi hasil-hasil tani, ternak, atau perikanan mereka, melainkan demi perluasan pasar industri otomotif itu sendiri. Keuntungan terbesar dari pembangunan jalan di desa itu dinikmati oleh industri otomotif, meskipun pengorbanan terbanyak oleh petani.

Kasus yang aktual yang dapat dijadikan contoh adalah pembangunan jalan lintas selatan yang menghubungkan Banyuwangi (Jawa Timur) – Ujung Kulon (Banten) yang didanai oleh Bank Dunia dan ADB. Pada proses konstruksinya, pembangunan jalan tersebut minta pengorbanan masyarakat dalam bentuk pembebasan lahan. Dan tidak sedikit jalan baru yang dibangun itu menutup akses masyarakat terhadap sumber-sumber kehidupan, seperti yang terjadi di Kabupaten Gunungkidul, pembangunan jalan lintas selatan tersebut telah menutup akses masyarakat terhadap sumber air, karena jalan yang dibangun harus sesuai dengan spesifikasi yang ditetapkan dari atas dan tidak mengenal kompromi dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Keterputusan akses terhadap sumber daya ekonomi itu juga sering dialami oleh mereka yang lahannya dijadikan jalan tol. Jalan tol yang membelah wilayah mereka menjadi dua bagian terpisah itu mengakibatkan keterputusan akses mereka terhadap sumber daya ekonomi mereka, karena kebetulan sumber daya ekonomi mereka terletak di seberang jalan tol sementara pembuat jalan tol tidak membuat akses khusus mereka. Maka sering terlihat jalan-jalan tol di Indonesia, termasuk tol Jagorawi dipakai untuk menyeberang jalan masyarakat yang membawa hasil tani atau rumput untuk ternak. Hal itu di

satu pihak sangat membahayakan bagi semua (penyeberang maupun pengguna jalan tol), tapi di pihak lain memang tidak ada alternatif bagi masyarakat untuk mengakses sumber daya mereka. Kesemuanya itu membuktikan bahwa pembangunan jalan-jalan, termasuk jalan tol lebih diabdikan untuk kepentingan kapitalis, baik investor yang membangun jalan (tol), yang akan memanfaatkan jalan tol untuk kelancaran distribusi barang mereka, maupun industri otomotif itu sendiri. Pengalaman di lapangan menunjukkan bahwa pembangunan jalan baru lintas selatan telah memicu pertumbuhan kepemilikan kendaraan bermotor di wilayah tersebut, tapi pertumbuhan itu dicapai bukan melalui keuntungan yang mereka peroleh lewat usaha produktif mereka, melainkan dengan menjual moda produksi utama mereka sebagai petani, yaitu tanah, ternak, dan kayu jati.

Jadi disadari atau tidak, kebijakan transportasi yang bertumpu pada kendaraan bermotor dan kemudian diikuti dengan pembangunan infrastruktur jalan raya dan jalan tol itu dapat menimbulkan dampak buruk pada masyarakat dan bahkan dapat menimbulkan tragedi rakyat (*the tragedies of commons*) seperti yang terjadi pada pembangunan bendungan di Thailand Utara yang dimulai tahun 1950an dengan dibiayai oleh Bank Dunia dan didukung oleh para insinyur. Pembangunan bendungan raksasa itu menggantikan dinding-dinding bambu model lama yang diusahakan oleh masyarakat sendiri. Tapi hasil akhir dari pembangunan bendungan itu justru memarginalisasikan masyarakat sekitar, si pemilik sumber air itu sendiri setelah kendali penyaluran air berada pada para pejabat di Departemen Irigasi Kerajaan. Pemerintah-pemerintah informal dari komunitas-komunitas sepanjang sepi sungai dan perangkat undang-undangnya yang kompleks dengan demikian telah diperlemah.

Realitas di lapangan juga menunjukkan bahwa perjalanan dengan menggunakan moda transportasi tidak bermotor semakin tersisihkan dari real-



itas kehidupan maupun kebijakan, sehingga tidak ada riset maupun tindakan untuk mengarah kepada fasilitasi kendaraan tidak bermotor. Berbeda misalnya dengan perjalanan dengan menggunakan moda bermotor yang selalu memperoleh perhatian besar, baik untuk riset maupun pengembangannya. Disparitas ini mencerminkan bias kultur dan riset yang mengkonseptualisasikan perjalanan sebagai fenomena ketergantungan pada kendaraan bermotor. Banyak studi transportasi berfokus pada masalah pengurangan emisi dan kemacetan. Sehingga terlalu banyak data mengenai transportasi automobil, tapi terlalu sedikit yang berbicara tentang perjalanan bukan motor.

Pengaruh iklim globalisasi dalam kebijakan transportasi ini telah menempatkan isu transportasi menjadi persoalan politik ekonomi, bukan sebagai bentuk layanan publik semata. Kebijakan transportasi dibuat bukan semata-mata untuk melayani kepentingan publik agar dapat melakukan mobilitas geografis secara lancar, tapi juga melayani kepentingan kapital. Seringkali bahkan kepentingan kapital lebih dominan. Hal itu terlihat jelas dari perkembangan infrastruktur di masing-masing moda. Infrastruktur kereta api yang mampu melayani jumlah penumpang maupun barang lebih banyak misalnya, justru semakin berkurang, sebaliknya perkembangan ruas jalan raya maupun jalan tol mengalami perkembangan yang cukup pesat, seperti yang dicatat oleh Djoko Setijowarno, bahwa akibat dari maraknya pembangunan jalan raya, panjang jalan rel kereta api makin berkurang. Dalam kurun waktu 45 tahun, panjang rel kereta api mengalami penurunan 34%. Panjang jalan rel kereta api pada 1955 adalah 6.096 km, 45 tahun kemudian tinggal 4.030 km. Jumlah stasiun pada 1955 adalah 1.516 buah menjadi 571 buah pada tahun 2000 (turun 62%). Jumlah lokomotif pada 1939 sebanyak 1.314 unit, menjadi hanya 530 unit pada tahun 2000 (turun 60% dalam waktu 61 tahun). Jumlah penumpang pada 1955 sebanyak 146,9 juta jiwa, pada tahun 2000 terdapat 191,9 juta (ada kenaikan 30% dalam kurun waktu 45 tahun). Ini suatu bentuk penambahan yang sangat kecil bila dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk yang dua kali lipat. Bandingkan dengan jumlah jalan nasional yang mencapai 9.279,68 km dan jumlah kendaraan bermotor yang sudah mencapai 42 juta unit.

Nasib yang buruk juga terjadi pada infrastruktur untuk moda transportasi tidak bermotor yang makin menyusut karena banyak daerah yang dulu mempunyai jalur khusus untuk non motor, yang disebut sebagai jalur lambat, sekarang jalur-jalur itu dihapuskan dan didedikasikan untuk memfasilitasi pergerakan kendaraan bermotor. Perubahan fungsi jalur itu telah menjadikan masyarakat sebagai korban. Penghapusan jalur lambat jurusan Jogjakarta – Klaten tahun 2002 misalnya, berdampak pada meningkatnya jumlah korban kecelakaan lalu lintas menjadi dua kali lipat, karena lalu lintas di sana campur aduk (*mix traffic*) antara kendaraan-kendaraan besar dengan kecil dan antara kendaraan bermotor dengan tidak bermotor. Pejalan kaki dan penyeberang jalan pun makin tidak terlindungi sehingga mereka sering menjadi korban kecelakaan.

Sebagai bagian dari layanan yang harus disediakan oleh negara, aspek aksesibilitas bagi masyarakat dalam transportasi menjadi sangat penting seiring dengan meningkatnya peradaban umat manusia. Tapi justru aspek aksesibilitas ini yang sering terabaikan oleh kebijakan transportasi nasional yang lebih sarat dengan kepentingan ekonomi politik tadi. Hambatan aksesibilitas sering dialami oleh mereka yang tinggal di daerah pedalaman, di daerah perairan, tapi juga dialami oleh mereka yang secara fisik mengalami hambatan (*difable*), anak-anak, orang tua, dan ibu hamil. Baik angkutan darat, laut, maupun udara selalu didesain untuk kaum dewasa dan yang secara fisik tidak mengalami hambatan.

Kebijakan infrastruktur yang menunjang kebijakan transportasi yang memihak kepada pengembangan industri otomotif itu terlihat sekali, misalnya dalam pelaksanaan *Infrastruktur Summit* (2005) yang menyepakati rencana pembangunan infrastruktur fisik untuk menunjang perekonomian nasional. Ada banyak rencana pembangunan infrastruktur yang ditawarkan dalam forum tersebut, tapi paling banyak adalah pembangunan jalan tol. Ada 38 ruas jalan tol ditawarkan dalam proyek infrastruktur ini dengan total panjang ruas jalan mencapai 1.500 kilometer dan nilai keseluruhan proyeknya sekitar Rp 90 triliun. Ruas paling panjang terbentang antara Probolinggo dan Banyuwangi (Jawa Timur), sepanjang 156 kilometer. Di lain pihak terlalu minim investor yang tertarik untuk membangun pelabuhan, jalan-jalan di pedesaan, atau infrastruktur pertanian.

Transportasi Perkotaan : Motorisasi vs Nonmotorize

Transportasi di perkotaan merupakan salah satu isu perkotaan yang menonjol karena peranannya yang sangat sentral di dalam mendinamisir kehidupan kota itu sendiri maupun sebagai sarana mobilitas geografis bagi setiap warga. Di Inggris misalnya, transportasi sudah masuk ke isu hak asasi manusia (HAM), karena mereka meyakini bahwa transportasi itu sarana mutlak untuk dapat mengakses sumber daya ekonomi (bekerja) atau hak-hak ekonomi warga. Tapi justru di sinilah permasalahan yang dihadapi oleh kota-kota di Indonesia. Pemerintah pusat dan lokal diramal-

kan menghadapi kesulitan untuk menjalankan dan mengelola sistem transportasi publik yang sudah ada maupun untuk mengembangkannya. Dalam konteks itu, motorisasi pribadi tidak dapat dilihat sebagai pilihan alternatif untuk memecahkan persoalan dalam sistem transportasi publik. Transportasi kota dan isu motorisasi atau *automobile dependence* (mobilitas yang tergantung pada kendaraan) telah menjadi faktor kritis dalam keberlanjutan dan kelayakan semua kota. Karena itu penting memahami dan mendefinisikan karakteristik utama transportasi kota di wilayah metropolitan seluruh dunia. Tujuannya adalah menyediakan perspektif pokok bagi pembuat kebijakan dan analisis kebijakan dalam areanya dalam konteks global.

Pola-pola perjalanan masyarakat di perkotaan dipengaruhi dan ditentukan oleh faktor sosial, budaya, ruang, perilaku, dan lingkungan tempat tinggal. Tumbuhnya golongan orang kaya baru (OKB) di Jakarta atau kota-kota besar lainnya sebagai dampak dari Kebijakan Paket November (Pakto 1988) telah mendorong perubahan perilaku masyarakat, khususnya OKB dalam hal bertransportasi. Pola perjalanan yang semula dilakukan dengan menggunakan transportasi publik untuk jarak jauh dan becak untuk jarak pendek, kemudian digantikan dengan penggunaan mobil-mobil pribadi, yang mampu menjangkau perjalanan dari jarak pendek sampai jauh, sehingga bersamaan dengan itu peranan becak sebagai angkutan jarak pendek di Jakarta tidak ada lagi. Bila dicermati kurun waktunya, penghapusan becak dari Jakarta dijalankan secara serius pada tahun 1989 ketika Gubernur DKI Jakarta dijabat oleh Wiyogo Ad-

modarminto (1988 – 1992). Gagasan penghapusan becak sudah muncul sejak Ali Sadikin menjadi Gubernur DKI Jakarta (1967 – 1977) dan kemudian diangkat kembali oleh R. Soeprpto (1983 – 1988). Tapi baru pada tahun 1989 gagasan itu menjadi kebijakan yang dilaksanakan di lapangan. Mengapa?

Paska Pakto 1988 dunia perbankan mulai menjamur, muncul orang-orang kaya baru, properti berkembang pesat dan diikuti dengan kepemilikan kendaraan pribadi yang makin dominan, sehingga kemacetan jalan-jalan di Jakarta makin terasa. Keberadaan becak yang sering mangkir di gang-gang jalan, bahkan di depan Istana Negara dirasakan sangat mengganggu laju kendaraan pribadi. Pemda DKI Jakarta juga sudah mensahkan Perda No. 11 tahun 1988 tentang Ketertiban Umum yang dalam salah satu pasalnya melarang becak beroperasi di Jakarta.

Bagaimana pemerintah merespon atau bertindak terhadap berbagai masalah yang muncul dalam keseharian ditentukan oleh sistem sosial, politik, hukum dan ekonomi. Contoh konkretnya adalah penghapusan becak di Jakarta yang merupakan hasil akhir dari pertalian antara kepentingan ekonomi dan politik, yang kemudian dilegitimasi dengan peraturan daerah (Perda No. 11/1988).

Sejak dihapuskannya dari Jakarta, maka peranan becak sebagai moda transportasi jarak pendek kemudian digantikan oleh ojek sepeda motor dan mikrolet. Keduanya merupakan produk dari industri otomotif. Seperti ditulis oleh Yoshifumi Azuma, fakta-fakta menunjukkan bahwa jumlah mikrolet meningkat dari 8.751 unit pada tahun 1990 menjadi 10.498 unit dalam tahun 1996 (Kantor Statistik DKI Jakarta (1997:282). Walaupun statistik tidak memberikan angka pasti, jumlah ojek sepeda dan ojek sepeda motor meningkat sekali di lorong-lorong belakang Jakarta (Bisnis Indonesia, 4/3 1998 dan Suara Karya, 18/2 1998). Perkembangan angkutan kota biaya rendah mendukung peminggiran becak lebih jauh. Hal ini dapat memicu konflik horisontal

antara pengemudi angkot dengan becak seperti yang terjadi pada serangan terhadap dua mikrolet di wilayah Tanjung Priok. Para tukang becak mendesak bahwa operasi mikrolet di Tanjung Priok harus dibatas sampai jam 18.00 agar berbagi penumpang malam hari (Kompas, 11/1 1999).

Jadi kebijakan transportasi di Jakarta yang sangat bias ke kendaraan bermotor itu selain telah menghapuskan peran kendaraan tidak bermotor—yang tidak memakai BBM dan tidak berpolusi udara maupun suara—juga telah menimbulkan konflik horisontal antar sesama pelaku transportasi: becak dengan pengemudi mikrolet. Di pihak lain, industri otomotif lah yang meneguk keuntungan besar dari kebijakan yang bias motorize tersebut. Tabel 1 di bawah ini menunjukkan betapa besarnya jumlah kendaraan bermotor di wilayah Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi), yang melampaui kapasitas jalan. Jumlah yang besar itu tanpa memperoleh perimbangan dari moda angkutan tidak bermotor sama sekali. Bahkan terjadi ketimpangan antara pertumbuhan kendaraan pribadi (penumpang) dengan kendaraan umum (bus). Ini memperlihatkan bahwa kepemilikan kendaraan bermotor telah bergeser, bukan lagi sebagai moda transportasi belaka, tapi sebagai simbol prestise sosial dan kemajuan ekonomi seseorang. Tapi di lain pihak menimbulkan persoalan akut di Jakarta dan kota-kota besar lainnya di Indonesia.

Dominasi kendaraan bermotor di perkotaan seperti Jakarta, Surabaya, Bandung, Medan, Makasar, dll. itu sekarang telah menimbulkan masalah baru yang sulit terurai, terutama menyangkut dengan masalah tingginya polusi udara dan suara, kemacetan yang berdampak pada pemborosan energi, terbuangnya waktu produktif, hilangnya kesempatan berusaha, mudah stress, dan ketergantungan pada penggunaan bahan bakar tidak terbarukan. Masalah yang terakhir ini berkembang menjadi isu keadilan tatkala harga minyak dunia amat tinggi seperti sekarang



(akhir 2007) dan memaksa pemerintah harus mengeluarkan subsidi BBM yang sangat tinggi, lebih dari Rp. 90 trilyun, padahal, yang menikmati subsidi itu adalah golongan kaya yang memiliki mobil pribadi lebih dari satu unit. Masyarakat lapisan bawah yang menggunakan angkutan umum justru tidak turut serta menikmati subsidi. Dominasi kendaraan pribadi ini juga telah mengabaikan keberadaan transportasi umum massal, seperti misalnya kereta api. Jaringan rel yang ada di Jakarta dan merupakan peninggalan penjajahan Belanda tidak dimanfaatkan secara optimal, bahkan malah dihapuskan dan digantikan dengan jalan raya yang bergantung pada kendaraan bermotor. Padahal, keberadaan angkutan umum massal (*mass transit*) selalu menjadi simbol peradaban suatu kota.

Kota-kota besar di Eropa selalu ditandai dengan bagus dan nyamannya angkutan umum massal, baik untuk memfasilitasi mobilitas warganya maupun untuk para turis asing. Mereka mempunyai paradigma bahwa pembangunan transportasi publik perkotaan merupakan suatu sistem transportasi yang humanis dan menjangkau kelompok masyarakat miskin dan berpenghasilan rendah sehingga mereka memperoleh kemanfaatan dari kebijakan transportasi. Ini memiliki implikasi politik yang menempatkan peranan negara (pemerintah) untuk semakin memperkuat keinginan politisnya, kelembagaan dan ketepatan dalam mengambil keputusan yang mencakup unsur sosial, finansial, teknis, dan politis.

Kota-kota besar dengan arus urbanisasi yang tinggi membutuhkan pelayanan mass transit yang baik, karena mass transit tidak hanya berfungsi sebagai moda transportasi saja, tapi juga sebagai proses reproduksi sosial dan budaya masyarakat. Hanya di dalam mass transit mereka dapat melakukan interaksi secara relax karena setelah itu mereka akan tenggelam dalam kesibukan masing-masing di dalam ruangan kerja. Mass transit juga dapat mengatasi kesenjangan sosial dan ekonomi sehingga dapat meminimalisir terjadinya konflik sosial yang dipicu oleh adalah ketidak-adilan dalam bidang ekonomi. Juga dapat membantu mengurangi kemacetan jalan, polusi udara, serta konsumsi minyak dan energi.

Tabel 1

Jumlah Kendaraan Bermotor yang Terdaftar di Wilayah Hukum Polda Metro Jaya

No.	Wil/Samsat	Jenis Kendaraan Bermotor				Jumlah
		Penumpang	Beban	Bus	Spd Motor	
1	Jakarta Selatan	551,487	112,964	99,452	804,368	1,568,271
2	Jakarta Timur	119,214	35,777	16,136	497,504	668,631
3	Jakarta Utara	108,577	36,158	15,167	395,322	555,224
4	Jakarta Barat	474,679	128,457	78,782	870,768	1,552,686
5	Jakarta Pusat	245,653	92,480	46,670	674,128	1,058,931
6	Depok	52,722	7,868	7,632	275,317	343,539
7	Kody. Tangerang	64,416	28,691	6,942	441,691	551,740
8	Kab. Tangerang	94,389	25,070	22,225	569,725	711,409
9	Kody. Bekasi	111,341	32,041	3,874	550,322	707,578
10	Kab. Bekasi	13,175	5,221	170	230,923	249,489
	Jumlah	1,835,653	04,727	7,050	,310,068	967,498

No	Wil/Samsat	Jenis Ranmor				Jumlah
		Penumpang	Beban	Bus	Spd Motor	
	DKI Jakarta	1,499,610	405,836	256,207	3,242,090	5,403,743

Sumber: Polda Metro Jaya, 7 November 2006

Sistem BRT

Di banyak negara berkembang, bus merupakan model terbesar dari transportasi urban, dan sering juga bus menjadi satu-satunya transportasi yang bisa diakses oleh masyarakat miskin. Jasa bus terdiri atas berbagai macam tipe kendaraan dan bisa bersifat efisien dalam mengangkut banyak orang dengan tingkat permintaan kualitas dan kuantitas yang berbeda. Pengalaman menunjukkan bahwa publik menyambut baik banyaknya pilihan transportasi, membuat pertukaran waktu dan ketidakhemaman, serta biaya yang harus mereka bayar. Meskipun, telah jelas mengenai perlunya berbagai macam transportasi publik, masih terdapat tendensi untuk mengadakan transportasi publik yang berbiaya besar dengan tawaran pilihan yang sangat terbatas. Jasa-jasa tersebut biasanya tersubsidi dalam jumlah besar.

Tapi perkembangan selama satu dekade terakhir, banyak kota telah mengembangkan variasi tema tentang pelayanan bus yang lebih baik serta konsep tempat tinggal dalam kumpulan karya terbaik daripada sebuah definisi yang tegas. Bus Rapid Transit (BRT) adalah satu bentuk angkutan berorientasi pelanggan dan mengkombinasikan stasiun, kendaraan, perencanaan dan elemen-elemen sistem transportasi pintar ke dalam sebuah sistem yang terpadu dan memiliki satu identitas unik. Ciri-ciri Bus Rapid Transit termasuk: Koridor busway pada jalur terpisah – sejajar atau dipisahkan secara bertingkat - dan teknologi bus yang dimodernisasi. Meskipun demikian, terlepas dari pemilahan busway, sistem BRT secara umum meliputi: Menaikkan dan menurunkan penumpang dengan cepat, penarikan ongkos yang efisien, halte dan stasiun yang nyaman, teknologi bus bersih, integrasi moda, identitas pemasaran modern, dan layanan pelanggan yang sangat baik. Bus Rapid Transit merupakan lebih dari sekadar operasional sederhana di atas jalur eksklusif bus atau busway. Menurut studi terkini tentang busway sejajar (Shen et. al., 1998), hanya setengah dari kota-kota yang memiliki busway telah mengembangkannya sebagai bagian dari paket tindakan sistematis dan kom-

prehensif dari jaringan angkutan massal kota yang akan kami identifikasi sebagai sistem BRT. Sementara, sistem Bus Rapid Transit selalu mencakup beberapa bentuk jalur khusus eksklusif untuk bus-bus.

Fenomena BRT ini berkembang di Amerika Latin, dimulai dari Curitiba (Brasil), kemudian diadopsi dengan mengalami penyempurnaan desain maupun manajemen, seperti yang terjadi di Bogota, Ibu Kota Colombia. Pengalaman di Bogota itu kemudian ditiru oleh Pemda DKI Jakarta pada tahun 2003 (mulai dioperasikan tanggal 15 Januari 2004). Dan keberhasilan Jakarta membangun busway itu telah mendorong beberapa kota lain di Indonesia, seperti Surabaya, Makassar, dan Batam untuk membangun sarana angkutan massal dengan sistem BRT. Ini merupakan suatu pilihan yang paling realistis, bila dibandingkan dengan besaran biaya investasi yang paling kecil –dibandingkan dengan monorail dan subway—tapi kapasitas angkutnya bisa melebihi subway dan monorail. Di Bogota misalnya, busway mampu mengangkut 1,6 juta penumpang per hari. Sedangkan subway di Jakarta yang sedang akan dibangun itu diperkirakan hanya mampu mengangkut 400.000 penumpang per hari.

Keberhasilan Bogota membangun sistem BRT karena sistem itu diintegrasikan dengan pengembangan infrastruktur non motor, khususnya sepeda. Jalur-jalur khusus sepeda dibangun di sepanjang jalan jaringan jalur busway, sehingga dapat mendorong warga untuk menggunakan sepeda sebagai angkutan pengumpan (*feeder transport*). Walikota Bogota, Enrique Penalosa –yang membangun busway di Bogota—juga membangun tempat parkir sepeda yang amat megang, sehingga memberikan kebanggaan bagi warga yang bersepeda. Hal yang sama tidak dilakukan oleh Gubernur DKI Jakarta (1997 – 2007) Sutiyoso saat membangun busway di Jakarta, sehingga busway di Jakarta sebagai suatu sistem belum berjalan dengan baik.

Pentingnya Transportasi publik,



karena: (1) Transportasi dapat membuat perubahan besar dalam meningkatkan produktivitas dan mempromosikan kesetaraan social (*social equity*), karena perempuan masih memiliki akses terbatas untuk transportasi publik dan kendaraan umum dibandingkan dengan pria. Di daerah perkotaan, tidak ada yang lebih menyenangkan kecuali rute jalan yang non-radial dan tidak sibuk (*non-peak*), dimana perempuan di sini lebih bergantung pada jalan seperti ini dari pada laki-laki. (2) untuk menjamin mobilitas berkelanjutan (*sustainable mobility*) yang menyatukan segala macam upaya untuk mencapai keseimbangan biaya dan manfaat positif dari perencanaan kebijakan sektor transportasi. Ini menandai adanya pergeseran dari pendekatan perencanaan transportasi tradisional, yang mengkonseptualisasikan transport sebagai sebuah permintaan dan infrastruktur pendukung bagi pertumbuhan ekonomi, menuju pendekatan kebijakan melalui bukti dan perkiraan resiko, serta untuk mengetahui kemungkinan-kemungkinan dari pertumbuhan yang tidak terkendali.

Meski pada awalnya inklusi memiliki potensi positif untuk memecahkan persoalan transportasi, dalam perkembangannya, inklusi yang terjadi justru telah meningkatkan perkembangan penggunaan motor sebagai moda untuk mobilitas personal warga masyarakat. Lebih mudah untuk melakukan mobilitas jarak pendek dengan motor daripada moda transportasi publik seperti bus misalnya, selain itu adanya berbagai kemudahan untuk memiliki motor di saat ini. Saat ini kesenjangan yang bersifat vertikal semakin besar, dari moda transpor publik menjadi moda transpor yang bersifat individual. Masyarakat lebih memilih motor atau mobil untuk mobilitas geografisnya, artinya inklusi masih rendah.

Transportasi yang Berkelanjutan

Uraian di depan dapat memberikan gambaran kondisi transportasi nasional yang sangat bertumpu motorisasi sehingga menimbulkan berbagai dampak negatif baik terhadap lingkungan fisik, sosial, ekonomi, dan budaya. Kebijakan transportasi nasional yang bertumpu pada motorisasi membuat lingkungan fisik terdegradasi akibat pemborosan energi tak terbarukan dan polusi udara yang tinggi. Kebijakan tersebut juga sama sekali tidak mengarah kepada penciptaan sistem transportasi yang berkelanjutan. Padahal, prinsip transportasi yang berkelanjutan itu harus menjadi orientasi dari seluruh kebijakan transportasi nasional.

INFOTRANS (*Indonesia NGOs Forum for Transportation*) pada tahun 2000 merumuskan transportasi yang berkelanjutan (*sustainable transportasi*) itu adalah transportasi yang memenuhi rasa keadilan, kenyamanan, merata, partisipatif, ramah lingkungan dan efisien sumberdaya alam dan ruang, dikelola secara transparan, taat azas, terbuka, menyerap tenaga kerja dan menjamin

Kegagalan pemerintah kota dalam penyediaan sistem transportasi publik dapat mengganggu perkembangan suatu wilayah/kota, mempengaruhi efisiensi ekonomi kota, bahkan menimbulkan kerugian lainnya. Isu-isu ketidaksepadaan misalnya, dapat berakibat pada masalah sosial, kemiskinan (*urban/rural poverty*), dan kecemburuan sosial.

Dampak dari kegagalan sistem transportasi antara lain pembangunan jalan yang menyingkirkan masyarakat akibat pembebasan lahan, perambahan ruang-ruang jalan oleh pedagang kaki lima, penggunaan ruang jalan untuk parkir secara ilegal, dan makin teringgirkannya angkutan-angkutan tradisional seperti becak dan sebagainya yang berpotensi menciptakan kemiskinan kota. Kemiskinan akan menjerat kelompok masyarakat berpenghasilan rendah akibat dari sistem transportasi yang tidak mampu melindungi mereka.

kesinambungan untuk generasi mendatang.

Guna mencapai transportasi yang berkelanjutan itu perlu dilakukan berbagai aksi, di antaranya:

Pertama, *energy efficient* transportation modes yang mencakup: 1). Non-motorized, perlu membangun jalur khusus untuk kendaraan tidak bermotor, pengoperasian feeder untuk kawasan permukiman, dan perlunya pengakuan kendaraan tidak bermotor. 2). Fasilitas pejalan kaki dan penyandang cacat, perlu penyediaan trotoar yang besar, nyaman dan aman, fasilitas penyeberangan yang strategis dan dekat halte, tangga tidak curam, aman; akomodatif dan memberikan akses yang mudah bagi penyandang cacat. 3). Potensi lokal, pengembangan transportasi menekankan pada potensi lokal dan kemandirian, pemberdayaan tenaga trampil guna pengelolaan transportasi, dan pengembangan sarana transportasi yang berorientasi pada potensi sumberdaya alam dan teknologi lokal. 4. *Public transportation* dikembangkan

berdasarkan syarat aman, nyaman, murah, massal, dan tepat waktu, dapat diandalkan, route jelas dan tidak tumpang tindih, halte, traffic informasi dan ada fasilitas transit bagi penumpang.

Kedua, *Clean Fuel* dan *Clean Technology Vehicle*. Pengembangannya menekankan pada: 1). *Clean energy* yang memiliki dampak polutan minimal, mengakomodasi kebijakan diversifikasi energi bersih (BBG, solar cell dan lain-lain), ditegakkan uji emisi, tersedianya infrastruktur distribusi dan pengisian energi, diterapkannya kebijakan bensin tanpa timbal (*unleaded*), kebijakan energi yang terjangkau. 2). *Vehicle technology -motorized*, teknologi yang dikembangkan harus mengacu pada penerapan *catalytic converter*, pembatasan umur kendaraan, *upgrade* teknologi kendaraan tidak bermotor dan dilakukannya konversi teknologi dua tak menjadi empat tak.

Ketiga, *Clean Air Efforts* dikembangkan dalam rangka peningkatan kualitas udara. Maka kebijakan transportasi harus mendasarkan pada prinsip: 1). Ramah lingkungan, pengembangan infrastruktur transportasi harus memperhatikan upaya pemeliharaan ruang terbuka hijau (*green belt*), wahana penyerapan emisi dan kebisingan, pengembangan *buffer zone* dan kebisingan antar jalan atau jalan dengan permukiman penduduk. 2). Baku mutu udara, perlu ditetapkan standar secara obyektif dan di dalam implementasi mengacu pada independensi monitoring pencemaran, pelibatan masyarakat, indicator polusi secara alamiah, standar baku mutu secara partisipatif. 3). Aturan perundangan, dimana harus tersusun peraturan perundangan yang jelas dan dapat ditegakkan, ada ketentuan baku mutu emisi yang dibuat oleh masyarakat (lokal), ada kebebasan akses informasi terhadap baku mutu tingkat pencemaran. 4). Infrastruktur transportasi, dimana tercukupi fasilitas jalan dan terpadu dengan moda transportasi.

Keempat, *Management Transportation*. Didalamnya terdapat 1). penyediaan pilihan fasilitas sarana transportasi darat dan air yang terjangkau dengan memperhatikan jenis transportasi yang dibutuhkan berdasar jarak dan keperluan. 2). Perubahan peruntukkan tata ruang secara efektif dan partisipatif. 3). Penghindaran konflik kepentingan antar institusi/instansi yang terkait dengan transportasi. 4). Pengembangan teknologi transportasi yang ramah lingkungan dan dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat. 5). Penghapusan segala bentuk pungutan yang tidak sesuai dengan prinsip pemerataan, keadilan dan efisiensi sistem. 6). Penghargaan terhadap penumpang secara lebih manusiawi. 7). Penyediaan ruang bagi pejalan kaki dan penyandang cacat serta jalur sepeda terpisah dari pengguna jalan lainnya. 8). Penye-

lenggaraan *good governance* dengan mengembangkan peraturan perundang yang mengikat dan taat azas.

Jika perumusan kebijakan publik transportasi hanya berfokus pada teknologi dan mengabaikan aspek sosial budaya dari transportasi ini mencerminkan pendekatan yang sempit. Bukan hanya faktor teknologi yang turut memperkuat penciptaan polusi dan kemacetan, tetapi faktor gaya hidup, budaya mobil dan faktor kultural lain bersamasama dengan sistem lainnya menambah kerumitan permasalahan transportasi. Sistem transportasi mencerminkan "kehidupan" dari sebuah kota, yang menyediakan mobilitas dan akses yang sangat penting untuk melaksanakan aktivitas. Namun banyak sistem transportasi di dunia yang kemudian mulai mengancam habitabilitas kota, sebagaimana jumlah perjalanan dan kendaraan mulai melampaui kemampuan sistem infrastruktur yang ada. Kemacetan lalu lintas yang timbul telah berdampak langsung pada pertumbuhan ekonomi, namun bukan pada keamanan, tetapi pada kebisingan, penggunaan bahan bakar, dan polusi udara. Masalah ini menjadi akut di kota-kota besar pada negara berkembang. Jumlah populasi yang membengkak dan kepadatan berbagai jenis kendaraan yang tinggi menimbulkan rata-rata jumlah mortalitas dan morbiditas yang tinggi, yang disebabkan oleh kecelakaan lalu lintas.

Pendidikan dan Partisipasi Publik

Keperluan untuk memodifikasi kebijakan transportasi saat ini dirasakan sangat besar, baik di perkotaan maupun di pedesaan, baik untuk perjalanan pendek maupun jauh agar sistem transportasi yang tersedia di masyarakat mampu melayani kepentingan semua pihak dengan kondisi geografis, ekonomi, sosial, dan budaya yang beragam.

Di perkotaan, perubahan kebijakan itu terkait dengan peningkatan dramatis populasi urban kuat sehingga menuntut pemerintah kota maupun pusat untuk menyediakan moda transportasi yang

memadai dan *accessible* bagi semua warga kota. Tapi sekaligus mampu turut mewujudkan kota yang layak huni (*livable city*). Prinsip-prinsip efisiensi, ramah lingkungan, dan *sustainability* merupakan prinsip yang tidak dapat ditawar dalam hal pengembangan sistem angkutan perkotaan. Masyarakat yang berjalan, bersepeda, menggunakan angkutan, atau berkendara memerlukan lebih banyak pilihan untuk berpindah dari satu tempat ke tempat lainnya. Bentuk pertumbuhan kota saat ini cenderung telah meningkatkan penggu-



naan transportasi berbasis motor dan meningkatkan dampak pada lingkungan. Pertumbuhan populasi kota yang diakibatkan oleh migrasi rural-urban yang berlangsung lebih cepat dari pada kemampuan pembangunan sarana dan prasarana juga perlu dipertimbangkan dalam pembangunan kesadaran masyarakat dalam bertransportasi.

Kebutuhan transportasi penumpang di kota-kota besar dan di pedesaan menunjukkan pesatnya perkembangan sejumlah moda transportasi, namun masih ada sebagian besar masyarakat yang menggunakan transportasi kolektif, terutama bus. Dengan menurunnya performa dan re-

liabilitas bus umum bersamaan dengan terjadinya reformasi ekonomi berkontribusi besar pada peningkatan substansial dalam penggunaan kendaraan pribadi (mobil/motor). Pilihan intervensi untuk mengatasi persoalan transportasi saat ini paling sangat bergantung pada perkembangan infrastruktur yang ada, pola pemukiman, aktivitas industri dan perdagangan, budaya, dan pada manfaat ekonomi dan sosial pada kawasan tersebut. Infrastruktur yang ada dapat mempengaruhi pilihan intervensi atau kebijakan transportasi yang diambil. Perkembangan jalan dan infrastrukturnya merupakan kondisi mutlak untuk mendukung pertumbuhan ekonomi. Kepadatan jalan dan infrastruktur transportasi lain perlu diarahkan untuk mendukung pertumbuhan yang diperlukan

dalam kegiatan ekonomi untuk menjamin standar kehidupan penduduk. Pencegahan beralihnya penduduk ke transportasi pribadi seiring meningkatnya pendapatan akan menjadi tantangan besar yang dihadapi oleh negara saat ini, terutama menghadapi globalisasi dan mekanisme pasar.

Pemerintah di tingkat lokal maupun nasional perlu merumuskan kebijakan transportasi dengan mempertimbangkan bahwa kota dibangun dengan pendekatan jangka panjang. Oleh sebab itu setiap perencanaan yang dibuat harus merupakan perencanaan yang sistematis, komprehensif, dan disertai dengan visi jangka panjang kota, termasuk bagaimana sistem transportasinya dikembangkan dan diubah sesuai dengan perkembangan. Masalah yang menyangkut pengaturan dan manajemen sistem transportasi (termasuk di sini adalah regulasi dan izin pelaksanaan), merupakan hal-hal yang sama pentingnya dengan isu-isu teknis. Berbagai kebijakan yang mempengaruhi masalah transportasi harus diharmonisasikan, sehingga keduanya dapat berjalan seiring, misalnya, program untuk mendorong penggunaan mass transit di satu pihak dan mengurangi perjalanan dengan mobil berpenumpang satu (*single-occupant car travel*) di pihak lain.

Hal penting lainnya untuk diperhatikan adalah meningkatkan integrasi transportasi dan perencanaan tata guna lahan (*land use planning*). Keterpaduan antara perencanaan transportasi dengan tata ruang itu sangat mutlak diperlukan mengingat pergerakan dalam transportasi tidak terpisahkan dari di mana orang itu tinggal. Seringkali, tumbuhnya lokasi-lokasi baru untuk pemukiman maupun usaha tidak terintegrasi dengan perencanaan transportasi yang ada sehingga menimbulkan kekacauan baru di perkotaan, khususnya dalam hal bertransportasi. Peningkatan dalam elemen tunggal dan terpisah dari sistem transit atau rencana transportasi jarang memiliki pengaruh yang kuat. Sedangkan pendekatan sistematis dapat memuncul-



kan energi untuk memperkuat sistem transportasi, dan mem-perbaikinya.

Sedangkan perubahan ke-bijakan sistem transportasi di pedesaan amat diperlukan agar kebijakan transportasi mampu mendorong kemajuan desa melalui kelancaran distribusi produk-produk mereka sehingga cepat sampai pada konsumen. Dengan tersedianya angkutan pedesaan yang accessible dan sesuai dengan kondisi lokalnya, diharapkan hasil tangkapan nelayan di laut akan muda tersalurkan ke pasar sehingga tidak mengalami pembusukan yang pada akhirnya merugikan nelayan sendiri. Demikian produk-produk agro (pertanian, peternakan, perikanan, dan peternakan) akan cepat didistribusikan ke konsumen secara lebih cepat. Konsekuensi dari kebijakan ini adalah negara tidak hanya membangun jalan yang lebar saja, tapi juga melengkapinya dengan penyediaan sarana angkutan yang memadai dan dapat dikelola oleh komunitas desa guna menghindari terjadinya monopoli angkutan di pedesaan oleh elit desa. Tanpa adanya kebijakan yang integral ini maka pengembangan infrastruktur jalan di pedesaan yang bagus-bagus hanya akan melahirkan kesenjangan ekonomi pada masyarakat desa itu sendiri. Bahkan kelompok yang paling miskin pun tidak mampu mengakses infrastruktur tersebut karena tidak mampu membayar moda yang tersedia.

Dalam upaya mengubah kebijakan itu, maka lembaga-lembaga penelitian dan pengkaji kebijakan di tingkat lokal maupun nasional diperlukan peranannya secara aktif untuk membantu merumuskan kebijakan berbasis *tacit knowledge* masyarakat sehingga kebijakan publik yang dihasilkan

tidak sekadar sebagai proses transmisi, adaptasi pengetahuan dan teknologi inovasi yang bersifat replikasi blueprint kebijakan dari luar, tapi hasil dari kecerdasan lokal (*local genius*) kearifan lokal (*local wisdom*).

Peran lembaga-lembaga penelitian maupun lembaga swadaya masyarakat (LSM) bukan hanya didalam membantu merumuskan kebijakan yang tepat, tapi juga dalam melakukan pendidikan publik. Sejumlah aspek modernisasi telah menyebabkan konsekuensi-konsekuensi yang tidak tampak, misalnya rendahnya pengetahuan mengenai cara untuk mengurangi kebutuhan transportasi, juga bagaimana mengurangi perjalanan dengan mobil. Pendidikan publik bertujuan untuk memberikan pengertian kepada masyarakat mengenai cara-cara mengurangi kebutuhan perjalanan yang amat tergantung pada kendaraan pribadi, tapi sekaligus juga memperkuat basis pengetahuan masyarakat akan hak-hak mereka yang harus dipenuhi oleh negara dalam hal transportasi. Dengan demikian masyarakat akan selalu bersikap kritis terhadap setiap kebijakan pembangunan infrastruktur jalan: apakah itu menjawab kebutuhan masyarakat setempat atau kah hanya untuk memfasilitasi kepentingan kapital belaka?

Pendidikan publik itu diharapkan juga akan mendorong inklusi masyarakat bergerak menuju ke penggunaan transportasi publik, sukur-sukur merubah moda angkutan dengan sepeda dan jalan kaki (*cycling and walking*). Ini adalah *tacit knowledge* yang perlu dipertimbangkan dalam menyusun kebijakan transportasi nasional, yaitu segmen-segmen atau strata tertentu yang menggunakan bis atau mobil pribadi atau mengendarai motor.

Sekarang saat yang tepat untuk mengintegrasikan efek samping dari modernitas terhadap transportasi dalam penelitian ilmu-ilmu sosial. Ini berimplikasi pada pergeseran fokus dari aspek-aspek praktis pertumbuhan transportasi dan solusi teknis menjadi kebutuhan inheren manusia. Saatnya untuk mengadaptasi visi pembangunan atas

realitas. Riset mengenai pengaruh automobilitas pada masyarakat sangatlah dibutuhkan guna mengembangkan visi yang memadai terkait dengan masyarakat yang terus berkembang. Pembuat kebijakan publik seharusnya mempunyai pengetahuan yang layak, memadai tentang kerugian dan manfaat pembangunan yang tengah berlangsung saat ini dengan meletakkan kepentingan publik untuk kembali ke transport publik yang telah mereka tinggalkan akibat buruknya kondisi transpor publik sebelumnya.

Dalam hal kebijakan pengembangan sistem transportasi jarak jauh, keberagaman moda transportasi seperti yang berbasis pada jalan raya, jalan rel, laut, dan udara harus tetap dijaga keberadaan dan keseimbangannya agar di satu pihak memberikan aksesibilitas kepada semua warga dengan keragaman geografis, ekonomi, sosial, dan budaya. Tapi di pihak lain agar tidak menimbulkan ketergantungan baru dalam hal mobilitas jarak jauh. Memberikan perhatian pada jalan raya saja (mobil) dan transportasi udara —hanya karena bertarif murah dan cepat saja—sangat berbahaya bagi kepentingan berbangsa. Sebab, bila terjadi monopoli dan penyelenggara angkutan menentukan tarif sesuai kehendak mereka, maka hak warga untuk memperoleh layanan transportasi tidak ada lagi. Kecuali itu, dengan karakter geografis Indonesia sebagai negara kepulauan, banyak daerah yang tidak akan dapat terjangkau oleh kendaraan bermotor, kereta api maupun pesawat, tapi hanya dapat dijangkau dengan kapal-kapal kecil. Bila moda tersebut tidak tersedia, maka hak mereka untuk melakukan perjalanan akan musnah.

Kebijakan untuk mempertahankan keragaman moda itu menuntut adanya cost yang harus dibayar, karena tidak semua pengembangan moda transportasi menguntungkan. Tapi justru di sinilah peran negara melalui kebijakan subsidi. Transportasi di sini tidak semata-mata berfungsi untuk kepentingan ekonomis belaka, tapi juga pelayanan kepada warga.



Sebagai catatan akhir dari tulisan ini ingin penulis katakan bahwa kebijakan transportasi nasional yang ada selama ini mengalami bias motorisasi sebagai cermin dari kuatnya lobi industri otomotif pada penentu kebijakan. Konsekuensi dari pilihan moda yang bias motorisasi tersebut, infrastruktur yang dibangun pun bias ke jalan raya. Padahal, wilayah RI tidak seluruhnya cocok dikembangkan jalan raya. Pembangunan infrastruktur jalan raya itu juga meminta pengorbanan moda angkutan tidak bermotor yang sangat diperlukan oleh masyarakat miskin, masyarakat desa, atau masyarakat kota sekarang untuk perjalanan jarak pendek. Konsekuensi yang lebih buruk dari kebijakan transportasi yang bias motorisasi adalah sistem transportasi yang ada sekarang tidak menjamin keberlanjutan kehidupan antar generasi karena terlalu banyak mengkonsumsi bahan bakar yang tidak terbarukan.

Singkatnya, mengimplementasikan kebijakan untuk menyesuaikan agenda transportasi lingkungan harus dilihat sebagai bagian dari paket intervensi. Dalam mencapai hasil yang diinginkan memerlukan kombinasi antara opsi teknologi dan kebijakan yang meningkatkan performa sistem transportasi dengan dampak terhadap lingkungan yang rendah. Hambatan serius dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut adalah keberhasilannya bergantung pada kemauan sejumlah stakeholder. Komitmen pemerintah dan sejumlah institusi sangat diperlukan, karena masalah lingkungan akan bersaing dengan beberapa kepentingan lainnya. Institusi yang mengurus masalah transportasi di banyak negara berkembang perlu melakukan reformasi untuk menjawab tantangan ini. Mengimplementasikan intervensi yang berbeda menuntut komitmen, *political will*, dan dukungan publik. Dengan kebijakan dan kemungkinan penerapan teknis yang beragam, dipadu dengan peningkatan serius konsumsi bahan bakar, serta dampak pada lingkungan dan ketahanan, tidak diragukan lagi bahwa tantangan ini akan dapat diatasi. Ini juga akan membutuhkan reformasi institusional dengan metode perencanaan yang terintegrasi dan implementasi yang terkoordinasi, sumber daya dengan kemampuan tinggi, serta akses pada sumber keuangan yang substansial.

Untuk itulah saatnya kebijakan tersebut ditinjau kembali sebelum berlanjut agar tidak menimbulkan bencana yang lebih besar kepada masyarakat di masa mendatang. Upaya untuk meninjau kembali dan merumuskan kebijakan transportasi yang baru itu hanya mungkin dilakukan bila ada pendidikan dan partisipasi publik, sehingga publik menjadi cerdas dan mempunyai kapasitas untuk turut merumuskan kebijakan transportasi yang membumi. Sinergi antara masyarakat yang cerdas dan intelektual kampus yang mau membumi, pasti akan melahirkan perubahan yang lebih baik dan membumi pula. Selama ini kebijakan transportasi hanya ditentukan oleh Departemen/Dinas PU dan Departemen/Dinas Perhubungan dengan dukungan orang-orang kampus atau konsultan yang teks book thinking dan tidak membumi serta atas desakan kepentingan kapitalisme global (melalui negara-negara pemberi pinjaman). Penentu kebijakan transportasi yang sesungguhnya bukan Departemen/Dinas teknis, tapi negara-negara pinjaman atau bahkan industri otomotif itu sendiri. Wajar bila kemudian kebijakan yang dihasilkannya sangat bias motorisasi dan tidak peka terhadap kondisi geografis di Indonesia yang amat beragam.