

orkel-07-005

PEMBERDAYAAN HUKUM DALAM MANAJEMEN TRANSPORTASI DI IBUKOTA JAKARTA

Kristianto P. H.

Fakultas Hukum
Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, Jakarta

kristianto.ph@atmajaya.ac.id

ABSTRACT

The traffic jam in Jakarta has becoming worse from day to day. Many factors have caused traffic jam in Jakarta and some policy has been issued in order to solve the problems but the problems are still there. As a country with supremacy of law, legal instrument could give significant contribution to the solutions of Jakarta's traffic jam. Legal instrument through supports from others diciplines will secure the traffic manajement policy. Moreover, legal instrument can be used as a tool for social change in the community that will support efective management of transportation in Jakarta.

Key words: transportation, policy, management, law

1. PENDAHULUAN

Kepadatan lalu lintas kota Jakarta semakin hari terasa semakin memburuk. Hampir semua ruas jalan di ibukota selalu mengalami kemacetan, terutama pada jam-jam berangkat dan pulang kantor. Berbagai upaya sesungguhnya telah diupayakan oleh Pemerintah DKI Jakarta, dari pelebaran jalan, pembatasan kendaraan pada wilayah tertentu melalui mekanisme *3 in 1 (three in one)* sampai dengan upaya pengadaan sarana transportasi massal terpadu *busway* (transjakarta) dan monorel (yang belum jelas nasibnya).

Kepadatan lalu lintas di ibukota sesungguhnya disebabkan oleh banyak faktor: dari rendahnya disiplin para pengguna jalan, pengawasan lalu lintas yang kurang memadai, peningkatan jumlah kendaraan yang tidak sebanding dengan perkembangan ruas jalan, hingga belum memadainya sarana transportasi massal yang aman dan nyaman.

Untuk menjawab permasalahan transportasi di ibukota, diperlukan perencanaan yang tertata dengan baik dan terintegrasi dalam suatu sistem yang terpadu. Sebagai negara hukum, perencanaan ini harus diberikan payung hukum agar

dapat memberikan kepastian dan jaminan pelaksanaannya. Lebih jauh lagi, hukum juga dapat memainkan peranannya sebagai sarana pembaharuan masyarakat untuk dapat membantu menyelesaikan atau setidaknya meminimalisasi masalah kepadatan lalu lintas di ibukota Jakarta.

Dengan demikian, jelas peranan hukum sangat diperlukan guna menata transportasi di Jakarta guna mendukung Jakarta sebagai kota metropolitan internasional.

Tulisan ini akan mengkaji sebagai berikut.

- a. Sebagai negara hukum, penataan transportasi di Jakarta memerlukan payung hukum yang jelas dan tegas. Untuk itu, perlu dikaji bagaimana hukum berperan dalam manajemen transportasi di Jakarta.
- b. Bagaimana peran hukum dalam membangun budaya masyarakat yang mendukung manajemen transportasi yang baik.

2. METODE PENELITIAN

Tulisan ini dibuat dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, artinya kajian dilakukan dengan mengacu pada norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang dikaji.

3. HASIL DAN BAHASAN

3.1 Peran hukum dalam kebijakan penataan transportasi di ibukota

Permasalahan transportasi senantiasa menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam kehidupan masyarakat modern, terutama di kota-kota metropolitan seperti Jakarta. Dalam pemahaman konsep, transportasi adalah adanya pergerakan berupa perjalanan (*trip*) dari asal (*origin*) sampai ke tujuan (*destination*). Asal perjalanan dapat berupa rumah tinggal (*home*) sehingga dikenal dengan sebutan "*home base trip*", dengan tujuan dapat berupa tempat kerja, tempat rekreasi, olahraga, dan aktivitas sosial lainnya.¹

Kebutuhan akan transportasi merupakan kebutuhan mendasar yang pasti dilakukan oleh setiap orang yang ada di ibukota Jakarta dan daerah sekitarnya. Umumnya, transportasi ini dibutuhkan untuk perjalanan dari rumah (*home base*) menuju tempat kerja atau sekolah. Hal ini tergambar dengan jelas pada kondisi jalan-jalan utama di kawasan perkantoran di ibukota yang mengalami kepadatan pada jam-jam masuk dan pulang kantor dibandingkan dengan kondisi jalan pada hari Minggu atau hari libur.

Karena itu, kebutuhan akan transportasi merupakan kebutuhan mutlak yang tidak dapat diabaikan sehingga penataannya memerlukan pendekatan yang komprehensif dan diberikan payung hukum sebagai landasannya.

Terkait dengan penataan transportasi ada beberapa undang-undang yang terkait di dalamnya.²

1. Undang-Undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan, yaitu pengaturan tentang moda transportasi yang menyangkut pembina, pengaturan, dan pengawasan moda transportasi.
2. Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 jo Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yaitu peraturan yang mengatur tentang kewenangan, proses dan prosedur, serta kelembagaan sebagai pedoman administrasi dalam kegiatan penataan ruang, yang meliputi penyusunan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
3. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu pengaturan kewenangan daerah dalam menata wilayahnya secara otonom.
4. Undang-Undang No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, yaitu peraturan yang mengatur penyelenggaraan jalan sebagai infrastruktur penting dalam menjamin terselenggaranya kegiatan sosial ekonomi masyarakat.
5. Undang-Undang No. 25 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yaitu pengaturan tentang tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan di tingkat pusat dan daerah.

Dalam peraturan-peraturan sebagaimana tersebut di atas, pengaturan manajemen transportasi merupakan bagian kewenangan dari Pemerintah Daerah yang harus menjadi bagian terintegrasi dengan konsep penataan ruang yang terpadu di daerah yang bersangkutan. Tugas pemerintah terkait manajemen transportasi menurut ketentuan perundang-undangan Indonesia meliputi aspek perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pembinaan.

Dari peraturan-peraturan yang terkait dengan penataan manajemen transportasi sebagaimana tersebut di atas, terdapat sejumlah persoalan yang dapat ditemukan.

a. Minimnya aturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan manajemen transportasi

Dari sisi teori perundang-undangan, kedudukan undang-undang merupakan suatu pengaturan yang bersifat umum dan merupakan penjabaran dari amanah aturan dasar suatu negara, dalam hal ini Undang-undang Dasar 1945. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan di atas merupakan ketentuan umum belaka yang masih harus dituangkan dalam aturan pelaksana yang dapat berupa

1. Peraturan Pemerintah untuk pengaturan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan berlaku secara nasional;
2. Peraturan Daerah untuk pengaturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Provinsi atau kabupaten/kota dan berlaku untuk daerah yang bersangkutan; atau
3. peraturan pelaksana lainnya, seperti Peraturan Presiden/Keputusan Presiden dan Peraturan Menteri/ Keputusan Menteri.

Untuk itu, dalam memberdayakan ketentuan yang diatur dalam undang-undang diperlukan peraturan pelaksana yang jelas dan tegas untuk dapat menjalankan amanat undang-undang yang bersangkutan.

Terkait dengan upaya penataan manajemen transportasi, minimnya ketentuan pelaksana yang dengan jelas dan tegas mengatur teknis pelaksanaan dari undang-undang merupakan kendala dalam mengefektifkan penataan manajemen transportasi.

Lebih jauh lagi, pada tingkat undang-undang pun, ketentuan-ketentuan yang terkait dengan manajemen transportasi umumnya lemah dalam aspek penegakan hukum. Ini terlihat dari tidak adanya pengaturan tentang sanksi bagi pelanggaran terkait dengan penataan transportasi di Indonesia, khususnya di Jakarta. Sebagai contoh, dengan ketentuan yang ada pada saat ini, seorang pejabat negara yang berwenang menetapkan penataan ruang dapat saja menetapkan kawasan hijau menjadi kawasan pemukiman sehingga membuat kemacetan semakin tinggi dan polusi udara semakin membahayakan. kepadanya tidak ada sanksi yang dapat diberikan. Hal ini menyebabkan penataan manajemen transportasi tidak berjalan efektif.

b. Ketidakharmonisan pengaturan di bidang manajemen transportasi

Kelemahan lainnya dari pengaturan penataan manajemen transportasi adalah ketidakharmonisan pengaturan akibat lemahnya koordinasi antarsektor dalam penataan manajemen transportasi. Contohnya, penataan ruang merupakan kewenangan Departemen Pekerjaan Umum melalui Direktorat Jenderal Penataan Ruang, sedangkan pengaturan jalan berada di bawah Departemen Perhubungan melalui Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya (DLLAJR). Masing-masing sektor memiliki program masing-masing dalam menjalankan kewenangannya: Departemen Perhubungan terus menata aspek lalu lintas, sedangkan Departemen Pekerjaan Umum berfokus memikirkan penataan ruang melalui visinya sendiri sehingga kebijakan terkait dengan penataan manajemen lingkungan menjadi tidak efektif.

Di samping itu, kebijakan di sektor ekonomi seringkali tidak mendukung program penataan transportasi massal. Hal ini antara lain terlihat dengan kemudahan kredit kepemilikan kendaraan bermotor, baik roda dua maupun roda empat. Bandingkan bunga kredit kepemilikan kendaraan bermotor yang jauh lebih rendah daripada kredit kepemilikan rumah, padahal rumah merupakan kebutuhan yang lebih

utama daripada kendaraan bermotor. Kebijakan ini jelas mendukung masyarakat untuk sebanyak-banyaknya memiliki kendaraan pribadi dan meninggalkan transportasi umum sehingga hasilnya tidak lain dari kemacetan yang terus bertambah.

c. Penegakan hukum di bidang manajemen transportasi yang setengah hati

Persoalan terakhir yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah masalah penegakan hukum. Isu ini menjadi persoalan utama dalam upaya pemberdayaan hukum bagi penataan manajemen transportasi di ibukota.

Sebagaimana permasalahan penegakan hukum di bidang lainnya di Indonesia, penegakan hukum di bidang penataan manajemen transportasi juga merupakan masalah yang sangat mendasar dan menjadi persoalan utama. Hal ini dapat dilihat dalam pengaturan lalu lintas di ibukota. Sebagai contoh, pada kebijakan pembatasan kendaraan untuk ruas Jalan Jend. Sudirman pada jam-jam tertentu, pada pelaksanaannya calo/joki *3 in 1* dapat dengan mudah ditemui untuk menghindari ketentuan *3 in 1* tersebut. Contoh lainnya adalah kewajiban penggunaan lajur kiri bagi pengguna kendaraan bermotor roda dua, yang telah disosialisasikan sejak lama, namun sampai saat ini tidak ada realisasinya, bahkan tidak jarang aparat yang bertugas mengatur lalu-lintas dengan menggunakan kendaraan bermotor roda dua juga menggunakan jalur kanan yang seharusnya tidak digunakan oleh kendaraan roda dua.

Persoalan-persoalan sebagaimana tersebut di atas menjadi kendala dalam memberdayakan hukum bagi penataan manajemen transportasi yang lebih baik di ibukota sehingga sampai saat ini kondisi transportasi di ibukota masih tetap tidak tertata dengan baik.

3.2 Peranan hukum dalam pembaharuan masyarakat terkait dengan manajemen transportasi

Pada uraian sebelumnya, jelas tergambar bahwa ketidakefektifan peranan hukum dalam penataan manajemen transportasi merupakan persoalan penegakan hukum. Persoalan ini muncul dari empat aspek, yaitu³

1. lemahnya pengaturan hukum/kebijakan hukum,
2. kualitas aparaturnegara yang belum memadai,
3. anggaran penegakan hukum yang terbatas, dan
4. rendahnya kesadaran hukum masyarakat.

Dari keempat aspek itu, tiga di antaranya merupakan aspek manusia atau operator yang seharusnya berperan dalam menjalankan hukum secara efektif. Dalam hal ini hukum sesungguhnya juga tetap dapat diberdayakan sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Hukum pada hakikatnya merupakan suatu alat untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam hal pemerintah ingin mencapai tujuan penataan manajemen transportasi, hukum dapat berperan menggiring tujuan tersebut agar dapat

tercapai. Di sinilah hukum memainkan peranannya sebagai sarana pembaharuan masyarakat.

Contoh nyata yang dapat dilihat adalah bagaimana Pemerintah Singapura menggunakan pendekatan "hukum ekonomi" untuk membangun masyarakatnya, dengan mengenakan denda bagi setiap pelanggaran hukum yang dilakukan. Hasilnya, masyarakat Singapura saat ini sangat taat terhadap peraturan dan menjadi salah satu bangsa yang sangat disiplin.

Suatu kondisi nyata yang sedang dihadapi bangsa Indonesia adalah adanya euforia reformasi yang diartikan dalam pemahaman seluas-luasnya. Akibatnya, masyarakat cenderung seenaknya dan tidak lagi memperhatikan hak orang lain. Untuk mengatasi kondisi ini, tidak ada jalan lain selain melalui penegakan hukum agar "budaya" masyarakat yang tidak sesuai dengan kaidah hukum yang ada dapat diubah.

Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick, bagi masyarakat di negara berkembang diperlukan pendekatan hukum yang responsif sebagai pilihan pada masa transisi, seperti apa yang sedang dihadapi bangsa Indonesia pada saat ini. Hukum responsif merupakan alternatif pendekatan baru yang mengedepankan kompetensi dalam mencapai tujuan hukum yang dikehendaki, sedangkan pendekatan hukum klasik lebih mengedepankan tujuan ketertiban dan legitimasi belaka.

Melalui pendekatan hukum yang responsif, upaya pemberdayaan hukum untuk membangun budaya masyarakat dan mengefektifkan kebijakan manajemen transportasi dapat dilakukan dengan lebih aspiratif sehingga masyarakat dapat merasa dilibatkan, yang pada gilirannya nanti akan membuat hukum memperoleh tempat yang lebih baik dalam masyarakat.

Penegakan hukum memang tidak pernah menjadi persoalan yang mudah untuk dilakukan meskipun mungkin terlihat mudah dalam tataran teorinya. Hal ini antara lain disebabkan tingginya biaya yang harus dikeluarkan untuk tahap awal penegakan hukum, khususnya dalam upaya membangun "budaya hukum" bangsa ini.

Oleh karena itu, seberapa pun besar biaya yang harus dikeluarkan dan seberapa pun berat upaya penegakan hukum tersebut, upaya ini harus segera dilakukan dan dimaksimalkan sebagai bentuk investasi jangka panjang bagi pemulihan negeri ini. Dengan budaya hukum yang baik, manajemen transportasi pun akan semakin mudah untuk dilaksanakan.

4. SIMPULAN DAN SARAN

Manajemen transportasi merupakan suatu kebijakan yang memerlukan pendekatan multidimensional dan multisektor yang dikemas dalam peraturan perundang-undangan yang baik yang disusun berdasarkan masukan dari para pemangku kepentingan. Secara ilmu hukum, instrumen hukum sesungguhnya dapat berperan secara maksimal dalam mengawal kebijakan terkait dengan penataan manajemen transportasi di ibukota Jakarta.

Sebagai negara hukum, hukum tidak bisa tidak harus menjadi panglima dalam penataan manajemen transportasi sehingga penataan transportasi tidak saja memberikan kepastian hukum, tetapi juga dapat memberikan sistem transportasi yang baik, aman, dan nyaman.

Sisi peranan hukum lainnya adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Sebagai negara berkembang, khususnya terkait dengan euforia reformasi, kesadaran hukum pada masyarakat dan aparaturnegara umumnya masih rendah. Maka, hukum harus diberdayakan secara maksimal dan optimal agar dapat membentuk budaya hukum yang baik meskipun untuk itu diperlukan biaya yang tidak sedikit.

Dengan memperhatikan bahwa permasalahan utama memberdayakan hukum dalam penataan transportasi adalah masalah sumber daya manusia, pemberdayaan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat menjadi suatu kebutuhan yang mendesak.

Meskipun biaya yang diperlukan relatif tidak sedikit, membangun budaya hukum merupakan investasi jangka panjang bangsa Indonesia dan harus dimulai sesegera mungkin. Hal ini sejalan dengan amanah Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum dan bukan pada kekuasaan belaka. Untuk itu, penguatan lembaga-lembaga hukum yang menunjang pembentukan budaya hukum, khususnya dalam rangka penataan transportasi, harus segera dilakukan agar manajemen transportasi di Indonesia dapat lebih baik.

CATATAN

- ¹ Haryono Sukartono. "Pemilihan model transportasi di DKI Jakarta dengan analisis kebijakan – proses hierarki analitik". *Jurnal Teknik Sipil*, Vol. 3 No. 1 Januari 2006, Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Banten, 2006.
- ² Hermanto Dardak dkk. "Metropolitan di Indonesia – kenyataan dan tantangan dalam penataan ruang". Direktorat Jenderal Penataan Ruang Departemen Pekerjaan Umum, Desember 2006.
- ³ Haryono Sukartono, *op.cit.*

- ⁴ Philippe Nonet, dkk. "Hukum responsif –pilihan di masa transisi", perkumpulan untuk pembaharuan hukum berbasis masyarakat dan ekologis, Jakarta, Desember 2003.

PUSTAKA ACUAN

- Abubakar, Iskandar. 2001. "Manajemen lalu lintas perkotaan". Makalah pada lokakarya Integrated Vehicle Emission Reductin Strategy, Jakarta, 16--17 Oktober.
- Dardak, Hermanto dkk. 2006. "Metropolitan di Indonesia – kenyataan dan tantangan dalam penataan ruang". Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Departemen Pekerjaan Umum, Desember.
- Harun al Rasyid S. dkk. 1997. "Krisis perencanaan transportasi kota". *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*. Vol 8 No. 3, Juli 1997, Bandung.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, UU No. 14 Tahun 1992.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Penataan Ruang, UU No. 24 Tahun 1992.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah, UU No. 32 Tahun 2004.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Jalan, UU No. 38 Tahun 2004.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No. 25 Tahun 2005.
- Nonet, Philippe, dkk. 2003. "Hukum responsif–pilihan di masa transisi", Perkumpulan untuk pembaharuan hukum berbasis masyarakat dan ekologis, Jakarta, Desember.
- Sukartono, Haryono. 2006. "Pemilihan model transportasi di DKI Jakarta dengan analisis kebijakan-proses hierarki analitik". *Jurnal Teknik Sipil*, Vol 3, No. 1, Januari 2006, Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Banten.