

# ANGKUTAN KOTA DAN LALU LINTAS JALAN RAYA DI JAKARTA DAN PALEMBANG : SUATU TINJAUAN SOSIO-YURIDIS

Oleh : Soerjono Soekanto

Merata kembali angkutan kota dan lalu lintas jalan raya perlu dilakukan karena tuntutan dari perkembangan kota. Satu penelitian yang bersifat diagnostik dan preskriptif adalah suatu tindakan awal. Sebelum dipergunakan pola baru dari angkutan kota dan lalu lintas jalan raya, masyarakat harus disiapkan terlebih dahulu dengan ide tersebut. Masyarakat dan pelaksana aktifitas perhubungan darat perlu berada dalam hubungan saling menukar informasi.

Prasyarat demikian akan mendorong terciptanya situasi damai terhadap gagasan-gagasan baru dan terpelihara kesinambungan perencanaan.



## Pengantar

Secara sosiologis-yuridis tampak adanya perkembangan wilayah perkotaan yang relatif pesat di Indonesia. Perkembangan itu ditandai dengan terjadinya pengembangan wilayah, peningkatan kualitas kehidupan, penambahan fasilitas fisik, dan seterusnya.

Perkembangan wilayah perkotaan di Asia pada umumnya, termasuk Indonesia, menimbulkan pelbagai macam masalah. Permasalahan tersebut harus dapat diatasi, agar kualitas lingkungan maupun pribadi tidak mengalami penurunan. Mengenai gejala ini sebenarnya telah terjadi semenjak akhir tahun enam puluhan. Charles Abrams memberikan suatu catatan, sebagai berikut :  
(Charles Abram 1970 : 11)

"With rates of urban growth in Asia 400 per cent higher than in the West, and the movement to the cities only beginning, it is idle to speculate on what might have been the better life. The die has been cast. The irrepressible forces of urbanization are forging ahead, and in the long run there appears to be no other option. The question is only whether human endurance will persist in these settlement until better patterns emerge."

Hal-hal yang dicatat oleh Charles Abrams tersebut, memerlukan penanggulangan yang sinkron dan terpadu. Penanggulangan itu tidak hanya berarti merubah apa yang ada, akan tetapi juga mempersiapkan masyarakat untuk dapat menyesuaikan diri dengan pembaharuan yang terjadi.

Tulisan ini hanya akan menyroti salah satu masalah yang dihadapi pengembang-

an wilayah perkotaan, yakni persoalan angkutan kota (umum) dan lalu lintas jalan raya. Tinjauan terhadap masalah itu dilakukan secara sosiologis-yuridis, dengan terlebih dahulu menjabarkan pelbagai masalah yang dihadapi dalam rangka pengembangan wilayah perkotaan. Selanjutnya, tinjauan akan dipusatkan pada segi-segi sosiologis mempersiapkan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan proses pembaharuan, sebab (Tamatsu Shibutani 1986 : 532)

" As long as people believe that their vital interests are threatened, it is doubtful that any procedure for resolving differences can prevent alterations. Human beings will fight whenever they are convinced that they are deprived of something that is rightfully theirs".

### Beberapa masalah pengembangan wilayah perkotaan.

Dari segi geografis, maka kota atau wilayah perkotaan merupakan suatu sistem jaringan kehidupan manusia yang ditandai dengan kepadatan penduduk yang tinggi dan diwarnai dengan strata sosial-ekonomi yang heterogin (R. Bintarto 1983 : 36). Masalah pokok yang perlu ditanggulangi pada proses pengembangan wilayah perkotaan, mencakup segi-segi :

1. kehidupan sosial-ekonomis
2. kehidupan yang tertib dan tentam
3. perkembangan kota
4. angkutan kota dan lalu lintas.

Beberapa hal yang terkait dengan kehidupan sosial-ekonomi adalah, sebagai berikut :

#### 1. Kependudukan

Gejala umum yang tampak di pelbagai kota besar di Indonesia (misalnya termasuk Palembang) adalah pertambahan penduduk yang relatif pesat. Hal ini pada umumnya disebabkan karena :

- a. pertumbuhan alamiah
  - b. migrasi, khususnya urbanisasi.
- #### 2. Tenaga Kerja

Pada umumnya wilayah perkotaan menjadi daya tarik bagi tenaga kerja yang menganggur (atau setengah menganggur) di daerah lain. Gejala ini menimbulkan lapangan kerja baru yang biasanya disebut sektor informal.

#### 3. Tingkat kemakmuran ekonomis.

Hal ini menyangkut penghasilan rata-rata pelbagai lapisan sosial. Ada kecenderungan bahwa penghasilan paling rendah diperoleh warga masyarakat lapisan terendah yang lazimnya berjumlah besar.

#### 4. Pemilikan kendaraan pribadi

Kemungkinan besar keadaan di Palembang dewasa ini, misalnya, hampir dengan keadaan di Jakarta pada tahun 1972. Pada tahun 1972 yang lalu akan dapat ditemui gejala-gejala sebagai berikut (Keputusan Gubernur/Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta nomor Db 5/1/39/1972 : 4) :

Tahun	Jumlah Penduduk	Jumlah Kendaraan bermotor	Pemilikan 1000 orang
1972	4.800.000	287.954	59

Catatan : Jumlah kendaraan bermotor dalam prosentasi adalah, sebagai berikut

- a. Sepeda Motor 53%
- b. Sedan 35%
- c. Lain-lain 12%

Penumpang mobil sedan menggunakan 30 kali ruang jalan apabila dibandingkan dengan penumpang bis (kota).

Dari sudut kehidupan yang tertib dan tenteram, masyarakat dapat dikategorisai-kan kedalam beberapa golongan tertentu. Kategorisasi ini dilandaskan pada taraf kepatuhan hukum secara relatif. Golongan-golongan itu adalah, sebagai berikut :

1. Golongan warga masyarakat yang patuh
2. Golongan warga masyarakat yang menyimpang :
  - a. secara potensial
  - b. secara nyata
3. Golongan warga masyarakat yang menyeleweng
4. Golongan penyeleweng yang sedang menjalani hukuman
5. Golongan bekas penyeleweng yang :
  - a. secara potensial akan menyeleweng lagi
  - b. secara potensial akan menyimpang
  - c. secara potensial akan patuh.

Masalah pokok perkembangan kota adalah, antara lain :

1. Tanah

Sebagaimana dicatat oleh Charles Abrams, maka (Charles Abrams 1970 : 2) :

**"Ever since the dawn of civilization, man's effort to keep alive has been involved in land. He has looked to the land for his food and clothing and for the space to cook, wash, spend his leisure time, and sleep ....**

**As masses of people heavy cityward today, they find the land staked out into small lots, to be bought or rented. Evcen if they can buy the land, they no longer can build homes with their own tools and talents. Nor have they the time to build."**

2. Prasarana Kota.

Pertambahan penduduk yang pesat di kota, harus disertai dengan pengembangan prasarana kota yang serasi. Prasarana itu antara lain mencakup jalan, alat komunikasi, fasilitas rekreasi, dan seterusnya.

3. Lingkungan

Keterbatasan wilayah perkotaan untuk dapat menampung pertambahan penduduk, menimbulkan masalah permukiman yang sehat.

Masalah-masalah yang berkaitan dengan angkutan kota dan lalu lintas jalan raya adalah, antara lain :

### 1. Jaringan jalan raya

Sudah terlalu lazim, bahwa penambahan jaringan jalan raya yang dapat dilalui kendaraan bermotor tidak sebanding dengan kecepatan pertumbuhan kendaraan bermotor. Kecuali itu, maka biasanya program pembuatan jalan terlambat apabila dibandingkan dengan perluasan kota.

### 2. Angkutan kota

Pola angkutan kota belum jelas, sehingga sulit dikendalikan. Mekanisasi, angkutan kota merupakan salah satu pemecahan masalah, akan tetapi hal itu mungkin menimbulkan pengangguran, oleh karena sebagian angkutan kota diselenggarakan oleh sektor informal.

### 3. Sedan dan sepeda motor

Bertambahnya mobil sedan di kota Jakarta menimbulkan masalah oleh karena rata-rata setiap mobil hanya mengangkut 2 sampai 3 penumpang, sehingga penggunaan jalan raya dengan jenis kendaraan ini kurang efisien. Bertambahnya sepeda motor secara pesat menimbulkan masalah lain, oleh karena kecepatannya yang tinggi dan kelincahannya, sehingga tidak jarang mengganggu keamanan lalu lintas.

### 4. Parkir kendaraan bermotor

Kurangnya tempat parkir kendaraan bermotor yang semakin banyak, menyebabkan terjadinya hambatan pada kelancaran lalu lintas. Tidak jarang kendaraan bermotor diparkir berlapis-lapis, sehingga mengurangi efektivitas lebarnya jalan raya.

Hal-hal tersebut diatas hanyalah merupakan masalah pokok saja yang lazim dihadapi dalam pengembangan wilayah perkotaan. Pembahasan selanjutnya akan dipusatkan pada haluan angkutan kota dan lalu lintas jalan raya yang dihubungkan dengan pengembangan wilayah perkotaan.

### Haluan angkutan kota dan lalu lintas jalan raya

Secara konsepsional ada suatu kecenderungan, kota-kota akan berkembang menurut pola tertentu. di luar pengecualian-kecualian yang bersifat kasuistik, maka perkembangannya adalah, sebagai berikut (R. Bintarto 1983 : 87)

Penjelasan :

1. City
2. Suburban
3. Suburban fringe
4. Urban fringe
5. Rural urban fringe
6. Rural

Kota

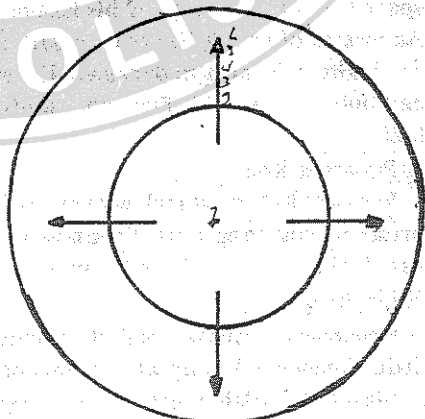
Sub-wilayah perkotaan

Jalur tepi sub-wilayah perkotaan

Jalur tepi wilayah perkotaan paling luar

Jalur batas desa-kota

Wilayah pedesaan.



Sudah tentu bahwa haluan ("policy") angkutan kota dan lalu lintas jalan raya senantiasa harus diserasikan dengan perkembangan wilayah perkotaan tersebut. Oleh karena itu, haluan tersebut setidaknya-tidaknya harus bertujuan :

1. Merencanakan dan melaksanakan suatu sistem yang aman dan efisien.
2. Memenuhi kepentingan sosial-ekonomis tertentu.
3. Mempergunakan sumber pembiayaan yang wajar.
4. Mencapai kelestarian dan pembaharuan lingkungan hidup.

Angkutan kota pada umumnya, sangat tergantung dari tersedianya alat angkutan yang memuaskan. Oleh karena itu, perencanaan suatu sistem yang aman dan efisien seyogianya dapat menyediakan fasilitas angkutan yang baik dengan biaya yang serendah-rendahnya. Disamping itu perlu dipertimbangkan bahwa tujuannya adalah memenuhi kepentingan sosial-ekonomis tertentu, artinya, penyediaan fasilitas angkutan bagi la pisa n masyarakat yang tidak atau kurang mampu menyediakan angkutan pribadi. Justeru la pisa n sosial inilah yang merupakan bagian terbesar dari masyarakat di kota-kota, termasuk, misalnya, kota Palembang.

Dalam hubungannya dengan sumber pembiayaan, maka perlu dipertimbangkan penggunaan bahan bakar bagi fasilitas angkutan tersebut. Penggunaan bahan bakar oleh bis yang dapat mengangkut 40 penumpang, adalah dua kali jumlah penggunaan bahan bakar mobil sedan yang rata-rata hanya mengangkut 2 sampai 3 orang. Selain itu, perlu difikirkan fasilitas angkutan yang hampir tidak mempunyai dampak terhadap kebersihan udara maupun suara.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, maka perlu direncanakan program angkutan kota dan lalu lintas jalan raya, yang sesuai dengan rute yang diperlukan dan yang serasi dengan perkembangan wilayah perkotaan. Pada dasarnya dikenal adanya tipe rute, yaitu :

1. Rute utama yang ciri-cirinya adalah, sebagai berikut :
  - a. jalannya lebar.
  - b. lalu lintas relatif ramai atau padat
  - c. menghubungkan pusat-pusat pemukiman dengan pusat perkantoran dan pusat perdagangan.
2. Rute cabang yang ciri-cirinya adalah, sebagai berikut :
  - a. jalannya tidak begitu besar
  - b. lalu lintasnya sedang-sedang
  - c. menghubungkan suatu wilayah dengan rute utama
3. Rute lokal yang ciri-cirinya adalah, sebagai berikut :
  - a. jalannya kecil
  - b. lalu lintas agak sepi
  - c. menghubungkan daerah pemukiman dengan tempat perhentian kendaraan umum di rute utama atau rute cabang.

Pada masing-masing rute tersebut di operasikan jenis-jenis kendaraan tertentu, agar supaya angkutan kota dan lalu lintas jalan raya berjalan secara aman dan efisien. Misalnya :

1. Pada rute utama di operasikan :
  - a. bis bertingkat dengan kapasitas 90 penumpang

- b. bis biasa yang berkapasitas 45 penumpang
2. Pada rute cabang dioperasikan minibus yang berkapasitas 20 penumpang.
3. Pada rute lokal dioperasikan mikrolet yang mempunyai kapasitas 8 penumpang.

Perlu dicatat bahwa pada rute utama yang panjang, sebaiknya dioperasikan bis-bis sebagai "shuttle service" dari satu tempat ke tempat lain secara langsung. Pada gang-gang dimana kendaraan bermotor roda empat dan roda tiga tidak dapat masuk (atau dapat masuk, namun membahayakan), masih boleh dioperasikan kendaraan tidak bermotor (seperti misalnya becak).

Hal lain yang perlu diperhatikan sehubungan dengan haluan angkutan kota dan lalu lintas jalan raya, adalah masalah parkir kendaraan bermotor. Adalah tidak berlebihan untuk juga memperhatikan masalah parkir ini, oleh karena lazimnya pelataran parkir yang kurang memadai, akan mengakibatkan macetnya lalu lintas dan berkurangnya efisiensi fungsi jalan raya.

Apalagi dapat diasumsikan bahwa dalam setiap tahun kendaraan bermotor tertentu berjalan 24.000 km dalam kota, maka dengan kecepatan rata-rata 40 km setiap jam kendaraan itu berjalan selama kurang lebih 600 jam setahun. Apabila satu tahun mencakup kurang lebih 8.760 jam, maka kendaraan bermotor itu berparkir kurang lebih 8.160 jam setahun atau kurang lebih 93% dari waktu dalam satu tahun. Kiranya dapat diasumsikan, bahwa kurang lebih 4.000 jam kendaraan bermotor itu tidak diparkir di rumah pemilik yang biasanya mempunyai pelataran parkir (misalnya garasi).

Apabila setiap kendaraan bermotor (roda empat) memerlukan 45 m<sup>2</sup> untuk parkir, padahal suatu mobil sedan rata-rata berpenumpang 2 sampai 3 orang, maka setiap orang memerlukan kurang lebih 22,4 m<sup>2</sup>. Oleh karena kendaraan pribadi berjalan sesuai dengan kepentingan pemiliknya, maka kebanyakan mempunyai dua tempat parkir, yaitu satu di rumah dan yang lainnya di tempat pekerjaannya. Apabila kendaraan dipakai, maka dengan sendirinya tempat parkir di rumah kosong.

Apabila orang berjalan kaki, maka rata-rata dibutuhkan 2,2 atau 1,2 m<sup>2</sup> kalau berdiri. Sebuah bis memerlukan ruang sebesar 110 m<sup>2</sup>, sedangkan penumpang dua kali jumlah penumpang bis biasa. Kalau dibandingkan dengan mobil sedan, maka bis biasa yang memerlukan ruang hampir 4,5 kali, dapat menampung 45 penumpang (rata-rata 15 kali jumlah penumpang mobil sedan). Dari perbandingan yang sederhana itu jelaslah, bahwa mobil sedan (pribadi) merupakan sarana angkutan yang sangat banyak mempergunakan ruang jalan.

Padahal angkutan kota dan lalu lintas jalan raya yang aman dan efisien di kota-kota sudah merupakan salah satu kebutuhan dasar warga negara. Mengenai hal ini Bonavia menyatakan, bahwa (M.R. Bonavia 1966 : 4)

".....the collective demand for transport of an organised society with a high standard of living may be exceedingly strong, since the entire mechanism of satisfying primary demands may... rest, upon efficient transport."

Selanjutnya Bonavia menambahkan, bahwa (M.R. Bonavia 1966 : 10)

"The effects of transport have been twofold. On the one hand, though

promoting specialization a higher standard of living has been made possible, on the other, through the spread of information and ideas, the desire for improvement has been fortified."

#### Haluan yang merupakan inovasi

Apabila program angkutan kota dan lalu lintas jalan raya yang lain diterapkan untuk menyerasikan dengan perkembangan kota, maka hal itu merupakan suatu inovasi bagi warga kota Palembang (misalnya). Inovasi adalah (Everett M. Rogert 1983 ; 11).

"..... and idea, practice, object is perceived as new by and individual or other unit of adoption. It matters little, so far as behavioris concerned, whether or not an idea is "objectively" new as measured by the lapse of time since use or discovery. The perceived newness of the idea for then individual determines his or her reaction to it. If the idea seems new to the individual, it is an innovation."

Menurut Rogert, maka karakteristik pokok inovasi, adalah sebagai berikut (Everett M. Rogers 1983 : 14 dan seterusnya).

1. Relative advantage is the degree to which an innovation is perceived as better than the idea it supersedes.
2. Compatibility is the degree to which an inovation is perceived as being consistent with the existing values, past experiences, and needs of potential adopters.
3. Complexity is the degree to which an innovation is perceived as difficult to understand and use.
4. Trialability is the degree to which an innovation may be experimented with on a limited basis.
5. Observability is the degree to which the results of an innovation are visible to other".

Kiranya jelas bahwa proses inovasi menyangkut pelbagai pihak, yakni :

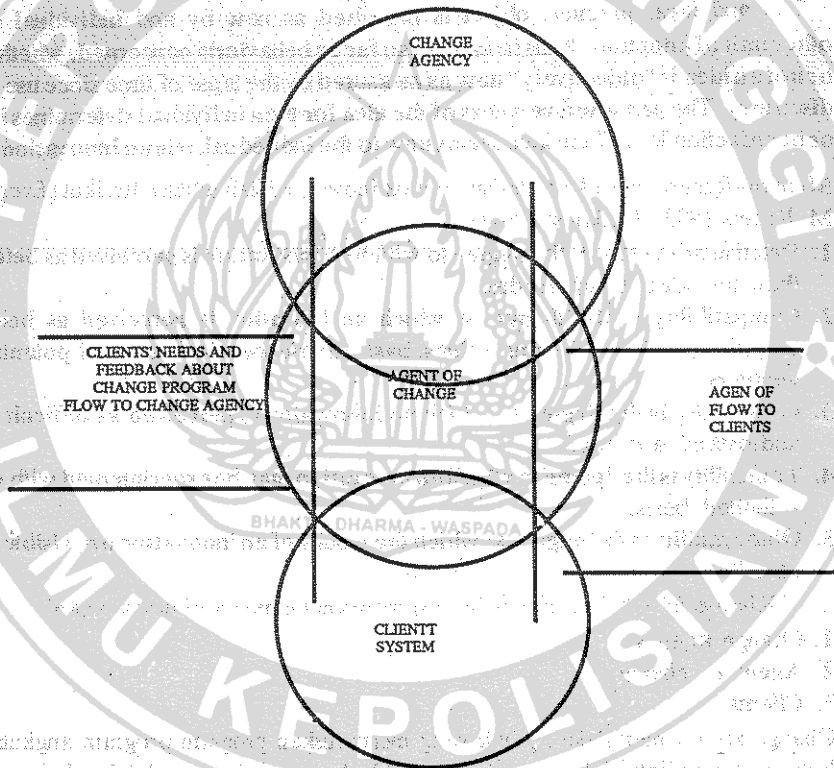
1. Change agency.
2. Agent of change
3. Clients

Change agency merupakan pihak yang merumuskan program-program angkutan kota yang lalu lintas jalan raya (yang baru). Agent of change adalah pihak yang bertugas melembagakan pola angkutan kota dan lalu lintas jalan raya di masyarakat. Clients merupakan warga masyarakat yang mempergunakan angkutan kota dan memakai jalan raya. Oleh karena itu, agent of change memegang peranan yang sangat penting, oleh karena dia (atau unit tertentu dalam masyarakat) merupakan pihak yang (Everett M. Rogers 1983 : 312)

"..... influence clients' innovation decisions in a direction deemed desirable by a change agency. In most cases a change agent seeks to secure the adpotion of new ideas, but he or she may also attempt to slow the diffusion process and prevent the adoptions of certain innovations."

Dalam proses inovasi harus diketahui dengan tepat golongan masyarakat yang manakah yang paling terbuka terhadap pembaharuan. Disamping itu, golongan tadi juga menjadi panutan bagi golongan-golongan lainnya dalam masyarakat yang bersangkutan. Apabila kategorisasi warga masyarakat seperti disinggung dimuka dipergunakan sebagai contoh, maka golongan warga masyarakat yang relatif tinggi kepatuhan hukumnya dapat dijadikan golongan sasaran pertama proses inovasi. Kepada mereka pertama-tama harus ditanamkan keyakinan bahwa norma-norma lalu lintas yang berlaku adalah benar dan baik, termasuk pola angkutan kotanya.

Posisi *agent of change* tersebut dapat ditelaah pada gambar,



Sumber: Everet M. Rogers 1983 : 314)



## Penutup

Dari penjelasan secara ringkas diatas, ternyata bahwa program angkutan kota dan lalu lintas jalan raya dapat memenuhi perkembangan kota pada umumnya. Palembang khususnya, misalnya, harus dilandaskan pada penelitian yang bersifat diagnostik dan preskriptif. Artinya, pertama-tama harus diteliti faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pola yang ada sekarang. Selanjutnya perlu diteliti faktor-faktor mana yang mendorong atau menghalangi diperkenalkannya pola baru.

Oleh karena itu masyarakat harus disiapkan terlebih dahulu, melalui proses inovasi. Dalam hal ini tugas pokok agent of change adalah, sebagai berikut :

1. Mengembangkan kebutuhan akan terjadinya perubahan di bidang angkutan kota dan lalu lintas jalan raya.
2. Mengembangkan hubungan yang baik dengan warga masyarakat yang menggunakan jasa angkutan kota dan pemakai jalan raya. Hubungan baik itu harus dilandaskan pada hubungan saling menukar informasi.
3. Mengadakan diagnosa terhadap masalah-masalah yang perlu ditanggulangi.
4. Menciptakan suasana yang penuh kehendak untuk merubah.
5. Menerjemahkan keinginan ke tindakan nyata.
6. Mengadakan stabilitas terhadap gagasan-gagasan yang menerima inovasi dan memelihara kesinambungan yang telah ada
7. Menanamkan manfaat keinginan untuk berkembang pada warga masyarakat.

Sebagai penutup perlu dikemukakan, bahwa tulisan ini semata-mata merupakan hasil penelitian kepustakaan. Dengan demikian masih diperlukan penelitian lapangan, sehingga dapat diketahui apakah hal-hal yang dikemukakan cocok bagi Kota Palembang.

## KEPUSTAKAAN TERPILIH

- Abrams, Charles. *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*. Cambridge, Mass : The M.I.T. Press, 1970.
- Bintarto, R. *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1983.
- Bonavia, M.R. *The Economics of Transport*. Cambridge : Cambridge University Press, 1966.
- Rogers, Everett.M. *Diffusion of Innovations*. New York : The Free Press, 1983.
- Shibutani, Tamotsu. *Social Processes. An Introduction to Sociology*. Los Angeles : University of California Press, 1986.