

PENATAAN MANAJEMEN LALU LINTAS DI JAKARTA

(Kajian Atas Maraknya Angkutan Umum Plat Hitam)

Oleh : Kombes. Pol. Drs. Djoko Susilo, SH, M.Si¹

BELAKANGAN ini demo oleh pengemudi kendaraan umum (lebih dikenal dengan sebutan angkutan umum dengan berplat nomor kuning) terus marak. Berkali-kali mereka melakukan mogok operasi, memprotes masih adanya angkutan umum tidak resmi (yang dikenal dengan omprengan plat hitam) yang masih terus beroperasi. Bahkan pada beberapa kesempatan mereka melakukan sweeping atas omprengan plat hitam. Akibatnya konflik fisik antar pengemudi angkutan umum plat kuning dan omprengan plat hitam pun terjadi. Dalam beberapa kali demo, pihak kepolisian selalu menjadi sasaran. Kantor Polda Metro Jaya berkali-kali menjadi sasaran tujuan demo para sopir angkutan umum plat kuning. Mereka menuduh polisi tidak tegas, bahkan membiarkan omprengan plat hitam beroperasi. Sampai-sampai tuduhan melebar, bahwa polisi berada di belakang omprengan plat hitam. Ada pula suara bahwa sebagian besar omprengan plat hitam adalah milik aparat, antara lain polisi.

Kondisi tersebut tentu saja tidak kondusif bagi kehidupan masyarakat di Jakarta. Tindakan mogok para sopir angkutan umum jelas mengganggu ketertiban umum, karena mereka selalu memblokir jalan dan melakukan tindakan main hakim sendiri dengan menghentikan atau melakukan sweeping terhadap omprengan plat hitam. Selain itu dengan mereka tidak beroperasi, maka masyarakat menjadi terganggu karena sarana angkutan umum yang menjadi tumpuan dalam menunjang aktivitasnya tidak ada. Akibatnya aktivitasnya sehari-hari bukan hanya terganggu, tetapi juga menjadikannya tidak bisa produktif.



Persoalan ini semakin hari semakin menjadi kompleks ketika para sopir angkutan (omprengan) plat hitam juga melakukan demo balasan. Jika angkutan umum plat kuning minta agar omprengan plat hitam ditindak tegas, dari pihak omprengan plat hitam justru minta dilegalkan. Mereka minta kebijakan agar omprengan plat hitam yang jumlahnya sangat banyak ini dikuningkan plat nomornya. Alasannya, mereka merasa telah lebih dahulu beroperasi dan jumlahnya sangat banyak. Selain itu mereka mengaku selama ini terkoordinasi dengan baik. Yang mereka sesalkan, bukannya justru diberikan solusi, namun malah dibenturkan dengan angkutan pendatang yang telah mempunyai izin trayek dengan plat nomor kuning.

Namun permintaan agar omprengan plat hitam menjadi legal ditolak oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Pemerintah Provinsi (Pemprov) DKI Jakarta menyatakan permintaan konversi angkutan umum ilegal berplat hitam sulit dilakukan. Selain jumlah angkutan umum pada wilayah tertentu sudah sesuai kuota yang ada, saat ini Pemprov DKI juga tengah mengembangkan pola transportasi makro. Disamping itu pemprov perizinannya harus dikeluarkan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Departemen Perhubungan. Dalam pandangan Pemprov, langkah yang paling tepat adalah penindakan.

Namun begitu tentu saja tidak mudah melakukan tindakan penertiban pada masalah ini. Hal ini karena persoalan omprengan plat hitam bukan hanya masalah pelanggaran ketentuan lalu lintas saja, tetapi ada masalah lain yang lebih mendasar yaitu masalah mendasar. Sulitnya mencari peluang peker-

jaan, maka mengkomersialkan angkutan menjadi salah satu solusi mereka untuk memenuhi kebutuhan ekonomi. Masalah ini pun sudah pernah dibahas dalam rapat kerja di DPRD. Pembahasan juga telah melihat Dinas Perhubungan selaku regulator dan pihak kepolisian selaku yang bertanggung-jawab atas kelancaran lalu lintas. Namun sampai sekarang belum ditemukan solusi yang memadai.

Pembahasan tersebut diselenggarakan menyusul sikap dari para sopir yang tergabung dalam Serikat Pekerja Angkutan Umum (SPAU) yang berulang kali menuntut penerbitan omprengan plat hitam. Pasalnya, angkutan plat hitam dinilai telah mengurangi penghasilan angkutan plat kuning. Aksi serupa juga pernah mereka lakukan berkali-kali, baik di DPR, kantor Gubernur, kantor Dinas Perhubungan, maupun di Polda Metro Jaya. Di kantor gubernur maupun di kantor Dinas Perhubungan mereka minta legalisasi statusnya agar bisa menjadi angkutan umum dengan plat nomor kuning. Di kantor Polda kedua belah pihak melakukan demo. Omprengan plat hitam minta diberi dispensasi, kendaraan umum plat kuning minta agar polisi menindak omprengan plat hitam. Di DPR keduanya minta keadilan dalam rangka mengais rezeki di jalan raya.

Namun menurut mereka, omprengan masih saja berkeliaran dengan bebas, khususnya di wilayah Jakarta Barat dan Jakarta Utara. Pertikaian antara sopir angkutan plat kuning dan plat hitam tidak hanya mengganggu masyarakat pengguna transportasi umum, tetapi juga masyarakat yang lain karena sering kali aksi kekerasan muncul dalam pertikaian tersebut. Tindakan mencegah omprengan plat hitam tentu saja meresahkan masyarakat karena seringkali muncul tindakan keras.

SISTEM TRANSPORTASI

Menyikapi persoalan tersebut, ada baiknya kita melihat secara mendasar mengenai

kebutuhan masyarakat atas transportasi, terutama dengan melihat perkembangan kota Jakarta dengan segala dinamikanya. Perkembangan Kota Jakarta yang semakin semakin pesat tidak hanya berpengaruh bagi dinamika Kota Jakarta saja tetapi juga memberikan imbas pada daerah-daerah di sekitarnya. Namun seiring dengan perkembangan kota-kota penyangga di sekitar Jakarta seperti Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, dan Cianjur, selain membawa kemajuan dalam peningkatan kesejahteraan penduduk, juga memunculkan banyak masalah baru. Salah satu masalah tersebut adalah terganggunya sistem transportasi jalan raya karena tingkat kompleksitas yang tinggi pada tiap masalah yang muncul.

Terkait dengan masalah yang dibahas dalam artikel ini, kehadiran omprengan plat hitam sebenarnya merupakan jawaban atas permintaan masyarakat akan kebutuhan angkutan umum. Namun ternyata angkutan umum

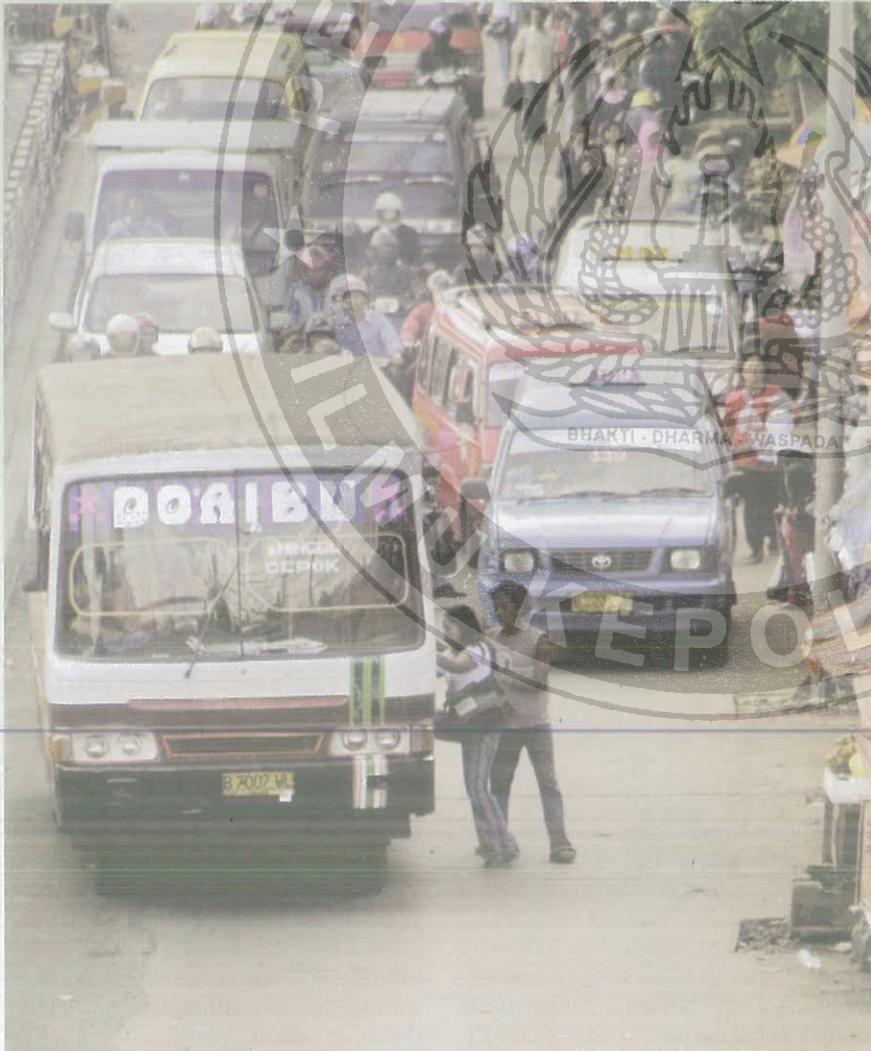
resmi (berplat kuning) merasa bahwa kehadiran omprengan plat hitam mengganggu pemasukan mereka. Pemprov DKI selaku regulator untuk trayek menjelaskan bahwa jumlah angkutan plat kuning sudah memadai. Persoalan ini menyebabkan masalah dalam realitas aktivitas transportasi. Persoalan transportasi ini tentu saja menimbulkan situasi tidak terpeliharanya keamanan, ketertiban, kelancaran, serta keselamatan lalu lintas. Tujuan diselenggarakannya transportasi jalan, seperti dinyatakan dalam Undang-undang RI Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yaitu untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan dengan selamat, aman, cepat, lancar, tertib dan teratur, nyaman dan efisien, mampu memadukan moda transportasi lainnya, menjangkau seluruh pelosok wilayah daratan, untuk menunjang pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas sebagai pendorong, penggerak dan penunjang pembangunan na-

sional dengan biaya yang terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Esensi yang diharapkan dalam transportasi jalan, yaitu adanya keteraturan yang diwujudkan dalam bentuk situasi transportasi yang aman, cepat, nyaman dan efisien. Karena dengan adanya kondisi aman, nyaman, cepat dan efisien, akan bisa diwujudkan harapan akan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas. Kondisi ini akan mampu menunjang pemerataan, pertumbuhan, dan stabilitas, sebagai pendorong, penggerak, dan penunjang pembangunan nasional. Tugas untuk mewujudkan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas (kamselfitbarlantas) harus dilakukan secara terpadu semua stakeholder, dengan salah satu stakeholder adalah polisi lalu lintas. Selain polisi lalu lintas ada Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Perhubungan, Dinas Pendidikan, juga termasuk kalangan masyarakat seperti organisasi-organisasi yang berhubungan dengan transportasi, dan juga tentunya media massa.

Karena itu dalam rangka perwujudan kamselfitbarlantas diperlukan suatu perencanaan transportasi makro di wilayah Jabodetabek. Tentu saja arah perencanaan ini harus dengan tujuan agar bisa tercipta kondisi efektif dan efisien. Di sinilah diperlukan manajemen lalu lintas yang bisa memberikan arah bagi pelaksanaan pola transportasi makro. Prinsipnya manajemen lalu lintas yang dilakukan harus didasari pada pemahaman bahwa pada pola transportasi makro diharapkan bisa memberikan kontribusi bagi pertumbuhan pusat-pusat aktivitas, baik pada Kota Jakarta sendiri maupun kota-kota penyangga di sekitarnya.

Mengapa sampai muncul omprengan plat hitam, jawabannya sederhana, karena manajemen lalu lintas yang dilakukan tidak berjalan dengan baik. Salah satunya karena tidak terselenggaranya keterpaduan moda transportasi yang ada. Hal ini harus kita akui sebagai kesalahan kita bersama. Sehingga memang bukan pada tempatnya untuk saling menyalahkan. Dalam rangka pelaksanaan manajemen lalu lintas menjadi hal yang sangat penting ketika kita juga harus bertolak dari sistem transportasi terpadu. Karena itu segala kebijakan yang dilakukan harus diawali dari pijakan secara menyeluruh. Penentuan kuota jumlah angkutan pada tiap-tiap trayek misalnya, tentu harus juga melihat bagaimana keterkaitan dengan moda yang lain. Sehingga keterpaduan antarmoda tersebut bisa menjadi solusi untuk tujuan adanya transportasi jalan, yaitu transportasi yang aman, nyaman, cepat, dan efisien.



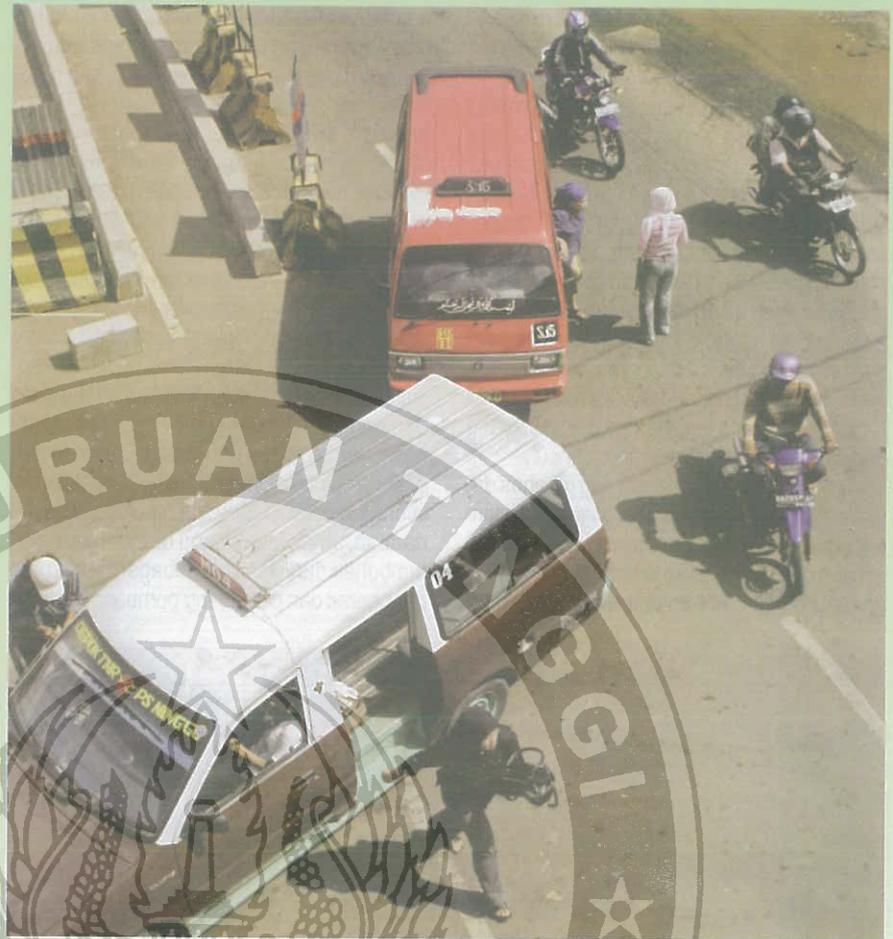
MUNCULNYA OMPRENGAN PLAT HITAM

Jika kita kaji secara mendalam mengapa omprengan plat hitam muncul, kemudian ada protes dari sopir angkutan plat kuning, lalu ada tuntutan dari omprengan plat hitam untuk dilegalkan, kemudian ada jawaban dari Pemprov bahwa angkutan plat kuning sudah sesuai kuota, hal ini menunjukkan bahwa manajemen transportasi yang menjadi dasar kebijakan dalam penataan transportasi di Jakarta belum tertata dengan baik. Mana yang harus diperbaiki, marilah kita bahas bersama dengan melihatkan semua *stakeholder* sehingga penanganannya bisa lebih komprehensif.

Munculnya omprengan plat hitam merupakan "jawaban" atas kebutuhan masyarakat yang tidak terakomodasi oleh moda transportasi yang didisain untuk mengatasi persoalan transportasi di Jakarta. Selain omprengan plat hitam, kita bisa melihat fenomena di lapangan yang menunjukkan kebutuhan masyarakat akhirnya secara alami bisa terpenuhi lewat berbagai "kreatifitas" yang seringkali bertentangan dengan aturan yang ada bahkan dari sisi keselamatan sama sekali tidak diabaikan. Saat ini kebutuhan ojek sudah menjadi kebutuhan mendasar di setiap sudut kota, penggunaan sepeda motor semakin meningkat, terminal bayangan muncul di mana-mana, truk untuk mengangkut penumpang sudah bukan hal yang aneh di Jakarta, dan sangat mencolok dari sisi keselamatan yaitu penumpang kereta api yang duduk di atap. Ini semua menunjukkan bagaimana masyarakat akhirnya melakukan "akrobatik" untuk memenuhi kebutuhan transportasi yang tidak terakomodasi oleh pola transportasi makro yang sebenarnya dari sisi ideal adalah sangat layak.

Pihak kepolisian sudah melakukan berbagai upaya untuk mengatasi persoalan ini. Melalui pendidikan pada masyarakat sebagai upaya preventif maupun penindakan sebagai upaya represif. Khusus untuk penindakan pelanggaran omprengan plat hitam yang dilakukan oleh Direktorat Lalu Lintas Polda Metro Jaya, pada tahun 2007 telah dilakukan 12.548 penindakan. Kemudian pada tahun 2008, bulan Januari sampai dengan Mei sudah 5.017 penindakan. Namun tetap saja, omprengan plat hitam terus beroperasi. Sehingga kesannya telah terjadi "kucing-kucingan" dengan aparat.

Selain itu, dalam rangka ikut berperan memberikan kontribusi bagi lancarnya aktivitas transportasi di Jakarta agar kondisi lalu lintas aman, selamat, tertib, dan lancar. Ditantas Polda Metro Jaya mempunyai 13 program dalam



rangka *road safety*. Ke-13 program tersebut adalah Polisi Sahabat Anak, Patroli Keamanan Sekolah, *Traffic Police Goes to Campus*, *safety riding*, *traffic board*, kampanye keselamatan, *Traffic Management Centre*, Kawasan Tertib Lalu Lintas, sekolah mengemudi, taman lalu lintas, operasi kepolisian, Saka Bhayangkara Lintas, dan penegakkan hukum.

Pemerintah Provinsi DKI sebenarnya tidak tinggal diam dalam rangka menata moda transportasi di Jakarta, berbagai upaya sudah dilakukan. Salah satu strategi pada Pola Transportasi Makro yang telah dilakukan adalah pengembangan angkutan umum massal berupa Bus Rapid Transit (BRT) yang lebih dikenal dengan sarana *Busway*. Namun dalam operasionalisasinya, implementasi BRT atau *Busway* tidak bisa optimal. Kondisi ini disebabkan beberapa hal tidak tertangani dengan baik, yaitu tidak tersedianya *bus feeder* secara memadai, penataan trayek yang tidak mendukung interkoneksi antarmoda transportasi, rasionalisasi angkutan umum bus yang tidak berjalan, penambahan dan peningkatan ka-

pasitas jalan yang tidak mendukung, serta peningkatan kapasitas simpang yang tidak memadai. Tidak optimalnya operasi busway telah menyebabkan gangguan kamseltibcarlantas berupa pelanggaran, kecelakaan, dan kemacetan lalu lintas.

Jika kita lakukan analisis atas kebijakan pola transportasi makro di Jakarta dengan menggunakan model EFAS/IFAS (*Eksternal Factor Analysis Summary / Internal Faktor Analysis Summary*), pilihan untuk pengembangan transportasi massal adalah langkah yang paling tepat. Dari sisi internal, posisi Jakarta sebagai sentral dari berbagai hal tak bisa dihindari. Jakarta adalah pusat pemerintahan, sentra perekonomian, sentra politik dan kota metropolitan. Selain itu kota Jakarta dikelilingi oleh tujuh wilayah penyangga. Dari sisi eksternal bisa kita temukan fakta bahwa tingkat pelayanan angkutan publik tidak nyaman dan tidak aman. Selain itu koneksitas angkutan dalam kota dan luar kota masih terbatas, serta belkum terintegrasinya sistem operasional transportasi di wilayah Jakarta.

Maka melihat kenyataan ini adalah hal yang masuk akal jika kemudian muncul adanya omprengan plat hitam sebagai sarana transportasi alternatif yang dipilih oleh sebagian masyarakat, karena moda transportasi yang ada tidak bisa memenuhi kebutuhannya dalam penyediaan fasilitas transportasi. Karena munculnya sarana alternatif ini merupakan "jawaban" atas manajemen transportasi yang belum tertata, maka yang terjadi adalah munculnya konflik. Konflik antar pengemudi angkutan plat kuning dan plat hitam, konflik antara pengatur di lapangan, konflik antar pengambil kebijakan, dan konflik di masyarakat dengan segala kepentingan yang melatarbelakanginya.

MANAJEMEN TRANSPORTASI

Mengatasi masalah ini maka tidak ada alternatif lain yang lebih baik, yaitu melakukan penataan pada manajemen transportasi atas pola transportasi makro yang sudah disusun. Pola Transportasi Makro (PTM) bertujuan untuk meningkatkan pelayanan dan penyediaan jasa transportasi yang terpadu, tertib, lancar, aman, nyaman, dan efisien. Sesuai dengan konsep Megapolitan Jakarta, pola transportasi makro ini harus terkoneksi antara Jakarta dengan kota-kota penyangga di sekitar Jakarta. Konektivitas moda transportasi ini harus merupakan sistem yang tertata rapi dengan dukungan manajemen transportasi sesuai kebutuhan masyarakat dan kondisi riil yang ada. Dengan sistem yang tertata rapi, maka nanti akan muncul fenomena baru, yaitu kecenderungan untuk menggunakan transportasi publik.

Namun begitu transportasi makro yang efektif dan efisien hanya bisa berjalan jika kondisi ideal tersedia dengan memadai, seperti infrastruktur, dukungan yuridis, serta perilaku masyarakat yang memberikan dukungan bagi situasi efektif dan efisien. Mengutip release yang pernah dilansir oleh *World Health Organization (WHO)*, dalam rangka keselamatan lalu lintas ada tujuh hal yang harus diperhatikan, yaitu pendidikan masyarakat tentang tata tertib berlalu lintas sejak usia dini, ketersediaan informasi masyarakat tentang lalu lintas jalan, peraturan perundang-undangan lalu lintas dan penegakan hukum, persyaratan prasarana jalan, persyaratan fasilitas kegawatdaruratan jalan dan pendanaan keselamatan di jalan.

Maka dalam rangka perencanaan transportasi makro yang bisa dilakukan dalam rangka manajemen lalu lintas dengan melihat kondisi Kota Jakarta adalah: a. Rekayasa lalu lintas dan angkutan; b. Rekayasa jalan raya

dan penataan fasilitas jalan; c. Penataan lingkungan dan rekayasa tata ruang dan tata guna tanah, dan d. Penataan peraturan dan perundang-undangan yang terkait. Program ini bisa dilakukan dengan kontrol pelaksanaan sistem transportasi yang tepat, pendidikan pada masyarakat, serta penegakan hukum. Evaluasi atas pelaksanaan program ini akan menjadi bahan untuk perencanaan penataan selanjutnya. Model manajemen yang dilakukan harus menyesuaikan dengan berbagai keterbatasan dalam sistem transportasi jalan di Jakarta.

Berdasarkan pada analisa EFAS/IFAS atas pola transportasi di Jakarta, maka akan diperoleh *position mapping* pada lingkungan eksternal sedang pada skor 5,50 dan pada sumber daya internal sedang dengan skor 5,87. Pada posisi ini bisa disimpulkan bahwa pola transportasi di Jakarta adalah pada situasi konsentrasi melalui integrasi horisontal. Pada posisi ini dalam penanganan manajemen lalu lintas di Provinsi DKI Jakarta, secara umum kesenjangan (*gap*) antara sumber daya internal saat ini dibandingkan tuntutan lingkungan eksternal relatif lebih mudah diantisipasi. Namun demikian permasalahan penanganan manajemen lalu lintas di wilayah DKI Jakarta membutuhkan kesamaan langkah tindak dan kemauan untuk membangun sinergitas dari seluruh pihak terkait.

Dengan demikian dalam rangka menghasilkan sinergi yang menghasilkan solusi terbaik bagi penanggulangan permasalahan lalu lintas di Jakarta selama ini, fungsi koordinasi harus dilakukan oleh pihak yang mampu secara teknis maupun dalam hal melakukan kontrol melalui melalui perangkat keras (*hardware*) berada pada posisi yang bisa melakukan koordinasi terpadu. Dari perspektif kepolisian bisa kita lihat bahwa perencanaan transportasi makro yang efektif dan efisien di wilayah Jabodetabek harus mempertimbangkan berbagai aspek yang memberikan dukungan bagi terwujudnya keamanan, keselamatan, ketertibn, dan kelancaran lalu lintas. Aspek ini bukan hanya pada masalah fisik saja, yaitu infrastruktur, namun juga termasuk bagaimana melakukan pembelajaran mengenai perilaku masyarakat dalam berlalu lintas. Perilaku tersebut bisa dilakukan dengan terlebih dahulu mempersiapkan sistemnya sehingga masyarakat akan terkondisikan dengan sistem yang secara tidak langsung akan membentuk perilaku berlalu lintas seperti mematuhi rambu yang harus ditaati karena infrastruktur untuk proses mematuhi rambu sudah memadai.

Karena efektifitas dan efisiensi sistem tran-

sportasi ini tidak hanya dilakukan oleh Pemprov DKI Jakarta tetapi juga wilayah se Jabodetabek perlu pada masing-masing daerah untuk bersedia memahami konsep megapolitan sebagai dasar dalam melakukan langkah-langkah manajerial. Polda Metro Jaya sudah melakukannya dengan melakukan kendali lalu lintas di wilayah hukum Polda Metro Jaya oleh Dirlantas Polda Metro Jaya melalui *Traffic Management Center (TMC)*. Pada kepentingan transportasi makro bentuknya bisa didisain dalam perencanaan bersama, baik mengenai tata ruang, penentuan akses jalan, dan hal-hal lain yang berkaitan dengan peningkatan aksesibilitas dan keterpaduan moda transportasi.

Dalam manajemen lalu lintas kita mengenal ada manajemen kapasitas, manajemen permintaan, maupun manajemen prioritas. Ketiganya harus dilakukan secara sinergis sesuai kondisi yang ada dalam rangka penerapan kebijakan manajemen lalu lintas. Munculnya omprengan plat hitam karena moda transportasi yang ada tidak bisa memenuhi kebutuhan masyarakat. Jalur bus khusus atau yang kita kenal sebagai *busway* adalah salah satu pilihan dalam manajemen prioritas. Untuk menghubungkan antar-trayek yang ada perlu adanya *feeder bus* ataupun angkutan umum. Apabila penataan ini tidak dilakukan dengan manajemen transportasi yang terancang dengan baik, maka fenomena omprengan plat hitam akan muncul lagi.

Karena itu diperlukan penataan dalam manajemen lalu lintas di Jakarta agar salah satu masalah, yaitu keterpaduan moda transportasi bisa terpenuhi. Manajemen lalu lintas yang dimaksudkan adalah kegiatan perencanaan, pengaturan, pengawasan, dan pengendalian lalu lintas dan angkutan jalan. Harapannya dengan adanya usaha terus menerus untuk menata manajemen lalu lintas pada pola transportasi makro, maka secara perlahan kebutuhan masyarakat akan bisa terakomodasi melalui *public transport* yang mampu secara ideal memenuhi sistem transportasi yang ada, sehingga konflik antara omprengan plat hitam dan angkutan umum plat kuning seperti yang sekarang ini terjadi bisa pada masa mendatang tidak terjadi lagi. Kita memang harus selalu berusaha. (*)

(Footnotes)

¹ Kombes. Pol. Drs. Djoko Susilo, SH, M.Si; Direktur Lalu Lintas Polda Metropolitan Jakarta Raya.