

KRISIS PERENCANAAN TRANSPORTASI KOTA

Harun al-Rasyid S. Lubis dan Rudy Hermawan Karsaman

ABSTRACT

In Indonesia, the study on the correlation between land-use and transportation was started 21 years ago following similar studies conducted by developed countries 43 years ago. The main purpose of these studies was to prepare an efficient transportation plan for a city or region in order to facilitate the increase in the traffic as the result of the growth of social-economic activities in the city in the future. Due to inconsistency between plan and reality in the implementation phase, in the developed countries critiques on the failures of these studies emerged in the middle of 1970's, at the time when the methods and technologies were being imported by developing countries through foreign consultants. These studies also failed in the cities of developing countries, and in Indonesia, there has been a crisis in urban transportation planning. This article tries to look back at history of the implementation of similar studies in large cities of Indonesia and in the neighboring countries. Some weaknesses of the studies and the modeling will be identified. At the end, the article discusses the weaknesses in the implementation phase of urban transportation plan in Indonesia and alternative policies for the future.

I. PENGANTAR

Studi hubungan tata-guna tanah dan transportasi pertama kali dilakukan di Amerika Serikat yaitu Detroit Area Transportation Study (1953) dan Chicago Area Transportation Study (1956) dengan motif keraguan akan dampak negatif dari hasil interaksi antara tata guna tanah dan transportasi. Prototipe studi yang sama dilakukan di Inggris yaitu London Traffic Survey (1962), Leicester (1963) dan West Midland (1964). Tujuan pelaksanaan studi biasanya didorong oleh tujuan efisiensi yaitu penyiapan rencana transportasi yang dapat menampung lonjakan permintaan perjalanan di lokasi studi dalam jangka panjang (20 tahun ke depan) - *predict and provide*.

Rencana yang diusulkan umumnya berupa turunan dari strategi yang memprimadonakan jalan raya, yaitu rencana peningkatan dan pembangunan jalan serta jaringannya -- *road capacity expansion*. Adapun yang menyangkut angkutan umum maupun *traffic management* biasanya diusulkan sebagai pelengkap.

Di tempat asalnya, keberhasilan studi-studi tersebut telah dibahas dan dikritik. Dalam

Spence (1968) dan Atkins (1977), disebutkan bahwa biaya studi yang tidak murah dipertanyakan keefektifannya dari berbagai segi, antara lain, dari segi keakuratan hasil pemodelannya dan kelemahan implementasinya. Praktis sejak pertengahan tahun 1975, studi-studi sejenis menjadi kurang populer di negara maju, justru di saat prototipenya mulai di ekspor ke negara-negara berkembang untuk mendiagnosa masalah yang sama. Studi-studi sejenis di Asia dapat disebut antara lain: Singapura_UT (1971), Kuala Lumpur_TS (1971), Bangkok_TS (1972), Manila_TS (1975), Jakarta_MATS (1975) Surabaya_ATS (1977), Bandung_UTP (1989), Medan_UTS (1990) dan Semarang_UTS (1995).

Dari segi tata guna lahan, untuk kota-kota di Indonesia yang disebut di atas telah dibuat master plan untuk penataan ruang perkotaan serta wilayah (RUTRK/ RUTRW) dan yang kini dimiliki hampir seluruh kota dan wilayah. Aspek transportasi sedikit banyak juga dibahas dalam master plan tata ruang tersebut, walaupun tidak secara mendalam.

Seberapa jauh studi transportasi telah bermanfaat di Indonesia akan dicoba untuk didiskusikan dari berbagai segi. Pertama, segi

metoda dan teknik pemodelannya, yaitu apa yang perlu kita kembangkan untuk memperoleh peramalan permintaan perjalanan yang lebih akurat dalam praktek perencanaan di masa depan. Kedua, segi implementasi, yaitu mengidentifikasi aspek apa yang kurang (kalau bukan hilang) di hadapan kita sekarang. Jawabannya akan dibahas pada bagian berikut ini.

II. PROSES PERENCANAAN TRANSPORTASI

Perencanaan yang dimaksud di sini adalah jembatan antara pengetahuan dan keinginan/tujuan, berupa latihan berpikir dalam menghadapi situasi dan masalah yang ada lalu mencari jalan pemecahannya yang dilaksanakan secara kontinu dengan melibatkan keputusan tentang bagaimana memanfaatkan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan tertentu di masa depan. Cakupan transportasi dalam pembahasan kita akan dibatasi pada permasalahan transportasi kota, walaupun kasus antar-kota bisa jadi memiliki karakteristik yang sama mengingat cukup pesatnya permintaan perjalanan antar kota saat ini. Contoh: Jabotabek, koridor pantai utara pulau Jawa dan mungkin Jakarta-Bandung di masa yang akan datang.

Dalam konteks perencanaan transportasi kota, sedikitnya terdapat 5 langkah atau tahapan yang harus dilalui, yaitu:

1. Penetapan tujuan dan strategi
2. Pemodelan dan *forecasting*
3. Evaluasi
4. Implementasi (*design, construction, operation, control, maintenance*)
5. *Monitoring*

Pemakaian suatu alat atau metoda perencanaan yang diimpor dari tempat yang sangat berbeda latar belakangnya harus digunakan secara cermat dengan penuh kehati-hatian. Yang sangat membedakan *setting* perencanaan antara negara maju dan negara berkembang adalah karakteristik dualisme ekonomi yang merupakan ciri sangat menonjol di negara berkembang. Kegiatan ekonomi di negara berkembang tidak saja mencakup sektor modern (industri dan finansial) yang terus semarak dengan percepatan yang tinggi dengan segala efek negatifnya seperti po-

lusi dan kemacetan. Di sisi lain, masih dominannya sektor tradisional seperti pertanian dan sektor informal masih memerlukan pembinaan yang berkelanjutan.

Ciri-ciri lain yang sudah lazim dikenal di suatu negara berkembang antara lain:

- tingginya tingkat urbanisasi, hampir tidak terencana
- perubahan dan pertumbuhan sosial-ekonomi yang sangat cepat
- terbatasnya dana pembangunan dan tidak meratanya tingkat pendapatan
- defisit neraca perdagangan dan ekonomi biaya tinggi
- tingkat pengangguran yang tinggi dan *under-employment*
- *safety record* yang kurang baik, kurang peka terhadap lingkungan
- kurangnya sumber daya manusia yang handal

Adapun yang langsung menyangkut perencanaan transportasi di banyak negara berkembang, ciri-cirinya antara lain:

- rendahnya partisipasi masyarakat dalam penetapan kebijaksanaan transportasi¹
- kinerja angkutan umum yang jelek dan lemahnya fungsi administrator (regulator)
- lemahnya sistem data-base dan mahalnyanya biaya untuk mendapatkan data yang *reliable*
- sumber daya manusia yang masih kurang (dalam seluruh proses)
- tidak terdapatnya sinergi perencanaan dan koordinasi seluruh sektor (pemerintah, swasta, pengguna)
- lemahnya *monitoring*.

Kemacetan dan polusi di kota-kota besar merupakan wajah transportasi kota yang tidak dapat diterima dan akan semakin parah bila dibiarkan tanpa ada aksi perbaikan. Dapat dimengerti mengapa teknik perencanaan transportasi akhirnya perlu kita impor untuk dipakai sebagai alat dalam melihat persoal-

¹ Mungkin lebih tepat kalau disebutkan kurang transparannya proses perencanaan dan juga pengambilan keputusannya

an, analisis serta usulan penyelesaian masalah transportasi kota kita. Di sini kita mengulangi latihan *'predict and provide'*, yang di tempat asalnya telah mulai ditinggalkan.

Namun, melihat latar belakang situasi dan kondisi yang sangat berbeda di negara berkembang, seperti yang telah diidentifikasi di atas, semua persoalan yang berhubungan dengan transportasi bukan saja memiliki perbedaan dalam tingkat kepentingan penyelesaiannya, tetapi juga memiliki karakter yang sangat berlainan dibandingkan dengan yang ada di negara maju. Karenanya perlu dicermati seberapa jauh teknik dan metoda perencanaan tersebut dapat diadaptasikan di Indonesia.

Berikut ini akan dibahas beberapa kandungan terpenting dalam tahapan perencanaan transportasi. Kemudian akan diidentifikasi kelemahan pada setiap tahapannya sehubungan dengan praktek perencanaan transportasi kita selama ini dan akhirnya mengusulkan strategi apa yang pantas kita anut di masa yang akan datang.

III. PENETAPAN TUJUAN DAN STRATEGI

Pada tahap awal perencanaan transportasi ditetapkan serangkaian tujuan perencanaan dan alternatif strategi untuk meraihnya. Ini sangat ditentukan oleh visi kota sehubungan dengan pertanyaan: kondisi transportasi bagaimana yang diinginkan warga kota dalam jangka panjang? Misalnya, apakah di masa datang kita akan mengurangi ketergantungan pada penggunaan kendaraan pribadi, atau akan mempromosikan penggunaan angkutan umum? Tujuan tersebut dinyatakan berlatar belakang pemikiran efisiensi-ekonomi, efisiensi-sosial (*equity/pemerataan*), keselamatan maupun konservasi lingkungan. Sekali tujuan ditetapkan biasanya strategi akan menurut saja.

Strategi paling mendasar dalam perencanaan transportasi dapat dikelompokkan ke dalam dua bagian besar: (i) sisi-sediaan (*supply-side strategy*) dan, (ii) sisi-permintaan (*demand-side*). Setiap strategi dapat dilaksanakan melalui strategi yang berbeda sesuai jenis instrumennya seperti: mening-

katkan kapasitas jaringan, termasuk: (i), memberlakukan pajak kemacetan dan (ii) memberikan subsidi kepada angkutan umum.

Persoalan yang unik dalam tahap ini adalah instrumen yang dipilih untuk mencapai suatu tujuan dapat *counter-productive* terhadap tujuan yang lain (ambivalen). Sebagai contoh: meningkatkan kinerja koridor/rute jalan dari segi fungsi lalu lintas (*traffic functional*), misalnya, dengan meninggikan kecepatan dapat memberikan dampak meningkatnya tingkat kecelakaan dan polusi. Contoh lain: membangun fasilitas prasarana yang cenderung menguntungkan pemilik kendaraan pribadi, mengurangi kemungkinan orang menggunakan angkutan umum.

Dari sifat tujuan dan strategi yang dianut, yang perlu dicermati adalah hasil akhir dari perilaku pemakai jasa/pengguna transportasi dalam jangka panjang dan konsekuensinya terhadap kriteria efisiensi, *equity*, keselamatan dan lingkungan yang disebut tadi. Singkat cerita pada setiap strategi dan instrumen transportasi yang disodorkan ke masyarakat akan terjadi suatu pilihan sosial berupa respons masyarakat yang direpresentasikan dalam perilaku pemakai. Perilaku inilah yang diantisipasi atau diramalkan pada tahap perencanaan berikutnya --- pemodelan dan *forecasting*.

Ada dua metoda yang tersedia untuk mengotak-atik pilihan sosial dalam transportasi: mekanisme pasar dan keputusan politis resmi. Secara prinsip, lewat mekanisme pasar tidak diperlukan tatap muka dan prosesnya terdesentralisasi terserah reaksi pemakai. Keputusan politis resmi tersentralisasi di seputar kalangan penentu keputusan dan karena menyangkut masalah publik biasanya akan mengundang perhatian umum dan suber perdebatan.

Teori, metoda dan pemodelan dalam transportasi umumnya memfokuskan perhatian pada faktor pasar sebagai mekanisme pilihan. Usaha mencermati problema transportasi dari segi faktor pasar saja pada kenyataannya tidak dapat menjelaskan dengan sekama hasil akhir dari pilihan sosial yang terjadi. Hal ini disebabkan karena biasanya

faktor pasar dan faktor politis tidak bisa dipisahkan keterkaitannya dalam penentuan bentuk akhir pilihan sosial yang terpilih. Kenyataannya, saat ini kebijaksanaan transportasi lebih ditentukan oleh faktor politis.

Bila dilihat dari faktor pasar saja, tujuan dan strategi yang dianut harus senantiasa konsisten dan perlu dipertahankan dalam setiap tahap lanjut perencanaan. Sebagai contoh: pengembangan fasilitas dan jaringan angkutan umum (dalam rangka menarik pangsa pemakai angkutan pribadi) yang dibarengi dengan penyediaan fasilitas parkir yang mudah di tengah kota, tentunya tidak memberikan efek yang sama dalam pencapaian tujuan. Komunikasi antara perencana, administrator (regulator) dan politisi dirasakan perlu untuk menyeimbangkan hal ini bila menginginkan hasil yang sinergis.

Dalam prakteknya, strategi sisi-sediaan harus diimbangi dengan strategi sisi-permintaan. Strategi sisi-sediaan saja tidak akan pernah menyelesaikan permasalahan mengingat sifat transportasi yang *derived-demand* dan pada situasi dan lokasi tidak menutup kemungkinan terjadinya *suppressed demand*, yaitu pengguna yang menggagalkan perjalanannya karena keterbatasan kapasitas jaringan atau karena alasan lainnya. Dalam situasi yang demikian, pengadaan sediaan justru akan membangkitkan perjalanan baru dan tambahan kapasitas yang tersedia akan segera terisi oleh pendatang 'baru'. Dengan perkataan lain, menambah kapasitas berarti menambah permintaan.

IV. PERMODELAN DAN FORECASTING

Teori, metoda dan model dalam tahap ini bertujuan untuk menyediakan keluaran (*output*) sehubungan dengan berapa jumlah permintaan atau potensi pemakai dalam horizon waktu perencanaan. Keakuratan hasil pemodelan permintaan perjalanan sampai saat ini masih menjadi debat yang tidak berkesudahan. Pendapat ekstrimnya, kalangan akademisi mencurigai: apakah teknik pemodelan transportasi sudah berhenti pengembangannya? Karena paradigma yang dipakai masih tetap itu-itu saja, yaitu *trip-based approach*. Pengembangan ke arah *ac-*

tivity-based belum dapat dioperasionalkan, walaupun sudah sedikit banyak berakumulasi penelitiannya. Premis pada pendekatan yang terakhir adalah *trip* atau perjalanan bukanlah sesuatu yang statis. Dalam banyak hal ia berupa *derived-demand* dan dalam konteks perkotaan terkadang sangat ditentukan oleh urutan aktivitas harian. Misalnya: seorang bapak harus mengantar anak ke sekolah, istri berbelanja, sebelum ia menuju kantor. *Forecasting* dalam transportasi dilakukan terhadap besaran yang dapat menjelaskan kecenderungan pertumbuhan permintaan transportasi di masadepan. Ini biasanya mencakup besaran populasi penduduk, pendapatan dan kepemilikan kendaraan.

Sampai saat ini praktek pemodelan transportasi didasarkan pada pendekatan *trip-based*. Dasar pemikiran dalam setiap pengembangan model dan metoda dalam pendekatan ini tertumpu pada faktor pasar yang telah disebut sebelumnya. Pemakai fasilitas dianggap akan berperilaku rasional dengan berusaha meminimumkan biaya (*cost minimiser*) dan dalam jangka panjang akan ada suatu pola *equilibrium* dalam sistem jaringan yang diamati, yakni *konvergen-nya* empat perilaku pilihan pemakai: mau tinggal dimana/pergi ke mana, naik moda apa, lewat rute mana, dan berangkat jam berapa---*quadruple convergence*. Perubahan dalam sistem tata guna tanah dan sarana transportasi akan merubah perilaku *equilibrium* di atas dan konsekuensinya terjadi perubahan biaya dan manfaat.

Apapun dalih yang mungkin diajukan untuk mencurigai keluaran tahapan ini, yang pasti ramalan tentang berapa jumlah pemakai pada masa yang akan datang harus disiapkan untuk digunakan sebagai masukan dalam tahap evaluasi. Hal ini membuat tahapan ini menjadi penting dan menentukan sebab layak tidaknya suatu usulan rencana baik secara ekonomis maupun finansial akan ditentukan oleh besaran ini.

Meniru perilaku pengguna fasilitas transportasi dalam suatu model yang handal (*robust*) bukanlah hal yang mudah, mengingat kerumitan dengan terdapatnya berbagai jenis perilaku yang harus dicakup, disamping perlu ditunjang oleh beragam data sosial-ekonomi

yang tidak mudah dikumpulkan. Peramalan dalam jangka panjang (15s/d20 tahun) ke depan merupakan hal yang penuh ketidakpastian. Disamping kehandalan modelnya, pengaruh ketidakpastian di masa yang akan datang juga perlu diperhitungkan dalam setiap kegiatan peramalan. Walaupun *state of the art* dalam pemodelan masih terus dikembangkan sejak 25 tahun yang lalu, namun praktek yang dilakukan sampai saat ini masih sangat mirip dengan apa yang dilakukan pada 40 tahun yang lalu pada saat awal studi-studi transportasi dilakukan.

Perlu untuk digarisbawahi dalam tahapan ini adalah mutu keluaran dari model yang dipakai bukan saja bergantung pada kehandalan modelnya, tetapi juga sangat ditentukan oleh mutu data yang digunakan-- *garbage in garbage out*. Dalam pemilihan model harus ada kompromi antara tingkat kehandalan model dengan sumber daya yang tersedia. Untuk negara yang perkembangan sosial-ekonominya sangat pesat, kesulitan dalam pengadaan data yang *reliable* mengharuskan pemakaian model yang cukup sederhana.

Dalam jangka panjang seiring dengan semakin meningkatnya kemampuan komputer dan tersedianya teknologi informasi yang mampu menghimpun dan mengolah data dengan cepat dan dengan ketepatan yang tinggi, melakukan pemodelan dan *forecasting* akan menjadi lebih mudah. Keperluan di masa datang dalam konteks pendataan transportasi adalah diperlukannya jasa data bank yang dapat menghimpun data khusus untuk keperluan perencanaan transportasi yang sangat bervariasi sumber dan jenisnya.

Isyu tentang keakuratan data dasar di masa depan mengharuskan perlunya lembaga independen yang mengumpulkan data-data dasar tersebut untuk keperluan perencanaan transportasi. Biro Pusat Statistik mungkin dapat melebarkan sayapnya untuk melakukan fungsi ini dan perlu menyiapkan sumber daya manusia yang sesuai untuk itu. Misalnya, seperti data-data dasar tentang volume lalu lintas pada ruas-ruas jalan strategis maupun pertumbuhannya perlu di survei secara periodik oleh lembaga yang tidak berhubungan langsung dengan pengelolaan jalan. Hal ini perlu untuk menghindari manipulasi

data demi keperluan justifikasi kelayakan proyek. Dengan dikumpulkannya data oleh lembaga yang independen akan meningkatkan keakuratan dan keabsahan data. Semua ini merupakan dasar yang paling menentukan dalam tahap lanjutan perencanaan.

V. EVALUASI

Evaluasi yang dimaksud di sini adalah kegiatan pra-evaluasi sebelum terpilihnya rencana dan alternatif terbaik. Dibutuhkan teknik *appraisal* yang dapat mencakup evaluasi ekonomi, finansial dan dampak sosial maupun lingkungan. Salah satu teknik yang paling umum digunakan adalah analisis biaya-manfaat.

Masukan utama analisis biaya-manfaat adalah hasil pemodelan dan *forecasting* tahap sebelumnya. Manfaat dan biaya yang mungkin timbul pada kondisi tanpa usulan (*do-nothing*) dan dengan adanya usulan (*do-something*) dibandingkan satu sama lain. Manfaat yang diperoleh dari penghematan biaya dari dua kondisi di atas antara lain: penghematan pemeliharaan prasarana, penghematan biaya operasi kendaraan, penghematan waktu, perubahan tingkat kecelakaan dan perubahan mutu lingkungan.

Menurut pengalaman penulis, pengembangan yang perlu dilakukan pada tahapan ini adalah menyiapkan bukti-bukti empiris tentang besaran komponen-komponen biaya yang tercakup dalam *accounting* biaya-manfaat. Pedoman dan standar tentang ini dirasakan masih kurang khususnya sehubungan dengan nilai waktu dan nilai-nilai yang *intangible* lainnya seperti kecelakaan dan lingkungan.

Karena di dalam analisis biaya-manfaat tidak cukup diperhitungkan isyu *equity* dan efek *multi-sectoral*, di masa yang akan datang kiranya perlu dikembangkan teknik yang pantas yang dapat menganalisis kedua isyu tersebut melalui prosedur yang diformalkan. Ini diperlukan dalam rangka mengidentifikasi siapa sebenarnya yang diuntungkan dan dirugikan bila suatu rencana diimplementasi. Untuk ilustrasi, misalnya, lihat kasus pengusulan pajak kemacetan di Jakarta yang dilampirkan pada akhir tulisan.

Prosedur formal tersebut mencakup langkah-langkah dalam penilaian *equity* dan resolusi konflik yang lazim muncul dalam konteks pembuatan keputusan transportasi. Agar terjalin komunikasi antara perencana, politisi dan administrator ke masyarakat luas, dalam jangka menengah sudah dirasakan perlu diperkenalkan suatu tata cara konsultasi publik, khususnya bagi perencanaan transportasi yang diperkirakan memiliki dampak luas bagi masyarakat. Konsultasi publik bisa dilakukan dengan menggelar pameran tentang *feasibility study* yang telah dilakukan. Pada saat yang sama masyarakat berkesempatan memberi komentar dan usulan yang dapat dijadikan bahan evaluasi dan umpan balik perencanaan. Hanya dengan langkah demikian, citra pembuatan keputusan tata-guna tanah/transportasi yang sampai saat ini dirasakan masih sebagai sesuatu yang magis dapat secara perlahan dikurangi serta dampak negatif dan ketidakpastian di masa yang akan datang dapat diminimasi.

VI. IMPLEMENTASI DAN MONITORING

Implementasi merupakan rangkaian lanjut dari proses perencanaan dimana rencana akan diwujudkan. Pada pekerjaan fisik, ini biasanya mencakup *design, construction, operation, control* dan *maintenance*. Di sini umumnya peran engineering lebih menonjol dibandingkan dalam tahap-tahap sebelumnya dan pilihan teknologi akan sangat menentukan keberhasilannya.

Monitoring dilakukan setelah rencana terwujud dan merupakan cerminan bahwa perencanaan adalah suatu proses kontinu dan peran *monitoring* tidak kalah pentingnya dibandingkan dengan tahap-tahap sebelumnya. *Monitoring* berfungsi sebagai umpan-balik bagi proses pemecahan masalah serta menjadi masukan bila diperlukan penyesuaian (*adjustment*) pada tahap implementasi.

Pada tahap implementasi dan *monitoring* ini diperlukan pemahaman yang menyeluruh tentang latar belakang rencana termasuk yang terpenting adalah visi rencana yang dimaksud. Perubahan atau penambahan dari rencana semula tidak dapat dihindari, tetapi konsistensi rencana perlu dipertahankan dan

visi yang telah ditetapkan sejak awal perencanaan tentang kondisi yang ingin dicapai di masa datang mestinya tidak berubah.

VII. KRISIS YANG TERJADI

Krisis yang sekarang terjadi dalam perencanaan transportasi kota di Indonesia dapat dikelompokkan dalam dua bagian besar: global dan internal. Krisis global perencanaan transportasi dapat dijelaskan dengan analogi krisis yang terjadi dalam perencanaan pembangunan kita secara umum. Ini antara lain:

1. Penekanan terlalu berlebihan kepada rencana, tetapi kurang pada saat implementasi.
2. Kurang efektifnya komunikasi dan berbedanya persepsi antara perencana, politisi dan administrator.

Rencana hanya merupakan alat mencapai tujuan. Berakhirnya kegiatan perencanaan bukan dengan dihasilkannya daftar rencana, program dan proyek. Tercapai tidaknya tujuan perencanaan justru banyak ditentukan oleh efektifitas organisasi yang mengimplementasikannya dan yang secara kontinu memonitor dan melakukan penyesuaian dimana perlu tetapi masih dalam rangka strategi jangka panjang. Untuk menunjang hal ini rencana yang dipersiapkan haruslah realistis dalam arti rencananya memang mungkin untuk direalisasikan, bukan suatu keinginan ideal yang ada di benak perencana saja.

Kurang efektifnya komunikasi sesama pemain dalam perencanaan (perencana, politisi dan administrator) dan perbedaan persepsi sesamanya terjadi karena perbedaan pendekatan yang digunakan sehubungan dengan fungsi dan tugasnya. Penyebabnya adalah perbedaan latar belakang pendidikan dan pengalaman yang telah membentuk karakter masing-masing pemain. Bukan tidak jarang ditemukan bahwa tim pelaksana rencana bukan orang yang kompeten dan memiliki latar belakang pendidikan yang sama dengan rencana/program yang ditanganinya. Khusus dalam konteks transportasi yang terakhir ini memang hampir tidak dapat dihindari mengingat sifat dari disiplinnya yang multidisiplin. Usaha-usaha dalam bentuk mengikuti kursus-kursus singkat dalam konteks

ke-transportasi-an dapat mengurangi kesenjangan di atas.

Di samping krisis global di atas, menurut penulis, krisis internal yang terjadi di dalam perencanaan transportasi sendiri mencakup:

1. Tidak dipertahankannya visi dan strategi yang pernah dikembangkan
2. Hilangnya akal sehat sederhana
3. Lemahnya pengawasan

Dari segi visi dan strategi, sebetulnya banyak tersedia dalam studi-studi tata guna tanah/transportasi. Untuk beberapa kota di Indonesia studi tersebut merupakan suatu kegiatan berulang, memperbaharui studi yang lama agar sesuai dengan perkembangan sistem tata guna tanah yang ada sekarang. Perencana (konsultan) bersama-sama dengan administrator dan politisi yang duduk di tim komite pengarah/pendamping memformulasikan rencana sesuai dengan visi tentang bagaimana kondisi transportasi kota yang diinginkan di masa yang akan datang serta *action-plan*-nya yang semuanya dibukukan dalam suatu laporan studi. Setelah studi selesai dan sepeninggal konsultan asing (yang umumnya) walaupun didampingi oleh beberapa mitra konsultan lokal, paling tidak laporan tersebut merupakan *blue-print*² yang menjadi milik/pegangan administrator (dalam hal ini pemerintah daerah) dalam implementasi dan *monitoring* rencana transportasi di wilayahnya. Visi dan strategi yang telah dikembangkan sebaiknya dipertahankan dan rencana serta *action-plan* yang ada di dalam studi mestinya menjadi sesuatu yang didahulukan.

Untuk kasus kota Bandung misalnya, studi MBUDP sektor transportasi di tahun 1994 merupakan pegangan yang ada. Dalam laporan sayangnya tidak dinyatakan dengan tegas bagaimana visi Bandung tentang transportasi di masa datang tentang perlunya pembenahan struktur dan hirarki jalan yang ada sekarang bersama-sama dengan penanganan *traffic management* dan kemungkin-

an rencana angkutan kereta berat atau ringan untuk jalur padat di Bandung di masa yang akan datang. Struktur dan hirarki jalan yang dimaksud dalam studi tersebut yang pasti bukanlah suatu rencana jalan tol di dalam kota Bandung. Tahun 1995 konsorsium swasta menginvestasikan dana untuk melakukan studi awal untuk mengidentifikasi rute dan koridor potensial jalan tol dalam kota yang tampaknya disambut dengan antusias oleh Pemerintah Daerah Kodya Bandung.

Akankah problem kemacetan di Bandung terselesaikan dengan hadirnya jalan tol yang melintasi tengah kota? Bagaimana tentang rencana moda kereta api baik *sub-urban* maupun *urban*? Keyakinan pemerintah daerah di kota-kota lainnya di Indonesia akan perlunya kehadiran jalan tol yang melintasi kota untuk mengatasi kemacetan kelihatan sudah agak menggejala. Walaupun ini dikehendaki, perlu disepakati bahwa dengan hadirnya jalan tol tersebut nantinya akan semakin sulit lagi untuk mengalihkan permintaan ke angkutan umum. Ada tidak adanya jalan tol akan menambah permintaan perjalanan, dengan adanya jalan tol permintaan yang tertekan (*suppressed demand*) akan segera beralih dan terserap ke jalan tol dan kemacetan tetap tidak terhindari khususnya di tengah kota yang kapasitas jaringan maupun parkirnya sangat terbatas. Besar kemungkinan hal ini akan terjadi bila tol lebih diprioritaskan daripada angkutan umum.

Dua krisis internal terakhir, yakni hilangnya akal sehat dan kurangnya pengawasan merupakan pengalaman kita sehari-hari dan berulang kali kita alami. Contoh: untuk apa trotoar disediakan? Menurut PP No. 43/1993 dan juga aturan Perda di beberapa daerah, trotoar adalah fasilitas penunjang bagi keselamatan pejalan kaki. Tampaknya kita perlu sekali-kali mengundang bapak-bapak wali-kota untuk berjalan sepanjang trotoar tertentu di kotanya sendiri, betapa banyak trotoar yang beralih fungsi. Akal sehat sederhana terkadang masih susah kita tegakkan.

Lemahnya pengawasan sudah merupakan kendala yang sering kita alami dalam merealisasikan suatu rencana. Siapa yang pantas di tuding kalau telah terjadi sesuatu yang tidak diinginkan. Fenomena banjir akhir-

² Khusus untuk jaringan transportasi jalan, PP No.43/1993 mengharuskan dipersiapkannya rencana umum jaringan transportasi jalan bagi setiap kota dan wilayah di tanah air.

akhir ini yang terjadi di Jakarta merupakan obrolan menarik. Dikatakan banjir dikarenakan daerah Puncak yang berkurang peresapannya, karena banyak dibangunnya vila-vila tidak pada tempatnya. Seseorang boleh bertanya siapa yang memberikan izin mendirikan bangunan? Juga disebutkan bahwa banjir tersebut berupa kiriman dari Bogor, yang nota bene banyak lahan yang sudah beralih fungsi di sana. Siapa pula yang terlanjur memberi izin? Ada juga yang mengatakan banjir tersebut dikarenakan masyarakat yang bertempat tinggal di sepanjang kali di Jakarta secara sembarangan membuang sampah. Dalam hati penghuninya, 'kalau gue punya rumah di Pondok Indah, gue nggak bakalan tinggal di pinggir kali'.

Pada saat yang bersamaan dengan banjir di Jakarta, harga cabe keriting jauh di atas harga normal sehari-hari. Namun di Padang, yang pada saat itu tidak banjir, juga mengalami kenaikan harga cabe yang tidak biasa. Hitung-hitung, harga cabe pun masih susah kita antisipasi dan kendalikan, apa jadinya tata guna lahan. Kita telah terlanjur memberikan kepercayaan yang terlalu berlebihan kepada rencana tata ruang selama ini, baik kota maupun wilayah. Perlu adanya suatu mekanisme yang rinci dan transparan tentang bagaimana alur pengalihan tata ruang dan kompensasinya bagi pihak yang terlibat, yang pada dasarnya bertujuan demi menyulitkan peralihan fungsi dan menghambat kekuatan ekonomi pasar.

VIII. PENUTUP

Krisis perencanaan, khususnya perencanaan transportasi kota telah dirangkum dalam dua hal: krisis global dan internal. Kedua krisis ini saling berhubungan dan akan tetap merupakan krisis sepanjang tidak ada kemauan yang serius dalam memformulasikan kembali prosedur pembuatan keputusan transportasi kita.

Hingga saat ini, praktek perencanaan transportasi kita masih menggunakan pendekatan 'predict and provide' atau pendekatan fungsional. Di banyak negara lain kebiasaan demikian telah ditinggalkan, karena pengalaman menunjukkan dengan hanya mengubah dari sisi sediaan tidak akan pernah mende-

kati penyelesaian masalah. Di masa yang akan datang perlu secara bertahap dipersiapkan *framework* perencanaan yang sifatnya lebih partisipatif melalui pendekatan kesisiteman dan tersedia ruang untuk melakukan resolusi konflik dengan mekanisme yang diformalkan.

Tantangan yang ada di depan kita sedemikian besarnya dalam mengefisienkan sistem transportasi kota kita. Ini mencakup pendidikan, sumber daya manusia, teknologi dan ilmu pengetahuan yang perlu terus dikembangkan. Tetapi yang paling *low-cost* terkadang kita lupa, seperti menegakkan kembali akal sehat kita sehari-hari dalam mengoperasikan sistem dan komponen transportasi di perkotaan. Untuk semua ini, terkadang kita sendiri pun harus rela merubah diri kita sendiri.

Terakhir, di tengah maraknya rencana pembangunan tol (*motorway*) dalam kota ada baiknya kita simak kutipan berikut ini:

"The only effective cure for urban congestion is to so relate industrial and business zones to residential areas that a large part of their personnel can either walk, or cycle to work, or use a public bus, or take railroad train. By pushing all forms of traffic on to high speed motorways, we burden them with a load guaranteed to slow down peak traffic to a crawl; and if we try to correct this by multiplying motorways, we only add to the total urban wreckage by flinging the parts of the city ever farther away in a formless mass of thinly spread semi-urban tissue," (Lewis Mumford, 1961).

REFERENSI

- Atkins, S.T. 1977. *Transportation Planning: is there a road ahead?*, Traffic Engineering & Control. February.
- Mumford, L. 1961. *The city in history*. Penguin, Harmondsworth, England
- Spence, R. 1968. *Transportation Studies: A critical assessment*, Proceeding. Transportation Engineering Conference, Institution of Civil Engineers, London

LAMPIRAN

PAJAK KEMACETAN DI SINGAPURA, NORWEGIA DAN RENCANANYA DI JAKARTA

Di **Singapura** kawasan berlisensi dioperasikan pada waktu sibuk pagi dan sore. Lisensi yang berupa *display* diperlukan saat melintasi kawasan tersebut yang dapat dibeli dengan harga \$3 (Rp4500.-) sehari. Pemerintah Singapura merencanakan akan mengganti sistem ini dengan sistem elektronik pada tahun 1997 dan memperluas kawasan berlisensi agar mencakup kawasan macet lainnya. Pada saat ini, sistemnya akan (sudah) dioperasikan dengan menggunakan kartu pintar dan akan diberlakukan sepanjang hari. Harga lisensi sebesar \$3 saat awal diterapkannya dan kemudian dinaikkan menjadi \$5. Setelah lalu-lintas harian yang masuk ke kawasan berkurang sebesar 50% harganya di turunkan kembali menjadi \$3. Saat ini pengurangan lalu-lintas telah stabil yaitu sebesar 30-35%. Yang tidak menyenangkan selain harga lisensi yang dirasakan terlalu mahal adalah sehubungan dengan restriksi bagi calon potensial pengendara kendaraan pribadi di sana. Untuk mendapatkan surat izin mengemudi perlu melalui prosedur yang tidak sederhana dan memakan waktu yang cukup lama.

Tujuan utama penerapan pajak kemacetan di **Oslo** adalah untuk menutupi sebagian pembiayaan angkutan umum dan pembangunan jalan (termasuk pembiayaan terowongan yang direncanakan akan melintasi tengah kota Oslo). Pungutan (toll) dikumpulkan pada saat kendaraan melewati pintu pungutan di perbatasan kawasan yang ditetapkan. Penerapan pajak yang sama juga diberlakukan di **Bergen** dan **Trondheim**. Penarikan pungutan direncanakan akan berakhir antara tahun 2003-2007 ketika proyek telah kembali investasinya. Pada saat itu modal berjalan perusahaan dan sahamnya akan dikembalikan dan pintu tol akan dihapus dan perusahaan dibubarkan. Rata-rata dalam sehari 200.000 kendaraan melintasi lingkaran tol. Berkat dioperasikannya kartu elektronik, pangsa lalu-lintas yang berlang-

ganan kartu naik dari 52% menjadi 60% di tahun 1992.

Di **Jakarta** jaringan jalan bebas hambatan (tol) merupakan alternatif strategi penanganan kemacetan di dalam kota yang, kelihatannya juga akan diikuti oleh kota-kota lainnya. Demikian juga untuk kasus antar-kota, pengembangan jaringannya akan lebih ditingkatkan di masa yang akan datang melalui kemitraan usaha swasta dan negara. Kinerja jalan bebas hambatan ini dirasakan tidak sepenuhnya bebas hambatan khususnya pada saat jam sibuk, karena tingginya permintaan yang akan melaluinya. Kemacetan di jalan bebas hambatan merupakan suasana sehari-hari yang lazim dialami oleh penduduk Jakarta. Di jalan biasapun menunjukkan kemacetan yang cukup parah, walaupun *fly-over* hingga saat ini telah dibangun tidak kurang dari 23 buah di simpang-simpang kritis di wilayah DKI.

Sejak dicanangkannya persiapan pembangunan jalan kereta-api bawah tanah (*subway*) Kota-Blok M, pemikiran untuk menerapkan **pajak kemacetan** telah disampaikan oleh Pemda DKI dengan alasan untuk menutupi dana awal yang cukup besar dalam implementasinya. Rencana pajak kemacetan tersebut belum begitu banyak ditanggapi masyarakat. Perundang-undangannya pun kemungkinan besar tengah dipersiapkan. Debat akademis mengenai pengendalian melalui mekanisme harga/pajak optimal yang diperlukan agar dicapai sistem yang efisien sudah lama tertuang di atas kertas. Tetapi pertanyaan/isyu penting yang harus dibicarakan sekarang tentang rencana pajak kemacetan ini adalah sampai kapan pungutan tersebut akan dilakukan, berapa besar dan bagaimana penggunaan pendapatan berlebih bila ada. Sebagai pertimbangan, alokasi pendapatan dari pajak yang terkumpulkan dapat digunakan untuk 3 (tiga) kemungkinan: mengurangi pajak sehubungan dengan

pemakaian kendaraan, investasi ke angkutan umum atau pembangunan/peningkatan jalan. Di pihak lain, konsekuensi dari dibatasinya kendaraan memasuki suatu kawasan, tentunya menimbulkan isu lain yakni bagaimana kalau manfaat pajak yang terkumpul tidak melampaui biaya pengorbanan dari kapasitas jalan yang tak termanfaatkan. Akibat untuk ini juga bisa 3 (tiga) kemung-

kinan: meningkatnya kecepatan lalu lintas di kawasan yang dikenai pajak, menambah pertumbuhan lalu lintas bagi orang yang mau dan mampu membayar pajak, atau demi konservasi lingkungan. Bagaimana bisa ditarik garis keseimbangan yang pantas, agar manfaat pajak kemacetan dapat dinikmati oleh semua kalangan, merupakan hal yang masih harus dibicarakan.