

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Definisi Transportasi

Menurut Morlok (1985), transportasi adalah suatu tindakan, proses atau hal, untuk memindahkan suatu barang dari suatu tempat ke tempat yang lain. Transportasi merupakan bagian integral dari suatu fungsi masyarakat. Transportasi mempunyai hubungan yang sangat erat dengan gaya hidup, jangkauan dan lokasi dari kegiatan produktif dan selingan serta barang-barang dan pelayanan yang tersedia untuk konsumsi.

Menurut Warpani (1990), angkutan adalah sarana untuk membantu orang, atau sekelompok orang menjangkau berbagai tempat yang dikehendaki atau mengirim barang dari tempat asal ke tempat tujuan. Angkutan penumpang meliputi bis kota, minibus, kereta api, angkutan air, dan angkutan udara. Angkutan umum penumpang bertujuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang baik dan layak bagi masyarakat. Ukuran pelayanan yang baik adalah aman, nyaman, cepat, dan murah.

Faktor-faktor yang menentukan besarnya kebutuhan transportasi:

1. pertambahan populasi,
2. pemekaran area perkotaan,
3. ketersediaan transportasi bermotor,
4. pertumbuhan pendapatan, dan
5. pertumbuhan aktifitas komersial dan industri.

Kelima faktor tersebut di atas merupakan faktor permintaan yang menyebabkan bertambahnya kebutuhan transportasi. Selain masalah permintaan yang disebabkan oleh kelima faktor di atas, keterbatasan prasarana transportasi juga berpengaruh pada kemacetan-kemacetan lalu lintas yang terjadi. Lebih luas lagi kemacetan-kemacetan lalu lintas merupakan inefisiensi biaya transportasi (Oglesby, 1990).

Di dalam bukunya, Warpani (1990), menerangkan lebih lanjut bahwa permasalahan umum yang sering dijumpai di kota-kota besar yang berkaitan dengan lalu lintas adalah ketidakseimbangan komposisi antara kendaraan pribadi dengan kendaraan umum di jalan. Lalu lintas yang ada saat ini didominasi oleh kendaraan pribadi dengan perbandingan yang cukup mencolok.

2.2. Jalan Raya dan Lalu Lintas

Jalan raya adalah suatu lintasan yang bermanfaat untuk melewati lalu lintas dari suatu tempat ke tempat yang lain. Yang dimaksud dengan lintasan adalah jalur tanah yang diperkuat/diperkeras dan jalur tanpa perkerasan, tergantung volume lalu lintas. Sedangkan lalu lintas adalah semua benda dan makhluk yang melewati jalan tersebut, baik kendaraan bermotor, tidak bermotor, manusia dan hewan. Jalan raya sebagai penghubung, sehingga lalu lintas harus lancar dan aman yang memenuhi syarat teknis dan ekonomis sesuai fungsi, volume, dan sifat-sifat lalu lintas (Suryadharma dan Susanto, 2008).

2.3. Jalan Perkotaan

Fachrurrozi (1995), di dalam bukunya menyatakan bahwa banyak jalan-jalan diperkotaan yang menampung volume lalu lintas tidak seperti yang telah direncanakan. Suatu kenyataan yang tidak dapat dielakkan adalah terjadinya kelambatan (*delay*), kemacetan (*congestion*), dan terjadinya kecelakaan (*accidents*).

Hal tersebut dapat diatasi dengan:

1. melakukan pengaturan lalu lintas,
2. membuat langkah-langkah/tindakan-tindakan pengaturan yang mengesankan,
3. menjalankan teknik manajemen yang akan membuat penggunaan yang sangat ekonomis dari jalan-jalan tersebut.

Pendekatan yang mendasar dalam langkah-langkah manajemen lalu lintas sedapat mungkin mempertahankan pola jalan yang sudah ada, namun untuk pola gerakan pada jalan tersebut harus mempertimbangkan adanya suatu efisiensi yang paling tinggi dalam membuat sistem baru.

Menurut Nusantyo (1993), gangguan terhadap arus lalu lintas mengakibatkan berkurangnya kecepatan. Kendaraan akan berjalan lebih dekat dan kepadatan akan bertambah tetapi volume bisa dipertahankan kalau pengurangan kecepatan tidak terlalu besar, sampai suatu batas tertentu. Bilamana gangguannya menjadi begitu besar, dimana memperkecil jarak antara, dan kepadatan yang lebih besar tidak dapat menolong, maka terjadilah penurunan kecepatan yang mendadak dan menimbulkan kemacetan yang berarti.

Suryadharma dan Susanto (2008), menerangkan bahwa kondisi operasi dari berbagai tingkat pelayanan jalan adalah sebagai berikut:

1. Tingkat A :
 - a. Arus lalu lintas bebas dan tanpa adanya hambatan,
 - b. Volume dan kepadatan lalu lintas rencana,
 - c. Kecepatan merupakan factor pilihan oleh pengemudi.
2. Tingkat B :
 - a. Arus lalu lintas masih dalam keadaan stabil,
 - b. Kecepatan mulai dipengaruhi oleh keadaan lalu lintas, tetapi masih sesuai dengan keinginan pengemudi.
3. Tingkat C :
 - a. Arus lalu lintas masih dalam keadaan stabil,
 - b. Kecepatan sudah dipengaruhi oleh besarnya volume, sehingga tidak dapat memilih kecepatan yang diinginkan.
4. Tingkat D :
 - a. Arus lalu lintas sudah tidak stabil lagi,
 - b. Perubahan volume lalu lintas sangat dipengaruhi besarnya kecepatan.
5. Tingkat E :
 - a. Arus lalu lintas sudah tidak stabil lagi,
 - b. Volume kira-kira sama dengan kapasitasnya,
 - c. Sering terjadi kemacetan.

6. Tingkat F :
 - a. Arus lalu lintas tertahan pada kecepatan rendah,
 - b. Sering terjadi kemacetan,
 - c. Arus lalu lintas rendah.

2.4. Kinerja Lalu Lintas

Munawar (1996), menjelaskan bahwa salah satu penilaian kinerja sistem lalu lintas dapat dilakukan dengan melakukan penilaian terhadap kualitas jaringan jalan, yaitu dengan menghitung perbandingan antara volume lalu lintas dengan kapasitasnya (V/C rasio), serta menghitung kecepatan perjalanan pada ruas jalan tersebut. Perhitungan volume lalu lintas dilakukan dengan pencacahan arus lalu lintas pada jam yang paling sibuk, sedangkan kapasitas jalan dihitung sesuai dengan prosedur menurut Manual Kapasitas Jalan Indonesia (MKJI, 1997).

Manual Kapasitas Jalan Indonesia (MKJI, 1997), menyatakan bahwa ukuran kinerja ruas jalan ditentukan dari beban jalan sebagai berikut:

1. Kapasitas, didefinisikan sebagai arus maksimum melalui suatu titik di jalan, yang dapat dipertahankan persatuan jam pada kondisi tertentu. Untuk jalan dua-lajur dua-arah, kapasitas ditentukan untuk arus dua arah (kombinasi dua arah), tetapi untuk jalan dengan banyak lajur, arus dipisahkan per arah dan kapasitas ditentukan per lajur.
2. Derajat kejenuhan, didefinisikan sebagai rasio arus terhadap kapasitas, digunakan sebagai faktor utama dalam penentuan tingkat kinerja simpang dan segmen jalan.

3. Kecepatan arus bebas, didefinisikan sebagai kecepatan pada tingkat arus nol, yaitu kecepatan yang akan dipilih pengemudi jika mengendarai kendaraan bermotor tanpa dipengaruhi oleh kendaraan bermotor lain di jalan.
4. Kecepatan tempuh, manual menggunakan kecepatan tempuh sebagai ukuran utama kinerja segmen jalan, karena mudah dimengerti dan diukur, dan merupakan masukan yang penting untuk biaya pemakai jalan dalam analisa ekonomi.

2.5. Pertumbuhan Jumlah Penduduk Yang Berasal Dari Luar Daerah

Menurut keterangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta bahwa saat ini, prosentase jumlah penduduk asli dan pendatang di Yogyakarta adalah 65% : 35% dan jumlah pendatang itu setiap tahunnya semakin meningkat (Mawardi, 2009).

Wismadi (2006) mengatakan, diperkirakan jumlah manusia yang ada dan beraktivitas di wilayah Kota Yogyakarta yang luasnya sekitar 33 kilometer persegi di siang hari mencapai satu juta orang, yakni para penduduk kota plus para komuter, sementara, pada malam hari separuhnya saja.

Menurut Tjahyo (2008), jumlah mahasiswa di Yogyakarta dari tahun ke tahun menunjukkan kecenderungan peningkatan. Tercatat pada 2007 jumlah mahasiswa mencapai 235.616 orang. Jumlah ini naik sekitar 8,61% dari jumlah mahasiswa pada 2006, sedangkan pada 2008 ini, jumlah mahasiswa diasumsikan mencapai 300.000 orang. Jumlah mahasiswa pendatang dari luar daerah dapat

dipastikan menyebabkan aliran masuk (*cash inflow*) ke wilayah DIY yang selanjutnya dapat memberikan *multiplier effect* terhadap perekonomian DIY.

Anggota Komisi B DPRD DIY Nur Achmad Affandi menyebutkan, pemerintah daerah harus segera menerapkan manajemen yang tepat untuk mengelola potensi ini. Sebagai langkah awal, pemerintah perlu melakukan pemetaan terhadap sektor kegiatan ekonomi masyarakat sehingga bisa diselaraskan dengan industri pendidikan di DIY. Pendidikan bisa dianggap sebagai industri unggulan di DIY, karena itulah, perlu ada advokasi kebijakan yang bisa menempatkan pendidikan sebagai sektor unggulan. Menurut Affandi, pengeluaran mahasiswa hanya dalam waktu satu bulan sudah mendekati Pendapatan Asli Daerah (PAD) Yogyakarta tahun 2008 yang mencapai 485 miliar rupiah. Dengan asumsi keuntungan sebesar 30% untuk usaha makan minum, pondokan, dan komunikasi sudah bisa mendatangkan keuntungan sebesar 4,8 triliun rupiah per tahun. Angka ini melebihi PAD Provinsi DIY bahkan setelah ditambah dengan PAD empat kabupaten dan satu kota di DIY (Tjahyo, 2008).

Tjahyo (2008) juga merekomendasikan pada pemerintah untuk membenahi infrastruktur transportasi umum dan lalu lintas yang semakin padat karena banyaknya mahasiswa yang masuk. Selain itu, pemerintah juga perlu menjaga stabilitas keamanan dan perekonomian DIY agar tetap kondusif sebagai pilihan utama studi lanjut. Pihaknya juga menemukan potensi penerimaan pajak kendaraan bermotor yang berasal dari daerah asal mahasiswa.

Menurut Tjahyo (2008), jika kendaraan mahasiswa dimutasikan ke DIY, maka akan berpotensi menambah penerimaan pajak sebesar 17,74 miliar rupiah,

tapi jika semua kendaraan dimutasi akan menimbulkan permasalahan baru yaitu kemacetan, maka pihaknya merekomendasikan agar memperbaiki moda transportasi massal untuk menarik potensi pajak menjadi pendapatan dari transportasi.

2.6. Pertumbuhan Kendaraan Bermotor

Mengacu pada data Kepolisian Daerah DIY, penambahan rata-rata kendaraan bermotor per tahun selama lima tahun terakhir mencapai 83.761 unit, terbagi dalam kendaraan roda dua 75.907 unit dan kendaraan roda empat atau lebih 7.853 unit. Tahun 2005 lalu, jumlah kendaraan bermotor di DIY tahun 2005 mencapai 976.137 unit, dengan dominasi sepeda motor sebanyak 843.077. Jika dirata-rata secara kasar, khususnya di Kota Yogya pada waktu siang hari, itu hampir bisa dikatakan satu orang mengendarai satu jenis kendaraan bermotor. Kondisi ini jelas mengkhawatirkan (Wismadi, 2006).

Menurut Siswoyo (2008), secara keseluruhan jumlah kendaraan bermotor di Sleman pada 2008 mencapai 410.129. Jumlah itu terdiri dari 55.555 mobil dan 354.574 sepeda motor. Pertumbuhan kendaraan bermotor di Sleman cukup tinggi. Tiap bulan rata-rata pertumbuhan mobil di Sleman sebanyak 500 buah. Sedangkan sekitar 3.500 buah sepeda motor bertambah tiap bulan.

2.7. Batas Waktu Maksimal Kendaraan Beroperasi Di Luar Daerah

Pasal 182 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi menyebutkan apabila identitas pemilik berubah, spesifikasi teknis

berubah, STNK hilang, rusak dan operasi 3 (tiga) bulan terus menerus di daerah lain harus diadakan perubahan atau penggantian STNK di daerah tempat kendaraan tersebut beroperasi.

2.8. Pajak Kendaraan Bermotor

Setiap bertambahnya kendaraan bermotor, maka bertambah pula udara yang tercemar akibat asap knalpot. Padahal pendapatan itu pula, berpengaruh terhadap roda anggaran DIY karena nilainya cukup besar. Langkah yang perlu dilakukan oleh Pemprop DIY adalah dengan mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan asli daerah di sektor lainnya yang tidak membawa efek negatif terhadap lingkungan. Seperti dengan meningkatkan peran badan usaha milik daerah (BUMD). Sejauh ini, pendapatan dari sektor BUMD memang belum optimal. Beberapa BUMD ternyata baru memberikan kontribusi yang kecil.

Pajak yang berasal dari kendaraan bermotor masih menjadi andalan bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun ini. Dari total pembiayaan APBD sekitar 1 triliun rupiah, sebanyak 262 miliar rupiah berasal dari pajak kendaraan bermotor (PKB) dan 120 miliar rupiah berasal dari biaya balik nama kendaraan bermotor (BBNKB). Kendaraan bermotor ini terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Jumlah kendaraan bermotor tiap tahun naik. Tahun 2008 ini, diperkirakan terdapat kenaikan sebanyak 12%. Di samping itu, selain kendaraan bermotor, Pemprop juga menerima pendapatan dari pajak bahan bakar minyak sebesar Rp 94.250.465,00 serta pajak air bawah tanah sebesar 22 miliar rupiah (Mulyanto, 2008).

Tidak dapat dibantah bahwa ketergantungan terhadap kinerja pajak yang terkait dengan polusi udara ini masih sangat kuat, namun demikian, diharapkan ketergantungan ini bisa dikurangi. Penerimaan dari PKB dan BBNKB, meski dalam jumlah besar, tetapi membawa dampak buruk bagi pencemaran udara (Affandi, 2008).

Target pendapatan pajak kendaraan bermotor di Kantor Pelayanan Pajak Daerah (KPPD) Kabupaten Sleman pada 2008 jauh melampaui target. Kenaikan pendapatan pajak ini diperoleh dari program penghapusan denda bagi puluhan ribu kendaraan bermotor yang pajaknya telah mati. Kepala KPPD Kabupaten Sleman, Agus Supriyanto menuturkan, jumlah kendaraan bermotor yang pajaknya telah mati dan dihidupkan kembali sebanyak 66.533 buah. Menurutnya, banyaknya wajib pajak yang kembali memajaki kendaraannya setelah sekian lama menunggak karena kebijakan penghapusan denda dan sanksi administrasi.

Kebijakan itu tertuang dalam Surat Keputusan Gubernur DIY nomor 92/2008. Tingginya kesadaran masyarakat, imbuhnya, mampu mendorong target pendapatan pajak kendaraan bermotor di Sleman. Pada 2008, pihaknya menargetkan pendapatan sebesar 158,2 miliar rupiah, namun target itu mampu tercapai pada pertengahan November. Hingga akhir tahun, KPPD mampu merealisasikan pendapatan pajak sebesar 176,4 miliar rupiah atau 111% dari target yang semula dicanangkan. Tahun ini, pihaknya mencanangkan target pendapatan sebanyak 163 miliar rupiah.

2.9. Biaya Balik Nama

Komisi B DPRD DIY memberikan persetujuan rencana Pemprop DIY untuk menerapkan kebijakan bebas Biaya Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) untuk kendaraan nomor polisi (Nopol) non AB. Pembebasan itu dilakukan untuk memberikan kemudahan pemilik kendaraan dengan Nopol Non AB berganti (mutasi) ke Nopol AB. Dengan mutasi ini, maka akan membuat menambah pendapatan pajak kendaraan di DIY. Mereka selama ini menggunakan fasilitas jalan di Yogyakarta, tetapi pajaknya tidak masuk ke Yogyakarta (Rahmad, 2009).

Menurut Rahmad (2009), akan lebih baik jika kendaraan itu kemudian dimutasikan, dengan kemudahan dalam pembebasan BBNKB. Tujuannya yakni untuk menarik pajak yang dibayarkan di luar daerah ke DIY. Diharapkan, dengan kebijakan ini akan menguntungkan bagi penerimaan daerah propinsi DIY, sehingga terjadi penambahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada tahun anggaran 2009.

Sesuai dengan surat Gubernur DIY, pembebasan BBNKB mulai 1 Mei hingga 31 Oktober mendatang. Karena itu, masyarakat bisa memanfaatkan kesempatan ini. Membebaskan biaya balik nama akan menambah pendapatan daerah yang cukup signifikan. Pasalnya, selama ini, pajak kendaraan bermotor menjadi penyumbang terbesar pendapatan DIY (Handoyo, 2009).

Menurut Wismadi (2006), penambahan panjang maupun luas badan jalan tidak menyelesaikan masalah. Pembatasan kepemilikan kendaraan bermotor juga sulit dilakukan karena berkaitan dengan hak seseorang. Beberapa hal yang

mungkin adalah pembatasan penggunaan di jalan raya, juga penerapan *road pricing* atau penarikan retribusi pada kendaraan bermotor pribadi di ruas-ruas jalan tertentu di kota. Cara kedua ini pernah diusulkan Pustral pada Pemerintah Kota Yogyakarta, namun belum ada keputusan dari pemkot. Dalam konteks luas, pengaturan lalu lintas terkait erat dengan perencanaan kota. Atas kondisi yang terjadi saat ini di Yogya, membuktikan bahwa perencanaan wilayah DIY secara umum masih parsial. Di bidang transportasi, misalnya, idealnya dapat dibuat sistem transportasi massal yang terintegrasi dengan moda yang baik sehingga masyarakat memilih menggunakan moda transportasi umum.

