

Pergeseran Budaya Hukum Masyarakat DKI Jakarta Dalam Penggunaan Kendaraan Bermotor Roda 4

Mohamad Yunus¹, Giovani Anggasta¹, Dwima Rizky Rudjito^{1*}

¹ Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Trisakti, DKI Jakarta, Indonesia

*Corresponding Author's e-mail: dwima.rizky@gmail.com

Info Artikel

Direvisi, 19/06/2026
Diterima, 12/07/2026
Dipublikasi, 08/08/2026

Kata Kunci:

Budaya Hukum;
Ganjil-Genap;
Kepatuhan Hukum;
Lalu Lintas;
Masyarakat

Keywords:

Legal Culture, Odd-Even System; Legal Compliance; Traffic; Society

Abstrak

Artikel ini berjudul Pergeseran Budaya Hukum Masyarakat atas Ketentuan Hukum Berlalu Lintas pada Kendaraan Bermotor Roda Empat di DKI Jakarta. Objek riset dalam artikel ini adalah budaya hukum masyarakat pengguna kendaraan bermotor roda empat terhadap kebijakan pembatasan lalu lintas di DKI Jakarta. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya perubahan respons masyarakat dari praktik mengakali kebijakan tiga dalam satu menuju penyesuaian perilaku terhadap sistem ganjil-genap. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis budaya hukum masyarakat sebelum dan sesudah penerapan sistem ganjil-genap serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan pergeseran budaya hukum tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris dengan pendekatan sosiologi hukum. Data diperoleh melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, literatur hukum, dokumen kebijakan, dan pengamatan terhadap pola respons masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebelum sistem ganjil-genap, budaya hukum masyarakat cenderung formalistik dan manipulatif melalui praktik joki. Setelah diterapkannya ganjil-genap dan pengawasan elektronik, terjadi pergeseran menuju kepatuhan yang lebih terstruktur. Pergeseran tersebut dipengaruhi oleh sanksi, pengawasan elektronik, kebiasaan hukum, legitimasi kebijakan, dan rasionalitas mobilitas masyarakat perkotaan.

Abstract

This article is entitled *The Shift in the Legal Culture of Society toward Traffic Law Provisions for Four-Wheeled Motor Vehicles in DKI Jakarta*. The object of this research is the legal culture of four-wheeled motor vehicle users toward traffic restriction policies in DKI Jakarta. This study is motivated by the change in public response from attempts to circumvent the three-in-one policy toward behavioral adjustment under the odd-even traffic system. The purpose of this study is to analyze the legal culture of society before and after the implementation of the odd-even system and to identify the factors causing such a shift in legal culture. The research method used is empirical juridical research with a socio-legal approach. Data were obtained through the examination of laws and regulations, legal literature, policy documents, and observations of public response patterns. The results show that, before the odd-even system, the legal culture of society tended to be formalistic and manipulative through the use of jockey services. After the implementation of the odd-even system and electronic enforcement, there has been a shift toward more structured compliance. This shift is influenced by sanctions, electronic monitoring, legal habituation, policy legitimacy, and the mobility rationality of urban society.

PENDAHULUAN

Kemacetan lalu lintas merupakan masalah perkotaan yang ada di Indonesia, khususnya di DKI Jakarta. Diketahui saat ini jumlah penduduk di Jakarta berdasarkan data yang di dapat dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil pada semester II tahun 2025 yaitu mencapai 10.881.514 jiwa.¹ Dinamika kehidupan perkotaan di Provinsi DKI Jakarta tidak dapat

¹ <https://kependudukancapil.jakarta.go.id/2026/03/13/data-kependudukan-bersih-semester-ii-2025-dirilis-penduduk-dki-jakarta-tercatat-1088-juta-jiwa/>

dilepaskan dari persoalan kemacetan lalu lintas yang telah menjadi problematika struktural selama beberapa dekade. Sebagai ibu kota negara sekaligus pusat perekonomian nasional, Jakarta menghadapi tekanan mobilitas yang luar biasa akibat pertumbuhan jumlah kendaraan bermotor yang jauh melampaui kapasitas ruas jalan yang tersedia. Kondisi demikian tidak hanya berdampak pada efisiensi transportasi, melainkan menimbulkan konsekuensi sosial, ekonomi dan lingkungan yang multidimensional.

Kemacetan lalu lintas di DKI Jakarta bukan semata-mata persoalan teknis transportasi, melainkan juga persoalan sosial, hukum, dan tata kelola perkotaan. Pertumbuhan jumlah kendaraan bermotor, khususnya kendaraan roda empat, berimplikasi langsung terhadap kepadatan lalu lintas, penggunaan ruang jalan, efisiensi mobilitas masyarakat, serta kualitas hidup warga perkotaan. Dengan meningkatnya jumlah penduduk Jakarta mempengaruhi lonjakan mobilitas pada masyarakat khususnya masyarakat yang menggunakan transportasi kendaraan roda empat. Untuk mengatasi kemacetan yang terjadi di Jakarta, pemerintah Daerah DKI Jakarta memberlakukan aturan pembatasan kendaraan dengan sistem ganjil-genap sesuai dengan Peraturan Gubernur Nomor 164 Tahun 2016 Tentang Pembatasan Lalu Lintas Dengan Sistem Ganjil-Genap. Aturan ganjil-genap adalah suatu sistem yang digunakan oleh beberapa negara atau wilayah untuk mengatur lalu lintas berdasarkan karakteristik bilangan ganjil (bilangan yang tidak habis dibagi dua) dan bilangan genap (bilangan yang habis dibagi dua).² Praktik ini bertujuan untuk mengurangi kemacetan dan meningkatkan efisiensi transportasi di kota-kota padat penduduk. Dalam konteks demikian, hukum tidak cukup dipahami hanya sebagai seperangkat norma tertulis yang mengatur perilaku berlalu lintas, tetapi juga sebagai instrumen pengendalian sosial yang dirancang untuk membentuk pola perilaku masyarakat.³ Kebijakan lalu lintas menjadi salah satu bentuk nyata bagaimana negara menggunakan hukum untuk mengatur distribusi ruang publik, membatasi penggunaan kendaraan pribadi, dan mendorong perubahan perilaku masyarakat dalam merespons persoalan kemacetan.

Dalam perspektif sosiologi hukum, efektivitas suatu aturan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan norma hukum, melainkan juga oleh bagaimana norma tersebut diterima, dipahami, dan dijalankan oleh masyarakat.⁴ Lawrence M. Friedman menjelaskan bahwa sistem hukum terdiri atas tiga unsur utama, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum.⁵ Struktur hukum menunjuk pada institusi yang membentuk dan menegakkan hukum; substansi hukum menunjuk pada norma, aturan, dan kebijakan yang berlaku; sedangkan budaya hukum menunjuk pada sikap, nilai, persepsi, serta perilaku masyarakat terhadap hukum. Dengan demikian, kebijakan lalu lintas di DKI Jakarta tidak dapat hanya dinilai dari ada atau tidaknya peraturan, tetapi harus pula dianalisis dari cara masyarakat merespons dan menyesuaikan perilakunya terhadap kebijakan tersebut.

Sebelum diterapkannya sistem ganjil-genap, DKI Jakarta pernah menggunakan kebijakan pembatasan lalu lintas melalui sistem 3 in 1. Kebijakan tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk mengurangi kepadatan lalu lintas dengan mewajibkan kendaraan pribadi yang melintas pada ruas jalan tertentu untuk mengangkut sekurang-kurangnya tiga orang. Namun, dalam praktiknya, kebijakan tersebut melahirkan fenomena sosial berupa jasa joki 3 in 1. Kehadiran joki menunjukkan bahwa sebagian masyarakat tidak selalu menolak hukum secara terbuka, tetapi dapat mengakali hukum melalui tindakan yang tampak memenuhi ketentuan formal, namun bertentangan dengan tujuan substantif dari kebijakan tersebut.

² Salsabila Veliana Zahrah, Lina Aryani, dan Mochamad Faizal Rizky, "Analisis Dampak Regulasi terhadap Sistem Ganjil-Genap dalam Mengatasi Kemacetan di Provinsi DKI Jakarta," *Jurnal Dinamika Pemerintahan* 9, no. 1 (Januari 2026): 946, <https://doi.org/10.36341/jdp.v9i01.6858>.

³ Fithriatus Shalihah, *Sosiologi Hukum*, ed. 1 (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 5.

⁴ *Ibid.*, hlm. 8.

⁵ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm 21

Dalam konteks ini, kepatuhan masyarakat terhadap hukum menjadi problematis karena bersifat administratif dan manipulatif, bukan lahir dari kesadaran hukum yang substantif. Masyarakat melihat terdapat celah yang dapat dimanfaatkan dari kebijakan tersebut dan dapat dijadikan peluang untuk mencari keuntungan ekonomi dengan menawarkan jasa sebagai penumpang bayaran untuk mensiasati kebijakan tersebut. Dengan kondisi ini para pengendara mobil dapat mensiasati kebijakan 3 in 1 dengan sangat mudah yang menyebabkan tidak terjadinya pengurangan jumlah kendaraan dan kemacetan yang secara signifikan diruas jalan yang diberlakukan dengan kebijakan 3 in 1.⁶

Fenomena joki 3 in 1 memperlihatkan bahwa hukum yang dirancang secara formal tidak selalu menghasilkan perilaku sosial yang sesuai dengan tujuan pembentukannya. Masyarakat dapat menciptakan mekanisme adaptasi informal untuk menghindari beban hukum tanpa harus secara langsung melanggar bentuk lahiriah dari aturan. Hal ini memperlihatkan adanya *gap* antara substansi hukum dan budaya hukum. Aturan 3 in 1 secara normatif bertujuan mengurangi penggunaan kendaraan pribadi dan menekan kemacetan, tetapi budaya hukum masyarakat justru menunjukkan kecenderungan untuk mencari celah agar tetap dapat menggunakan kendaraan pribadi tanpa mengubah pola mobilitasnya. Dengan demikian, persoalan yang muncul bukan hanya soal lemahnya pengawasan, tetapi juga menyangkut kualitas penerimaan masyarakat terhadap tujuan hukum itu sendiri.⁷

Sebagai respons terhadap kelemahan kebijakan sebelumnya, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta kemudian menerapkan kebijakan baru. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 164 Tahun 2016 mengatur pembatasan lalu lintas dengan sistem ganjil-genap pada sejumlah ruas jalan tertentu, dan kemudian mengalami banyak perubahan hingga Peraturan Gubernur DKI Jakarta (selanjutnya disebut Pergub DKI) melalui Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 76 Tahun 2020.⁸ Kebijakan ini memiliki karakter yang berbeda dari sistem 3 in 1 karena pembatasan didasarkan pada kesesuaian angka terakhir pelat nomor kendaraan dengan tanggal kalender. Desain demikian mempersempit ruang manipulasi yang sebelumnya muncul dalam kebijakan 3 in 1. Selain itu, penguatan pengawasan melalui tilang elektronik atau Electronic Traffic Law Enforcement memperlihatkan adanya perubahan pola penegakan hukum dari model konvensional menuju model berbasis teknologi. Pasal 272 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 telah membuka ruang penggunaan peralatan elektronik sebagai alat bantu penindakan pelanggaran lalu lintas, sementara Peraturan Polri Nomor 2 Tahun 2025 secara khusus mengatur penindakan pelanggaran lalu lintas dan angkutan jalan berdasarkan alat bukti rekaman elektronik.⁹

Perubahan dari sistem 3 in 1 menuju sistem ganjil-genap, penguatan ETLE, serta membebaskan kendaraan bermotor yang digerakkan motor listrik (Electric Vehicle/EV) dari sistem ganjil-genap dapat dibaca sebagai perubahan desain hukum. Hukum tidak lagi hanya mengandalkan larangan formal dan pengawasan manual, tetapi mulai menggunakan mekanisme yang lebih terukur, terdokumentasi, sulit dinegosiasikan secara langsung di lapangan. Selain itu dapat memberikan insentif/imbalance bagi masyarakat, khususnya dalam

⁶ Ragil Cahyo Utomo, "Implementasi Kebijakan Pembatasan Kendaraan Bermotor Dengan Sistem Ganjil-Genap di Kota Administrasi Jakarta Selatan", Jurnal Kajian Pemerintah, Vol.10 No.2 (Oktober 2024),14

⁷ Muhamad Guntur Muntaha dkk., "Hukum dan Ketertiban Lalu Lintas: Perspektif Sosiologi Hukum pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009," Gunung Djati Conference Series 50 (2025): hlm. 57, <https://conferences.uinsgd.ac.id/gdcs>.

⁸ Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 164 Tahun 2016 tentang Pembatasan Lalu Lintas dengan Sistem Ganjil-Genap; Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 76 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Gubernur Nomor 155 Tahun 2018 tentang Pembatasan Lalu Lintas dengan Sistem Ganjil-Genap. Data peraturan ini juga tercatat dalam basis peraturan BPK dan JDIH DKI Jakarta.

⁹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pemeriksaan Kendaraan Bermotor di Jalan dan Penindakan Pelanggaran Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 tentang Penindakan Pelanggaran Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Berdasarkan Alat Bukti Rekaman Elektronik.

penggunaan kendaraan bermotor yang digerakkan motor listrik.¹⁰ Perubahan ini penting karena kepatuhan hukum masyarakat sering kali dipengaruhi oleh persepsi terhadap kemungkinan terdeteksi, kepastian sanksi, dan konsistensi penegakan hukum. Soerjono Soekanto menegaskan pentingnya kesadaran hukum dan kepatuhan hukum sebagai bagian dari bekerjanya hukum dalam masyarakat.¹¹

Pertanyaan tersebut penting karena budaya hukum tidak identik dengan kepatuhan lahiriah semata. Seseorang dapat mematuhi hukum karena memahami dan menerima tujuan hukum, tetapi dapat pula mematuhi hukum karena takut pada sanksi. Kepatuhan yang pertama dapat disebut sebagai kepatuhan substantif, sedangkan kepatuhan yang kedua lebih dekat dengan kepatuhan instrumental. Dalam kebijakan lalu lintas, perbedaan ini menjadi penting karena keberhasilan hukum tidak hanya diukur dari menurunnya jumlah pelanggaran, tetapi juga dari berubahnya cara masyarakat memandang aturan. Apabila masyarakat hanya patuh karena kamera pengawas, sanksi denda, dan insentif maka perubahan budaya hukum belum tentu bersifat mendalam. Sebaliknya, apabila masyarakat mulai menerima bahwa pembatasan lalu lintas diperlukan untuk kepentingan bersama, maka terdapat indikasi pergeseran budaya hukum menuju kepatuhan yang lebih substantif.

Berbagai penelitian terdahulu dengan menggunakan bermacam-macam sudut pandang telah banyak dilakukan. Penulis mengklasifikasikan hasil penelitian sebelumnya dan membaginya kedalam beberapa sektor. **Pada sektor pertama**, terkait aspek pengaturan spasial dan evolusi teknologi pembatasan kendaraan, Zahrah, Aryani dan Rizky (2026) melalui penelitiannya dengan judul *Analisis Dampak Regulasi Terhadap Sistem Ganjil-Genap Dalam Mengatasi Kemacetan di Provinsi DKI Jakarta* menemukan bahwa kebijakan terkait pembatasan dimaksud cukup efektif dalam menekan kepadatan lalu lintas dengan instrumen antarinstansi dan evaluasi rutin, walaupun partisipasi publik dinilai belum optimal.¹² Selain itu berdasarkan konteks perbandingan reformasi peraturan, penelitian yang dilakukan oleh Thariq dan Ridwan (2025) dengan judul *The Comparative Analysis of the 3-in-1 and Odd-Even Policies in Efforts to Control Traffic Congestion in Jakarta* menguatkan terkait transisi dari 3-in-1 menuju Ganjil-Genap merefleksikan perubahan *governance* dari pola penegakan hukum secara konvensional-manual bertransformasi ke sistem pengawasan berbasis integrasi pemanfaatan teknologi modern seperti ETLE.¹³

Pada sektor kedua, dimana berfokus kepada dinamika adopsi dan persepsi publik terhadap transisi kendaraan listrik di Ibukota. Jiang Liang Liang, Barus, Ong, dan Maharani (2024) melalui penelitian komprehensif berjudul *Comprehensive Research Study of Challenges and Opportunities in Electric Vehicle Adoption: Case Study in Jakarta* menyebutkan bahwa migrasi menuju kendaraan listrik membuka potensi besar bagi peningkatan kualitas kesehatan di daerah perkotaan melalui pengurangan emisi gas buang, namun efektivitasnya masih terbentur oleh perhitungan implikasi biaya operasional dan kesiapan adaptasi pada infrastruktur kota.¹⁴ Hambatan terkait sosiologis tersebut diperdalam secara empiris oleh Sitinjak, Simanullang, Ober, Kochmańska, dan Siburian (2025) pada penelitiannya yang berjudul *Envisioning the Future of Sustainable Transportation in Jakarta: A Study on Perceptions and Influential Factors in Electric Vehicle Adoption*, dimana

¹⁰ Audrey G. Tangkudung, "Jejak Sejarah Mobil Listrik di Indonesia: Perkembangan dan Tantangan," *Syntax Idea* 6, no. 9 (September 2024): hlm. 8091.

¹¹ Soerjono Soekanto, "Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 7, no. 6 (1977): 462–470.

¹² Zahrah, Aryani, dan Rizky, "Analisis Dampak Regulasi terhadap Sistem Ganjil-Genap," 958.

¹³ Ammar Musaddad Thariq dan Ridwan, "The Comparative Analysis of the 3-in-1 and Odd-Even Policies in Efforts to Control Traffic Congestion in Jakarta," *Journal of Social Politics and Governance (JSPG)* 7, no. 2 (Desember 2025): 361–376, hlm. 373, <https://doi.org/10.24076/k2k1bg33>.

¹⁴ Jiang, L. L., Barus, L. S., Ong, W., & Maharani, J. C. (2024). *Comprehensive study of challenges and opportunities in electric vehicle adoption: Case study in Jakarta*. *Journal Syntax Idea*, 6(9), 6093. <https://doi.org/https://doi.org/10.46799/syntax-idea.v6i9.4491>

terdapat fakta bahwa walaupun tingkat kesadaran (*awareness*) warga Jakarta terhadap keunggulan positif yang berdampak pada lingkungan atas kendaraan listrik sudah mencapai 80%, angka kepemilikan riil di masyarakat tetap rendah akibat tingginya faktor kekhawatiran akan keterbatasan stasiun pengisian daya (SPKLU) dan faktor keterjangkauan harga (*affordability*).¹⁵ Pada sektor ketiga, penelitian sebelumnya berfokus kepada unsur Kepatuhan dengan kacamata sosiologi hukum, Muntaha, Permana, Firmansyah, dan Harahap (2025) dalam kajiannya Hukum dan Ketertiban Lalu Lintas: Perspektif Sosiologi Hukum pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, yang mana masih ada benturan (*gap*) antara ketegasan norma tertulis (*in abstracto*) dengan *in concreto*. Hal tersebut dibuktikan dengan rendahnya kesadaran hukum riil masyarakat perkotaan dalam mematuhi hukum lalu lintas sehari-hari.¹⁶ Berdasarkan penelitian yang dilakukan sebelumnya, penulis menemukan bahwa belum terdapat penelitian yang secara spesifik membahas terkait bagaimana kultur hukum di masyarakat dapat bergeser akibat berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, serta faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pergeseran budaya hukum tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis budaya hukum masyarakat terhadap ketentuan hukum berlalu lintas kendaraan bermotor roda empat di DKI Jakarta dari waktu ke waktu.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode **normatif-empiris** dengan pendekatan sosiologi hukum. Metode ini digunakan karena penelitian tidak hanya menelaah peraturan hukum mengenai pembatasan kendaraan bermotor roda 4 di DKI Jakarta, tetapi juga melihat bagaimana masyarakat merespons dan mematuhi ketentuan hukum tersebut dalam praktik. Pendekatan normatif digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lalu lintas dan pembatasan kendaraan bermotor roda empat, Peraturan yang dikaji antara lain Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, beserta Peraturan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Peraturan Gubernur DKI Jakarta tentang sistem ganjil-genap.

Pendekatan empiris pada penelitian digunakan untuk menganalisis perilaku masyarakat pengguna kendaraan bermotor roda empat di DKI Jakarta. Fokus penelitian diarahkan pada perubahan respons masyarakat dari masa penerapan kebijakan 3 in 1 menuju sistem ganjil-genap dan pascaberlakunya insentif bagi kendaraan bermotor roda 4 yang digerakkan oleh listrik. Dengan pendekatan ini, dapat dilihat bagaimana suatu aturan hukum yang berlaku di masyarakat dapat disikapi, serta bagaimana melihat pergeseran budaya yang terjadi di masyarakat. Data yang digunakan terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer berupa berbagai ketentuan hukum yang mengatur terkait lalu lintas dan juga peraturan pemerintah (beserta keputusan dan/atau peraturan gubernur). Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, artikel akademik, dan hasil penelitian terdahulu yang membahas budaya hukum, kepatuhan hukum, hukum responsif, kebijakan pembatasan kendaraan bermotor roda 4 di DKI Jakarta.

Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan, penelusuran peraturan perundang-undangan, telaah literatur, Analisis data dilakukan secara **kualitatif deskriptif-analitis**. Data dianalisis dengan menghubungkan ketentuan hukum, kebijakan pemerintah, dan perilaku masyarakat. Teori sistem hukum Lawrence M. Friedman digunakan untuk melihat hubungan antara struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Sementara itu, teori hukum

¹⁵ Sitinjak, C., et al. (2025). Envisioning the future of sustainable transportation in jakarta: A study on perceptions and influential factors in electric vehicle adoption. SAGE Open, 15(3), 10. <https://doi.org/10.1177/21582440251379346>

¹⁶ Muntaha, M. G., et al. (2025). Hukum dan ketertiban lalu lintas: Perspektif sosiologi hukum pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009. Gunung Djati Conference Series, 50, 61. <https://conferences.uinsgd.ac.id/gdcs>

responsif Nonet dan Selznick digunakan untuk menilai apakah perubahan kebijakan dari 3 in 1 menuju ganjil-genap menunjukkan bentuk hukum yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat perkotaan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembatasan Penggunaan Kendaraan Bermotor Roda 4 (Empat) di DKI Jakarta Serta Penegakkan Kepatuhan Hukum Masyarakat

Ketika kita berbicara terkait penggunaan kendaraan bermotor roda empat, Indonesia memiliki ketentuan hukum secara tertulis, yaitu melalui Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan memiliki peran yang bersifat kritikal sebagai upaya dalam menopang pembangunan serta sebagai proses integrasi mewujudkan kesejahteraan umum yang menjadi amanat Undang-undang Dasar Republik Indonesia. Undang-undang tersebut dapat dikatakan sebagai *tools* / alat yang bertujuan untuk menjadi *guidance* kepada setiap masyarakat, baik sebagai pengguna kendaraan, maupun pejalan kaki, serta sebagai bentuk mitigasi risiko atas timbulnya kecelakaan lalu lintas.¹⁷

Hampir 2 (dua) dekade, Pemerintah dalam hal ini Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tercatat telah mengeluarkan berbagai ketentuan tertulis yang berperan sebagai *tools of restriction*. Hal tersebut bermula dari Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, secara spesifik, penulis belum menemukan adanya narasi yang berbunyi tentang pembatasan lalu lintas. Berlanjut kepada Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan (selanjutnya disebut PP 43 Tahun 1993). Merujuk kepada PP 43 Tahun 1993, penulis menemukan adanya narasi yang berbunyi “pengaturan terkait pengendalian lalu lintas”, yaitu disebutkan pada Pasal 2 ayat (5) sebagai berikut:

Kegiatan pengendalian lalu lintas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi :

- a. pemberian arahan dan petunjuk dalam pelaksanaan kebijaksanaan lalu lintas sebagaimana dimaksud dalam ayat (3);*
- b. pemberian bimbingan dan penyuluhan kepada masyarakat mengenai hak dan kewajiban masyarakat dalam pelaksanaan kebijaksanaan lalu lintas sebagaimana dimaksud dalam ayat (3).*

Pasal 2 ayat (5) dimaksud, menurut penulis belum mengatur secara spesifik terkait pengendalian kendaraan dalam berlalu lintas. Memasuki tahun 2003, terdapat beberapa peraturan hukum positif yang mencantumkan adanya instrumen dalam bidang pengendalian lalu lintas. *Pertama*, tertuang dalam Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 12 Tahun 2003 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Kereta Api, Sungai dan Danau Serta Penyeberangan di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Selanjutnya disebut Perda 12 Tahun 2003), yaitu secara rinci disebutkan pada Pasal 50 ayat (1) butir c 5 sebagai berikut:

Pembatasan lalu lintas: 3 in 1, sistem stiker, sistem ganjil genap, area licencing system, road pricing, penerapan tarif parkir yang tinggi pada daerah pusat-pusat kegiatan (CBD).

Pasal 50 ayat (1) butir c 5 tersebut diatas sudah secara *letterlijk* menyebutkan adanya penggunaan pembatasan lalu lintas dengan beberapa sistem, seperti 3 in 1 dan sebagainya. *Kedua* (masih di tahun 2003), melalui Keputusan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 4104 Tahun 2003 tentang Penetapan Kawasan Pengendalian

¹⁷ Muntaha et al. (2025), hlm. 54.

Lalu Lintas dan Kewajiban Mengangkut Paling sedikit 3 Orang Penumpang Per Kendaraan Pada Ruas-Ruas Jalan Tertentu di Provinsi Daerah Khusus Ibukota (Selanjutnya disebut Kepgub 4104 Tahun 2003), maka sistem pembatasan lalu lintas masyarakat dalam bentuk pengendalian penggunaan kendaraan roda 4 secara resmi ditetapkan, secara rinci disebutkan pada butir pertama sebagai berikut:

Penetapan kawasan pengendalian lalu lintas dan kewajiban mengangkut paling sedikit 3 orang penumpang per kendaraan pada ruas-ruas jalan tertentu di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Tidak lama berselang, tepatnya pada tahun 2007 terdapat Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum (Selanjutnya disebut sebagai Perda 8 Tahun 2007). Poin penting yang perlu kita pahami bersama bahwa Perda ini secara tegas menyatakan melarang praktik penggunaan jasa joki dalam memasuki area jalan yang berlaku pembatasan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (2) dan (3), sebagai berikut:

- (2) *Setiap orang dilarang menawarkan diri menjadi joki di pinggir jalan kepada pengendara kendaraan roda 4 (empat) yang akan memasuki kawasan pengendalian lalu lintas.*
- (3) *Setiap orang yang menggunakan kendaraan roda 4 (empat) yang akan memasuki kawasan pengendalian lalu lintas dilarang menggunakan joki.¹⁸*

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta kemudian mengeluarkan peraturan baru berupa Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 2014 tentang Transportasi (selanjutnya disebut Perda 5 Tahun 2014) mencabut Perda 12 Tahun 2003. Selanjutnya Pemerintah Provinsi DKI mengubah bentuk pembatasan kendaraan bermotor roda 4 untuk melewati ruas jalan tertentu, dari penggunaan sistem 3 in 1, berubah menjadi penggunaan plat nomor kendaraan (Sistem Ganjil-Genap), sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 164 Tahun 2016 tentang Pembatasan Lalu Lintas Dengan Sistem Ganjil – Genap (selanjutnya disebut Pergub 164 Tahun 2016) berikut:

Pasal 2

- (1) *Setiap pengendara kendaraan bermotor beroda 4 (empat) dengan nomor plat ganjil dilarang melintasi ruas jalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) pada tanggal genap.*
- (2) *Setiap pengendara kendaraan bermotor beroda 4 (empat) dengan nomor plat genap dilarang melintasi ruas jalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) pada tanggal ganjil.*
- (3) *Nomor plat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) merupakan angka terakhir dari nomor plat kendaraan bermotor roda empat.*

Pasal 3

- (1) *Pembatasan lalu lintas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 diberlakukan pada hari Senin sampai dengan hari Jumat mulai pukul 07.00-10.00 dan Pukul 16.00-20.00.*
- (2) *Pembatasan lalu lintas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 tidak diberlakukan pada hari Sabtu, Minggu, dan hari libur nasional yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.*

Dengan berlakunya Pergub 164 Tahun 2016, maka secara resmi mengubah bentuk pengendalian kendaraan roda 4, dimana sebelumnya menggunakan pendekatan berbasis jumlah penumpang yang diangkut, berganti menjadi berbasis angka terakhir yang

¹⁸ Yosep Adi Prasetyo, Roichatul Aswidah, dan Asep Mulyana, Kajian Komnas HAM terhadap Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum (Jakarta: Komnas HAM, 2009), hlm. 52.

terpampang pada plat nomor kendaraan.¹⁹ Pergub 164 Tahun 2016 juga menandakan dimulainya pendekatan baru dalam melakukan pembatasan kendaraan roda 4. Lebih lanjut pada tahun 2018, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melalui Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 106 Tahun 2018 tentang Pembatasan Lalu Lintas Dengan Sistem Ganjil-Genap (selanjutnya disebut sebagai Pergub 106 Tahun 2018) mencabut Pergub 164 Tahun 2016. Butir perubahan yang ada pada Pergub 106 Tahun 2018 tidak signifikan, hanya pada bagian konsideran yang menyebutkan evaluasi dampak positif ganjil-genap yang dilaksanakan saat pelaksanaan Asian Games dan Asian Para Games.

Perubahan pada Pergub 106 Tahun 2018 dilakukan juga pada tahun yang sama, yaitu melalui Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 155 Tahun 2018 tentang Pembatasan Lalu Lintas Dengan Sistem Ganjil – Genap (selanjutnya disebut sebagai Pergub 155 Tahun 2018) melakukan perubahan pada Pergub 164 Tahun 2016, dimana poin perubahan tidak bersifat signifikan. Berselang satu tahun kemudian, melalui Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 88 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Gubernur Nomor 155 Tahun 2018 tentang Pembatasan Lalu Lintas Dengan Sistem Ganjil-Genap (selanjutnya disebut sebagai Pergub 88 Tahun 2019), terjadi perubahan penting yaitu ditambahkannya kendaraan yang digerakkan dengan motor listrik sebagai pengecualian pembatasan sistem ganjil genap dalam berlalu lintas untuk kendaraan bermotor roda 4. Pada tahun 2020 dimana saat Indonesia (khususnya DKI Jakarta) sedang dilanda Covid-19.

Selain penjelasan yang disebutkan di atas, terdapat juga perubahan Penulis mencoba merangkum ringkasan perubahan regulasi dari waktu ke waktu terkait pembatasan lalu lintas, khususnya terkait kendaraan bermotor roda 4 di DKI Jakarta pada tabel di bawah ini:

Tabel 1. Historis Perubahan Ketentuan

Tahun	Nama Regulasi	Pasal/Ayat Terkait	Substansi Hukum	Status Ketentuan
2003	Perda 12 Tahun 2003	Pasal 50 ayat (1) butir c 5	Menyebutkan Pembatasan lalu lintas seperti 3 in 1, sistem stiker, sistem ganjil genap, dan sebagainya.	Dicabut oleh Perda 5 Tahun 2014
2003	Kepgub 4104 Tahun 2003	Butir pertama	Menyebutkan Pembatasan lalu lintas melalui 3 in 1 pada ruas jalan tertentu	Tidak berlaku, digantikan oleh Pergub 164 Tahun 2016
2007	Perda 8 Tahun 2007	Pasal 4 ayat (2) dan (3)	Melarang praktik joki dan melarang penggunaan joki untuk 3 in 1	Berlaku
2014	Perda 5 Tahun 2014	Pasal 261	Mencabut Perda 12 Tahun 2003, payung hukum sistem 3 in 1	Berlaku
2016	Pergub 164 Tahun 2016	Pasal 1 sampai Pasal 3	Memperkenalkan sistem ganjil genap, ruas jalan berlakunya sistem ganji genap, dan waktu pelaksanaan ganjil genap	Dicabut oleh Pergub 106 Tahun 2018
2018	Pergub 106 Tahun 2018	Konsideran butir c	Menambahkan fokus pada evaluasi dampak positif ganjil-genap yang dilaksanakan saat pelaksanaan Asian Games dan Asian Para Games	Dicabut oleh Pergub 155 Tahun 2018
2018	Pergub 155 Tahun 2018	Konsideran butir b	Menghapus narasi pelaksanaan Asian Games dan Asian Para Games	Beberapa Pasal Diubah melalui Pergub 88 Tahun 2019 (Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4)

¹⁹ Thariq & Ridwan (2025), hlm. 362.

2019	Pergub 88 Tahun 2019	Pasal 1 dan Pasal 4	Memperluas area ruas jalan berlakunya ganjil genap setelah hasil evaluasi pelaksanaan dan membebaskan kendaraan bermotor yang digerakkan motor listrik (<i>Electric Vehicle/EV</i>)	Menambahkan Pasal 4A pada Pergub 76 Tahun 2020
2020	Pergub 76 Tahun 2020	Konsideran butir a	Mendukung percepatan <i>handling</i> atas penyebaran Corona Virus Disease (Covid-19) dan membebaskan kendaraan yang telah bertanda khusus (dan mendapatkan rekomendasi dari Kepala Dinas Perhubungan) bagi petugas medis yang menangani Covid-19	Berlaku

Tabel di atas menunjukkan bahwa hampir dua dekade (2003-2020) menunjukkan berbagai upaya yang dilakukan oleh Pemerintah, khususnya oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Sebagai upaya penegakan hukum atas Peraturan-peraturan yang disebutkan di atas, melalui Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 tentang Penindakan Pelanggaran Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Berdasarkan Alat Bukti Rekaman Elektronik, dimana peraturan ini menginduk kepada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, khususnya pengaturan mengenai dukungan peralatan elektronik dalam penindakan pelanggaran lalu lintas. Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2012 juga membuka ruang penggunaan alat bukti rekaman elektronik dalam penindakan pelanggaran lalu lintas, maka dimulailah era baru penanganan penindakan pelanggaran lalu lintas menggunakan sistem Electronic Traffic Law Enforcement.

Pembahasan

Pergeseran Budaya Hukum Masyarakat Dalam Berlalu Lintas Pada Kendaraan Bermotor Roda 4 di DKI Jakarta

Pergeseran budaya hukum yang terjadi di masyarakat terus terjadi dari waktu ke waktu. Dapat terlihat bahwa substansi hukum yang membatasi penggunaan kendaraan bermotor roda 4 di DKI Jakarta terus mengalami perubahan. Pada tahap awal diberlakukannya peraturan menggunakan pendekatan pembatasan berbasis jumlah penumpang dengan kewajiban mengangkut paling sedikit tiga orang penumpang dalam satu kendaraan, yang dikenal sebagai sistem **3 in 1**. Kebijakan tersebut antara lain didasarkan pada Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 4104 Tahun 2003 (Pergub DKI Jakarta 4104 Tahun 2003) tentang Penetapan Kawasan Pengendalian Lalu Lintas dan Kewajiban Mengangkut Paling Sedikit 3 Orang Penumpang per Kendaraan pada Ruas-Ruas Jalan Tertentu di Provinsi DKI Jakarta.²⁰

Secara umum, pengaturan lalu lintas tersebut berada dalam kerangka hukum nasional mengenai lalu lintas dan angkutan jalan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menempatkan penyelenggaraan lalu lintas sebagai bagian dari upaya mewujudkan pelayanan lalu lintas dan angkutan jalan yang aman, selamat, tertib, lancar, dan terpadu.²¹ Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2012 mengatur tata

²⁰ Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 4104 Tahun 2003 tentang Penetapan Kawasan Pengendalian Lalu Lintas dan Kewajiban Mengangkut Paling Sedikit 3 Orang Penumpang per Kendaraan pada Ruas-Ruas Jalan Tertentu di Provinsi DKI Jakarta.

²¹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

cara pemeriksaan kendaraan bermotor di jalan dan penindakan pelanggaran lalu lintas dan angkutan jalan.²² Dengan demikian, kebijakan pembatasan lalu lintas di DKI Jakarta tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan bagian dari desain pengendalian lalu lintas yang memiliki dasar hukum dalam sistem hukum nasional.

Dalam pelaksanaannya, sistem 3 in 1 menimbulkan praktik sosial berupa penggunaan jasa **joki 3 in 1**. Joki tersebut digunakan oleh sebagian pengendara kendaraan bermotor roda 4 untuk memenuhi syarat jumlah minimum penumpang agar kendaraan dapat melewati ruas jalan tertentu. Pada tingkat faktual, pengendara yang menggunakan jasa joki tampak memenuhi syarat formal kebijakan, yaitu membawa paling sedikit tiga orang dalam satu kendaraan. Namun, pola tersebut tidak selalu disertai perubahan perilaku berupa pengurangan penggunaan kendaraan pribadi atau peralihan ke moda transportasi. Kebijakan 3 in 1 tersebut dinilai dianggap tidak memadai dalam mengendalikan perilaku berlalu lintas, hal tersebut dikarenakan selain melahirkan praktik jasa joki, juga menjadikan aparat penegak hukum tidak berdaya dalam memberantas praktik joki yang digunakan pengendara mobil saat mengakali Pergub DKI Jakarta 4104 Tahun 2003.²³ Sehingga sebagai bentuk respon dari Pemerintah untuk menghilangkan praktik mengakali sistem 3 in 1 dikeluarkanlah Perda Nomor 8 Tahun 2007. Perda dimaksud melarang adanya penggunaan joki, baik joki ataupun pengguna jasa joki akan dikenakan sanksi.²⁴ Perda tersebut menurut penulis dikeluarkan tentunya untuk memperbaiki kondisi masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah dalam bentuk *social engineering*, sebagaimana disebutkan oleh Daryoko (2024) dengan mengacu kepada Roscoe Pound bahwa hadirnya suatu peraturan hukum tidak lain memiliki tujuan sarana pembaharuan.²⁵

Meskipun pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah mengeluarkan Perda 8 Tahun 2007 yang melarang adanya praktik joki dan penggunaan jasa joki 3 in 1, menurut Damanik dan Saifuddin (2018, hlm. 475), hal tersebut tidak efektif, dikarenakan tingkat pertumbuhan kendaraan mobil penumpang tidak mengalami penurunan, melainkan sebaliknya yaitu terdapat *trend* yang semakin meningkat.²⁶ Berikut merupakan data yang pertumbuhan kendaraan di DKI Jakarta selama periode 2012-2016:²⁷

Tabel 2. Jumlah Kendaraan Bermotor Yang Terdaftar (Tidak Termasuk TNI, POLRI, dan *Corps Diplomatique*)

Jenis Kendaraan	2012	2013	2014	2015	2016	Pertumbuhan per tahun (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Sepeda Motor	10,825,973	11,949,280	13,084,372	13,989,590	13,310,672	5,30
Mobil Penumpang	2,742,414	3,010,403	3,266,009	3,469,168	3,525,925	6,48
Mobil Beban	561,918	619,027	673,661	706,014	689,561	5,25
Mobil Bus	358,895	360,223	362,066	363,483	338,730	-1,44
Ransus	129,113	133,936	137,859	139,801	141,516	2,32
Jumlah	14,618,313	16,072,869	17,523,967	18,668,056	18,006,404	5,3

Sumber Data: Statistik Transportasi DKI Jakarta 2015-2016

²² Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pemeriksaan Kendaraan Bermotor di Jalan dan Penindakan Pelanggaran Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

²³ Damanik, E. R., & Saifuddin, A. F. (2018). Reappreciating urban involution theory: An account of Jakarta 3 in 1 traffic regulation after fifteen years of its implementation. *Archives of Business Research*, 6(10), 473. <https://doi.org/10.14738/abr.610.5439>

²⁴ Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2007 Nomor 8, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 5, Pasal 4.

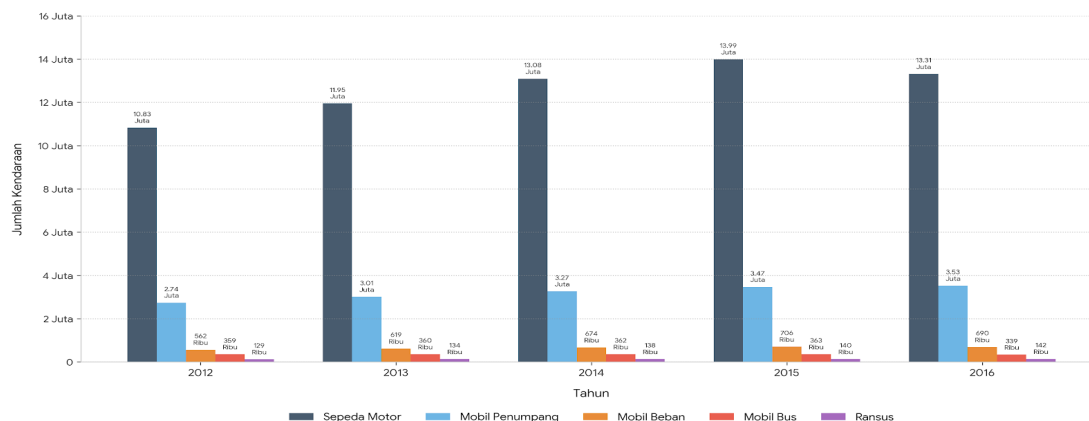
²⁵ Daryoko, E. Q. P. (2024). The role of responsive and progressive law in addressing legal issues from a sociological perspective. *Widya Pranata Hukum: Jurnal Kajian dan Penelitian Hukum*, 6(2), 196. E-ISSN: 2686-2417.

²⁶ Damanik & Saifuddin (2018), hlm. 475.

²⁷ Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta. (2017). Statistik Transportasi DKI Jakarta 2016. 14. <https://jakarta.bps.go.id/publication/2017/10/11/306f08af1cacc7446e818011/statistik-transportasi-dki-jakarta-2016.html>

Grafik 1. Perkembangan Kendaraan Bermotor

Grafik Perkembangan Jumlah Kendaraan Berdasarkan Jenis (2012-2016)



Sumber Data: Statistik Transportasi DKI Jakarta 2015-2016, Diolah Mandiri)

Fenomena empiris membuktikan bahwa dengan berlakunya larangan penggunaan joki saat berlakunya pembatasan area berbasis jumlah penumpang (3 in 1) tidak menunjukkan adanya kecenderungan masyarakat dalam mematuhi protokol tersebut. Seharusnya dengan adanya aturan yang ketat, pertumbuhan jumlah kendaraan pribadi dapat dikontrol, namun kondisi di lapangan menunjukkan hal yang bertolak belakang. Hal tersebut terbukti bahwa sejak 2012 – 2016 terdapat lonjakan kenaikan kepemilikan kendaraan mobil penumpang dari yang sebelumnya 2,742,414 menjadi 3,525,925 (estimasi sekitar 28,57%). Dengan adanya substansi hukum yang mengatur pemberlakuan 3 in 1 beserta larangan penggunaan joki dan larangan menjajakan diri sebagai joki, menurut penulis tidak berjalan efektif, bahkan terdapat kecenderungan bahwa masyarakat menyikapi substansi hukum tersebut dengan tindakan cenderung mengakali. Oleh sebab itu diperlukan mekanisme kontrol yang bersifat melekat dan tidak berdasarkan jumlah penumpang, seperti yang digunakan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan berdasarkan Tanda Nomor Kendaraan Bermotor.

Memasuki fase berikutnya, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menerapkan kebijakan pembatasan lalu lintas dengan sistem Tanda Nomor Kendaraan Bermotor **Ganjil-Genap** (selanjutnya disebut ganjil-genap). Kebijakan ini pernah diatur melalui Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 164 Tahun 2016, kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 155 Tahun 2018 tentang Pembatasan Lalu Lintas dengan Sistem Ganjil-Genap.²⁸ Peraturan Gubernur Nomor 155 Tahun 2018 menetapkan sejumlah ruas jalan sebagai kawasan pembatasan lalu lintas dengan sistem ganjil-genap, antara lain Jalan Medan Merdeka Barat, Jalan M.H. Thamrin, Jalan Jenderal Sudirman, sebagian Jalan Jenderal S. Parman, Jalan Gatot Subroto, Jalan M.T. Haryono, Jalan D.I. Panjaitan, Jalan Ahmad Yani, dan Jalan H.R. Rasuna Said.²⁹ Pengaturan ganjil-genap tersebut kemudian mengalami perubahan, antara lain melalui Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 88 Tahun 2019 dan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 76 Tahun 2020. Peraturan Gubernur Nomor 88 Tahun 2019 mengubah beberapa ketentuan dalam Peraturan Gubernur Nomor 155 Tahun 2018, Peraturan Gubernur Nomor 88 Tahun 2019, sedangkan Peraturan Gubernur Nomor 76 Tahun 2020 mengatur perubahan kedua, termasuk pengecualian bagi kendaraan bertanda

²⁸ Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 155 Tahun 2018 tentang Pembatasan Lalu Lintas dengan Sistem Ganjil-Genap.

²⁹ Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 155 Tahun 2018 menetapkan sejumlah ruas jalan sebagai kawasan pembatasan lalu lintas dengan sistem ganjil-genap, antara lain Jalan Medan Merdeka Barat, M.H. Thamrin, Jenderal Sudirman, sebagian Jalan Jenderal S. Parman, Gatot Subroto, M.T. Haryono, D.I. Panjaitan, Ahmad Yani, dan H.R. Rasuna Said

husus bagi tenaga kesehatan dalam konteks penanganan COVID-19.³⁰ Perubahan-perubahan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan ganjil-genap mengalami penyesuaian berdasarkan kebutuhan sosial dan kondisi faktual.

Hal penting yang perlu digaris bawahi bahwa perubahan ini menjadikan kendaraan roda 4 bermotor yang digerakkan motor listrik (Electric Vehicle/EV) menjadi subjek bebas ganjil-genap. Pada tahap ini, penulis melihat terdapat perubahan substansi hukum, sehingga menjadi bersifat memberikan keuntungan kepada segelintir orang saja. Dengan menggunakan hukum yang bersifat alokatif, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sedang bertindak sebagai *allocator*. Pergub 88 Tahun 2019 dapat menjelaskan kepada kita semua bahwa substansi hukum pada sejatinya adalah berbasiskan sifat ekonomis. Hal itu dapat terlihat dari adanya bentuk pengalokasian barang dan jasa langka (*scarce goods and services*). Sebagai ilustrasi, hak mengakses/melewati ruas jalan tertentu yang diatur ganjil-genap adalah bentuk riil dari konsep barang langka. Ruas jalan tersebut menjadi langka karena adanya pengaturan dari Pemerintah Provinsi DKI, pada saat yang bersamaan dengan adanya Pergub 88 Tahun 2019 menjadikan kendaraan listrik untuk mendapatkan pengecualian agar bebas menggunakan fasilitas jalan tersebut. Dalam teori sistem hukum Friedman, hal tersebut disebut sebagai Hukum sebagai sistem alokasi (*Law as an allocative system*).³¹ Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menggunakan pendekatan alokasi ini sebagai upaya mengarahkan perubahan pada budaya hukum masyarakat secara terstruktur, serta sebagai pelaksanaan hukum responsif.

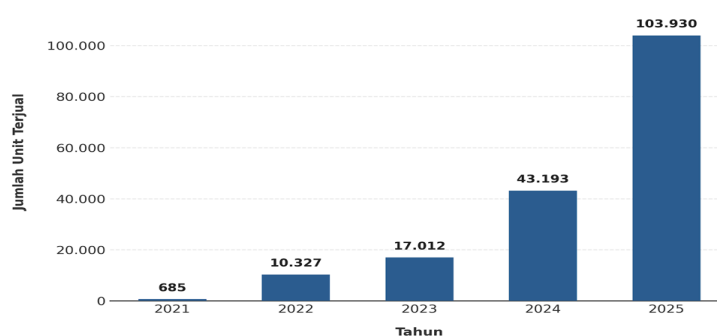
Pergeseran budaya masyarakat dalam konteks adanya substansi hukum dengan sistem alokasi tersebut dapat terilustrasikan pada data penjualan mobil listrik selama periode 2019 sampai dengan 2025 (berdasarkan data penjualan mobil oleh Gaikindo) adalah sebagai berikut:³²

Tabel 2. Jumlah Penjualan Mobil Listrik

Tahun penjualan	Jumlah penjualan
2025	103,930
2024	43,193
2023	17,012
2022	10,327
2021	685
2019	0

Sumber: Jurnal Pusat Informasi Kriminal Nasional Bareskrim POLRI Tahun 2024

Grafik 2. Tren Penjualan Kendaraan
Tren Penjualan Kendaraan (2021-2025)



Sumber Data: Gaikindo 2019-2026, Diolah Mandiri

³⁰ Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 88 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Gubernur Nomor 155 Tahun 2018; Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 76 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Gubernur Nomor 155 Tahun 2018. Pergub Nomor 76 Tahun 2020 antara lain mengatur pengecualian bagi kendaraan bertanda khusus bagi tenaga kesehatan dalam konteks penanganan COVID-19

³¹ Friedman (1975), hlm. 20.

³² Gabungan Industri Kendaraan Bermotor Indonesia. (2026). Database Dokumen dan Berkas GAIKINDO. Diolah mandiri dari hasil inquiry data pada Mei 2026. <https://files.gaikindo.or.id/index.php>

Penjualan kendaraan roda 4 bermotor yang digerakkan motor listrik di atas menunjukkan trend positif. Selama 5 (lima) tahun setelah berlakunya Pergub 88 Tahun 2019, masyarakat memberikan respon positif, dimana tingkat penjualan yang meningkat adalah bentuk pergeseran budaya hukum dalam berlalu lintas. Sebagai parameter tambahan dalam menilai sejauh mana penggunaan sistem alokasi (sesuai teori Friedman) dapat direfleksikan berdasarkan statistik yang disampaikan oleh Jurnal Pusat Informasi Kriminal Nasional Bareskrim POLRI Tahun 2024 mengindikasikan penurunan angka pelanggaran ganjil-genap, yaitu sebagai berikut: ³³

Tabel 4. Jumlah Pelanggaran Ganjil-Genap

Tahun	Jumlah Pelanggaran Ganjil Genap
2024	18,508
2023	19,480

Sumber: Jurnal Pusat Informasi Kriminal Nasional Bareskrim POLRI Tahun 2024

Baik berdasarkan data penjualan, maupun data pelanggaran menunjukkan korelasi. Dimana data pelanggaran di tahun 2024 menunjukkan penurunan sebesar -4,99% jika dibandingkan tahun 2023. Tingginya penjualan kendaraan listrik diimbangi dengan turunnya pelanggaran atas sistem ganjil-genap. Masyarakat memberikan respons atas berlakunya Pergub 88 Tahun 2019 secara sadar, bahwa dengan adanya Pergub dimaksud adalah bentuk perubahan preferensi konsumsi guna sinkronisasi dengan arah kebijakan yang bersifat alokatif. Dikarenakan sebagian masyarakat sudah beralih menggunakan kendaraan listrik, maka secara angka atas pelanggaran ganjil-genap cenderung berkurang. Penulis menyadari walaupun semua data dimaksud adalah agregat secara nasional (tidak hanya data DKI Jakarta saja), penulis meyakini bahwa data tersebut tetap relevan dengan objek studi di DKI Jakarta mengingat DKI Jakarta adalah titik pusat sekaligus daerah dengan koridor pembatasan ganjil-genap terpadat di Indonesia. Dengan pertimbangan yang disebutkan, maka data diatas layak digunakan oleh Penulis.

Dalam perkembangan berikutnya, penegakan hukum lalu lintas diperkuat melalui penggunaan alat bukti rekaman elektronik atau **Electronic Traffic Law Enforcement**. Penggunaan alat elektronik dalam penindakan pelanggaran lalu lintas memperoleh dasar dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, khususnya pengaturan mengenai dukungan peralatan elektronik dalam penindakan pelanggaran lalu lintas.³⁴ Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2012 juga membuka ruang penggunaan alat bukti rekaman elektronik dalam penindakan pelanggaran lalu lintas. Ketentuan tersebut kemudian diperkuat melalui Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 tentang Penindakan Pelanggaran Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Berdasarkan Alat Bukti Rekaman Elektronik.³⁵ Penelitian yang dilakukan oleh Marten Ferryanto dan Nurhayani (2025) dengan judul "Kelemahan Electronic Traffic Law Enforcement dalam Menindak Penggunaan Tanda Nomor Kendaraan Bermotor Palsu, mendeskripsikan bahwa penelitian tersebut menangkap adanya pergeseran budaya hukum yang dilakukan sebagaimana masyarakat. Apabila pada rezim 3 in 1 sebelumnya masyarakat mencoba mencari celah dengan menggunakan joki, maka pada periode ini muncul masyarakat yang secara sengaja mencari celah dengan menggunakan

³³ Pusat Informasi Kriminal Nasional Bareskrim Polri. (2025). Jurnal Pusat Informasi Kriminal Nasional Tahun 2024. 96.

³⁴ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

³⁵ Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 tentang Penindakan Pelanggaran Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Berdasarkan Alat Bukti Rekaman Elektronik. Peraturan ini diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 28 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2012.

kendaraan dengan Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (selanjutnya disebut pelat) yang diduga palsu.³⁶

Faktor Penyebab Pergeseran Budaya Hukum Masyarakat Dalam Sistem Ganjil-Genap

Dalam perspektif Lawrence M. Friedman, budaya hukum merupakan sikap, nilai, dan orientasi masyarakat terhadap hukum.³⁷ Orientasi tersebut tidak selalu bersifat ideologis atau abstrak, tetapi dapat terbentuk melalui praktik sehari-hari. Apabila masyarakat secara berulang menyesuaikan perilakunya terhadap aturan ganjil-genap, maka hukum mulai menjadi bagian dari rutinitas sosial. Di sinilah pergeseran budaya hukum terlihat lebih nyata: masyarakat tidak lagi semata-mata bertanya bagaimana menghindari hukum, tetapi mulai memasukkan hukum sebagai salah satu variabel dalam mengatur aktivitasnya.

Pergeseran budaya hukum masyarakat terhadap ketentuan berlalu lintas kendaraan bermotor roda empat di DKI Jakarta tidak hanya dapat dijelaskan melalui keberadaan sanksi, pengawasan elektronik, desain kebijakan ganjil-genap, atau tersedianya transportasi publik. Faktor-faktor tersebut memang penting, tetapi belum sepenuhnya menjelaskan mengapa masyarakat kemudian mulai menyesuaikan perilaku secara lebih teratur terhadap aturan lalu lintas. Untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam, pergeseran budaya hukum perlu dilihat sebagai proses pembentukan rasionalitas hukum perkotaan, yaitu cara masyarakat mulai memperhitungkan hukum sebagai bagian dari rutinitas mobilitas sehari-hari, bukan semata-mata sebagai perintah negara yang bersifat memaksa. Dalam perkembangan hukum tiga tipologi menurut Nonet-Selznick, masyarakat telah mengalami bagaimana Peranturan substantif di Provinsi DKI Jakarta.

Tabel 4. Perbandingan Peraturan Beserta Respon Masyarakat

Aspek	Sebelum Ganjil-Genap / Sistem 3 in 1	Setelah Ganjil-Genap dan ETLE	Bebas Ganjil-Genap
Bentuk kebijakan	Pembatasan berdasarkan jumlah penumpang	Pembatasan berdasarkan angka akhir pelat nomor kendaraan	Pemilik kendaraan bermotor roda 4 bertenaga baterai dikecualikan dari ganjil-genap
Dasar kebijakan	Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 4104 Tahun 2003	Pergub DKI Jakarta Nomor 155 Tahun 2018 jo.	Pergub Nomor 88 Tahun 2019 jo. Pergub Nomor 76 Tahun 2020
Pola respons masyarakat	Menggunakan jasa joki 3 in 1	Menyesuaikan pelat nomor, rute, waktu perjalanan, atau menggunakan transportasi public,	Membeli mobil listrik
Bentuk kepatuhan	Formal dan mudah dimanipulasi	Lebih terstruktur karena adanya sanksi dan pengawasan elektronik	Kepatuhan berbasis utilitas
Pengawasan	Pengawasan manual	Pengawasan elektronik melalui ETLE	Pengawasan elektronik melalui ETLE
Faktor perubahan perilaku	Kewajiban jumlah penumpang	Menyesuaikan jadwal ganjil-genap, perubahan penggunaan transportasi publik	Mendapatkan insentif

Hasil penelitian menunjukkan bahwa persoalan utama dalam kebijakan pembatasan lalu lintas di DKI Jakarta tidak hanya berkaitan dengan ada atau tidaknya peraturan, tetapi juga berkaitan dengan bagaimana masyarakat merespons peraturan tersebut. Dalam sistem 3 in 1,

³⁶ Ferryanto, M., & Nurhayani. (2025). Kelemahan electronic traffic law enforcement dalam menindak penggunaan tanda nomor kendaraan bermotor palsu. Jurnal Ilmu Hukum "The Juris", 9(2), 500. <http://ejournal.stih-awanglong.ac.id/index.php/juris>

³⁷ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, op.cit, hlm 44.

masyarakat tidak selalu menolak hukum secara terbuka. Sebaliknya, sebagian masyarakat justru memenuhi ketentuan hukum secara formal dengan cara menggunakan jasa joki. Keadaan ini memperlihatkan bahwa kepatuhan terhadap hukum dapat hadir dalam bentuk yang semu, yaitu kepatuhan yang hanya memenuhi bentuk luar dari aturan, tetapi tidak mendukung tujuan substantif dari kebijakan.

Praktik joki 3 in 1 merupakan contoh konkret bahwa hukum dapat kehilangan efektivitas sosial apabila desain kebijakannya membuka ruang manipulasi. Ketentuan mengenai kewajiban membawa sekurang-kurangnya tiga orang dalam satu kendaraan secara normatif bertujuan mengurangi volume kendaraan pribadi pada ruas jalan tertentu. Namun, ketika kewajiban tersebut dipenuhi melalui jasa joki, tujuan pengurangan volume kendaraan menjadi tidak tercapai secara optimal. Kendaraan tetap melintas, kepadatan lalu lintas tetap terjadi, dan masyarakat tidak terdorong untuk mengubah pola mobilitasnya. Dalam kondisi demikian, hukum hanya bekerja pada tingkat formal, tetapi tidak berhasil mengubah perilaku sosial secara substansial.

Lawrence M. Friedman, bekerjanya hukum dipengaruhi oleh tiga unsur, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum.³⁸ Substansi hukum dalam konteks 3 in 1 telah tersedia melalui kebijakan pengendalian lalu lintas. Struktur hukum juga hadir melalui pemerintah daerah dan aparat penegak hukum yang bertugas melakukan pengawasan. Namun, budaya hukum masyarakat belum sepenuhnya mendukung tujuan kebijakan tersebut. Budaya hukum masyarakat justru memperlihatkan kecenderungan untuk mencari celah agar tetap dapat menggunakan kendaraan pribadi tanpa harus mengubah pola perjalanan. Dengan demikian, kelemahan utama sistem 3 in 1 tidak hanya terletak pada norma hukumnya, tetapi juga pada relasi antara norma tersebut dengan perilaku masyarakat.

Budaya hukum dalam konteks ini dapat dipahami sebagai cara masyarakat memaknai hukum. Pada masa 3 in 1, hukum lebih dipahami sebagai hambatan administratif yang perlu diatasi, bukan sebagai instrumen kolektif untuk mengatasi kemacetan. Penggunaan jasa joki memperlihatkan bahwa masyarakat tidak selalu melihat kebijakan lalu lintas sebagai bagian dari kepentingan publik, tetapi sebagai beban individual yang perlu dihindari. Di sinilah terlihat bahwa masalah budaya hukum bukan sekadar rendahnya pengetahuan masyarakat terhadap hukum, melainkan juga lemahnya internalisasi tujuan hukum dalam perilaku sehari-hari.³⁹

Oleh karena itu, budaya hukum sebelum sistem ganjil-genap dapat dikualifikasikan sebagai budaya hukum yang formalistik dan manipulatif. Formalistik karena kepatuhan hanya diarahkan pada pemenuhan bunyi aturan, yaitu jumlah penumpang. Manipulatif karena pemenuhan tersebut dilakukan dengan cara yang menghindari tujuan asli kebijakan. Praktik ini tidak dapat dipandang sebagai pelanggaran hukum dalam pengertian sederhana, sebab secara kasatmata jumlah penumpang terpenuhi. Namun, secara sosiologis praktik tersebut merupakan bentuk penghindaran terhadap tujuan hukum.

Perubahan menuju sistem ganjil-genap menunjukkan adanya koreksi terhadap kelemahan desain kebijakan sebelumnya. Dalam sistem ganjil-genap, dasar pembatasan tidak lagi diletakkan pada jumlah penumpang, tetapi pada angka akhir nomor polisi kendaraan. Perubahan ini penting karena objek pembatasan menjadi lebih melekat pada kendaraan dan lebih mudah diverifikasi. Jika dalam sistem 3 in 1 pengendara dapat menambah penumpang secara sementara melalui jasa joki, maka dalam sistem ganjil-genap pengendara tidak dapat dengan mudah mengubah angka akhir pelat nomor kendaraan. Dengan demikian, kebijakan ganjil-genap mempersempit ruang manipulasi yang sebelumnya muncul dalam sistem 3 in 1.

³⁸ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm 32

³⁹ Soekanto, S., & Abdullah, M. (1987). *Sosiologi hukum dalam masyarakat*. Rajawali.

Penguatan ETLE juga memperdalam perubahan relasi antara masyarakat dan hukum. Dalam model pengawasan manual, penegakan hukum sangat bergantung pada kehadiran petugas di jalan. Kondisi tersebut membuka kemungkinan adanya keterbatasan pengawasan, subjektivitas penindakan, bahkan potensi negosiasi antara pelanggar dan aparat. Sebaliknya, ETLE menempatkan alat bukti rekaman elektronik sebagai basis penindakan. Peraturan Polri Nomor 2 Tahun 2025 secara tegas mengatur penindakan pelanggaran lalu lintas dan angkutan jalan berdasarkan alat bukti rekaman elektronik untuk melaksanakan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2012.⁴⁰ Dengan model ini, pengawasan menjadi lebih objektif, terdokumentasi, dan tidak sepenuhnya bergantung pada interaksi langsung antara petugas dan pelanggar.

Namun demikian, pergeseran dari praktik joki menuju kepatuhan terhadap ganjil-genap tidak boleh segera disimpulkan sebagai peningkatan kesadaran hukum substantif. Kepatuhan masyarakat perlu dibedakan antara kepatuhan substantif dan kepatuhan instrumental. Kepatuhan substantif terjadi ketika masyarakat menaati hukum karena memahami dan menerima tujuan hukum. Sebaliknya, kepatuhan instrumental terjadi ketika masyarakat menaati hukum terutama karena takut terhadap sanksi, denda, atau pengawasan. Dalam konteks ganjil-genap, kepatuhan masyarakat tampaknya lebih banyak didorong oleh faktor instrumental, yaitu adanya ancaman sanksi, sistem pengawasan elektronik, dan semakin sempitnya celah untuk menghindari aturan.

Akan tetapi, kepatuhan instrumental tidak selalu harus dipandang negatif. Dalam proses pembentukan budaya hukum, kepatuhan instrumental dapat menjadi tahap awal menuju kepatuhan yang lebih stabil. Masyarakat pada awalnya mungkin patuh karena takut dikenai sanksi atau terekam kamera ETLE. Namun, apabila kebijakan diterapkan secara konsisten, disertai edukasi hukum, dan didukung transportasi publik yang memadai, kepatuhan tersebut dapat berkembang menjadi kebiasaan hukum. Dengan kata lain, kepatuhan karena pengawasan dapat menjadi pintu masuk bagi pembentukan budaya hukum yang lebih tertib, sepanjang negara tidak berhenti pada pendekatan represif-administratif semata.

Faktor pertama yang memengaruhi pergeseran budaya hukum adalah sanksi denda. Dalam kebijakan lalu lintas, sanksi berfungsi untuk menciptakan konsekuensi hukum terhadap pelanggaran. Keberadaan sanksi membuat masyarakat memperhitungkan risiko sebelum melanggar aturan. Namun, sanksi hanya efektif apabila diterapkan secara konsisten dan tidak diskriminatif. Apabila sanksi hanya diberlakukan secara sporadis, masyarakat akan kembali mencari celah untuk menghindari hukum. Oleh karena itu, sanksi dalam kebijakan ganjil-genap tidak dapat dilepaskan dari kepastian penegakan hukum.

Faktor kedua adalah ETLE sebagai instrumen kepastian pengawasan. ETLE mengubah logika pengawasan dari kehadiran fisik aparat menuju pengawasan berbasis teknologi. Perubahan ini berdampak pada persepsi masyarakat terhadap kemungkinan tertangkap atau terdeteksi. Dalam budaya hukum masyarakat yang cenderung mengukur kepatuhan berdasarkan risiko tertangkap, keberadaan ETLE menjadi faktor penting. Masyarakat menjadi lebih berhati-hati karena pelanggaran dapat direkam tanpa harus dihentikan langsung oleh petugas. Dengan demikian, ETLE tidak hanya berfungsi sebagai alat pembuktian, tetapi juga sebagai instrumen pembentuk perilaku.

Faktor ketiga adalah perubahan desain kebijakan. Sistem ganjil-genap lebih kuat dibandingkan sistem 3 in 1 karena basis pembatasannya lebih objektif dan lebih sulit dimanipulasi. Sistem 3 in 1 gagal karena syarat jumlah penumpang dapat dipenuhi secara semu melalui jasa joki. Adapun sistem ganjil-genap memaksa masyarakat membuat pilihan yang lebih nyata, yaitu menggunakan kendaraan sesuai tanggal, mengubah rute, mengubah

⁴⁰ Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 tentang Penindakan Pelanggaran Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Berdasarkan Alat Bukti Rekaman Elektronik.

waktu perjalanan, atau menggunakan transportasi publik. Dengan demikian, perubahan desain kebijakan ikut mengubah pola pilihan masyarakat.

Faktor keempat adalah tersedianya transportasi publik. Kebijakan pembatasan kendaraan pribadi akan sulit diterima apabila masyarakat tidak diberikan alternatif mobilitas yang memadai. Kehadiran MRT, LRT, dan TransJakarta menjadi faktor pendukung karena menyediakan pilihan selain kendaraan pribadi. Dalam konteks budaya hukum, transportasi publik berperan sebagai prasyarat sosial bagi kepatuhan. Masyarakat lebih mungkin menaati pembatasan kendaraan apabila tersedia pilihan yang rasional, terjangkau, dan terintegrasi. Tanpa alternatif tersebut, kebijakan ganjil-genap berisiko dipandang hanya sebagai pembatasan administratif yang menambah beban masyarakat.

Faktor kelima adalah responsivitas kebijakan pemerintah. Perubahan dari sistem 3 in 1 menuju ganjil-genap memperlihatkan bahwa pemerintah tidak mempertahankan kebijakan yang tidak efektif, tetapi melakukan penyesuaian terhadap perilaku masyarakat. Dalam teori Nonet dan Selznick, hukum responsif dipahami sebagai hukum yang tidak hanya menjaga prosedur formal, tetapi juga mampu merespons kebutuhan sosial.⁴¹ Sistem 3 in 1 dapat dilihat sebagai bentuk hukum yang cenderung otonom-prosedural karena menekankan kepatuhan terhadap syarat formal. Sementara itu, sistem ganjil-genap dan ETLE lebih mendekati karakter hukum responsif karena dirancang dengan memperhatikan kelemahan praktik sebelumnya dan perilaku masyarakat yang cenderung mencari celah.

Meskipun demikian, karakter responsif dari kebijakan ganjil-genap tetap harus dibaca secara kritis. Hukum responsif tidak boleh disamakan dengan sekadar penggunaan teknologi atau peningkatan sanksi. Hukum responsif menuntut agar kebijakan benar-benar menjawab kebutuhan sosial secara proporsional. Artinya, ganjil-genap dan ETLE harus ditempatkan dalam kerangka yang lebih luas, yaitu pengelolaan mobilitas perkotaan, penyediaan transportasi publik, pengurangan kemacetan, dan peningkatan kualitas hidup masyarakat. Apabila kebijakan hanya bertumpu pada larangan dan denda, maka hukum dapat kembali jatuh pada pola represif-administratif. Sebaliknya, apabila pembatasan kendaraan diikuti dengan fasilitas transportasi publik dan edukasi hukum, maka kebijakan tersebut lebih kuat sebagai instrumen perubahan budaya hukum.

Dengan demikian, aspek penting dari kajian ini terletak pada pemahaman bahwa pergeseran budaya hukum masyarakat tidak terjadi hanya karena perubahan peraturan. Pergeseran tersebut terjadi karena kombinasi antara perubahan desain kebijakan, sanksi, pengawasan elektronik, berkurangnya ruang manipulasi, adanya sistem alokasi, dan tersedianya alternatif transportasi publik. Perubahan dari 3 in 1 ke ganjil-genap bukan sekadar perubahan teknis lalu lintas, melainkan perubahan cara hukum bekerja terhadap perilaku masyarakat. Pada masa 3 in 1, hukum memberi ruang bagi kepatuhan semu. Pada masa ganjil-genap dan ETLE, hukum mulai menutup ruang tersebut dan mendorong masyarakat untuk menyesuaikan perilaku secara lebih nyata.

Berdasarkan rumusan masalah pertama, dapat ditegaskan bahwa budaya hukum masyarakat terhadap ketentuan lalu lintas kendaraan bermotor roda empat di DKI Jakarta sebelum sistem ganjil-genap masih bersifat formalistik dan manipulatif. Praktik joki 3 in 1 memperlihatkan adanya pola kepatuhan yang hanya memenuhi bentuk aturan, tetapi tidak mendukung tujuan hukum. Masyarakat tampak patuh karena memenuhi jumlah penumpang, tetapi tujuan kebijakan untuk mengurangi kendaraan pribadi tidak tercapai secara substantif.

Berdasarkan rumusan masalah kedua, terdapat pergeseran budaya hukum setelah diterapkannya sistem ganjil-genap dan ETLE. Pergeseran tersebut tampak dari perubahan pola respons masyarakat, dari mengakali aturan melalui joki menjadi menyesuaikan pelat nomor, waktu perjalanan, rute, atau menggunakan transportasi publik. Faktor penyebab

⁴¹ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978), hlm 21

pergeseran tersebut meliputi sanksi denda, pengawasan elektronik, perubahan desain kebijakan, berkurangnya ruang manipulasi, dan tersedianya alternatif transportasi publik. Namun, pergeseran ini belum dapat sepenuhnya disebut sebagai kepatuhan substantif. Sebagian besar kepatuhan masih mungkin bersifat instrumental, yaitu lahir karena takut terhadap sanksi dan pengawasan elektronik.

Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan ganjil-genap tidak cukup diukur dari meningkatnya kepatuhan formal atau menurunnya pelanggaran. Keberhasilan yang lebih mendalam harus dilihat dari sejauh mana masyarakat memahami tujuan kebijakan, menerima pembatasan kendaraan sebagai kepentingan bersama, dan mengubah pola mobilitas secara sadar. Dengan demikian, pembentukan budaya hukum lalu lintas di DKI Jakarta memerlukan kombinasi antara penegakan hukum yang konsisten, desain kebijakan yang tidak mudah dimanipulasi, transportasi publik yang memadai, tersedianya alternatif kendaraan yang bebas ganjil genap, edukasi hukum yang berkelanjutan.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa budaya hukum masyarakat terhadap ketentuan hukum berlalu lintas kendaraan bermotor roda empat di DKI Jakarta sebelum diterapkannya sistem ganjil-genap masih menunjukkan kecenderungan formalistik dan manipulatif. Hal tersebut terlihat dari munculnya praktik joki dalam kebijakan 3 in 1. Pada satu sisi, masyarakat tampak memenuhi ketentuan hukum mengenai kewajiban jumlah penumpang dalam kendaraan. Namun, pada sisi lain, pemenuhan tersebut tidak mencerminkan penerimaan terhadap tujuan substantif kebijakan, yaitu pengendalian volume kendaraan dan pengurangan kemacetan. Dengan demikian, kepatuhan yang terbentuk pada masa tersebut lebih merupakan kepatuhan terhadap bentuk luar aturan, bukan kepatuhan yang lahir dari kesadaran hukum yang utuh.⁴²

Setelah diterapkannya sistem ganjil-genap dan diperkuat dengan penegakan hukum berbasis tilang elektronik, terdapat pergeseran budaya hukum masyarakat. Pergeseran tersebut tampak dari perubahan pola respons masyarakat yang tidak lagi dominan mengakali aturan melalui praktik joki, melainkan mulai menyesuaikan penggunaan kendaraan, waktu perjalanan, rute, dan pilihan moda transportasi. Namun, pergeseran ini tidak dapat langsung dimaknai sebagai peningkatan kesadaran hukum substantif. Kepatuhan masyarakat terhadap sistem ganjil-genap masih banyak dipengaruhi oleh kepatuhan instrumental, yaitu kepatuhan yang lahir karena adanya sanksi, pengawasan elektronik, risiko administratif, dan berkurangnya ruang untuk menghindari hukum.⁴³

Faktor-faktor yang menyebabkan pergeseran budaya hukum tersebut tidak hanya bersumber dari sanksi denda, tilang elektronik, desain kebijakan ganjil-genap, dan ketersediaan transportasi publik, tetapi juga dari proses yang lebih mendalam, yaitu terbentuknya kebiasaan hukum, meningkatnya rasionalitas masyarakat dalam merencanakan mobilitas, kepastian prosedur, persepsi terhadap risiko administratif, serta penerimaan sosial terhadap aturan lalu lintas. Dalam konteks ini, hukum mulai masuk ke dalam perencanaan perilaku masyarakat sehari-hari. Masyarakat tidak hanya bereaksi setelah berhadapan dengan penegakan hukum, tetapi mulai memperhitungkan hukum sebelum melakukan perjalanan.

Dengan demikian, tujuan penelitian untuk menganalisis budaya hukum masyarakat sebelum dan sesudah penerapan sistem ganjil-genap serta mengidentifikasi faktor penyebab pergeseran budaya hukum telah terjawab. Pergeseran budaya hukum memang terjadi, tetapi

⁴² Ilhamuddin, A. Z. (2024). *Efektivitas penerapan e-tilang (Electronic Traffic Law Enforcement) dalam upaya mengurangi pelanggaran lalu lintas: Studi kasus di Satlantas Blora* [Skripsi, Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang].

⁴³ Daryoko, E. Q. P. (2024). The role of responsive and progressive law in addressing legal issues from a sociological perspective. *Widya Pranata Hukum: Jurnal Kajian dan Penelitian Hukum*, 6(2), 190–202.

sifatnya bertahap. Pergeseran tersebut bergerak dari kepatuhan formal yang mudah dimanipulasi, menuju kepatuhan instrumental yang lebih terstruktur, dan berpotensi berkembang menjadi kepatuhan substantif apabila didukung oleh penegakan hukum yang konsisten, kebijakan yang adil, edukasi hukum yang berkelanjutan, serta transportasi publik yang semakin terintegrasi. Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan ganjil-genap tidak cukup diukur dari kepatuhan administratif semata, melainkan juga dari kemampuannya membentuk kesadaran hukum masyarakat bahwa ketertiban lalu lintas merupakan bagian dari kepentingan bersama dalam kehidupan perkotaan

DAFTAR PUSTAKA

- Daryoko, E. Q. P. (2024). The role of responsive and progressive law in addressing legal issues from a sociological perspective. *Widya Pranata Hukum: Jurnal Kajian dan Penelitian Hukum*, 6(2), 190–202.
- Friedman, L. M. (1975). *The legal system: A social science perspective*. Russell Sage Foundation.
- Ilhamuddin, A. Z. (2024). *Efektivitas penerapan e-tilang (Electronic Traffic Law Enforcement) dalam upaya mengurangi pelanggaran lalu lintas: Studi kasus di Satlantas Blora* [Skripsi, Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang].
- Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*.
- Indonesia. (2012). *Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pemeriksaan Kendaraan Bermotor di Jalan dan Penindakan Pelanggaran Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*.
- Ismatulloh, M. A. (2023). Efektivitas penerapan tilang elektronik/ETLE berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. *Antasari Law Journal*, 5(2).
- Kepolisian Negara Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 tentang Penindakan Pelanggaran Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Berdasarkan Alat Bukti Rekaman Elektronik*.
- Nonet, P., & Selznick, P. (1978). *Law and society in transition: Toward responsive law*. Harper & Row.
- Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. (2003). *Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 4104 Tahun 2003 tentang Penetapan Kawasan Pengendalian Lalu Lintas dan Kewajiban Mengangkut Paling Sedikit Tiga Orang Penumpang per Kendaraan pada Ruas-Ruas Jalan Tertentu di Provinsi DKI Jakarta*.
- Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. (2018). *Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 155 Tahun 2018 tentang Pembatasan Lalu Lintas dengan Sistem Ganjil-Genap*.
- Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. (2019). *Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 88 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Gubernur Nomor 155 Tahun 2018 tentang Pembatasan Lalu Lintas dengan Sistem Ganjil-Genap*.
- Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. (2020). *Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 76 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Gubernur Nomor 155 Tahun 2018 tentang Pembatasan Lalu Lintas dengan Sistem Ganjil-Genap*.
- Sasambe, R. (2022). Kajian terhadap penyelesaian pelanggaran peraturan lalu lintas oleh kepolisian. *Lex Crimen*, 5(1), 82–90.
- Setiyanto, G., & Wahyuningsih, S. E. (2017). Efektivitas penerapan sanksi denda e-tilang bagi pelanggar lalu lintas berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009. *Jurnal Hukum Khaira Ummah*, 12(4).

- Soekanto, S. (1977). Kesadaran hukum dan kepatuhan hukum. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 7(6), 462–470.
- Soekanto, S., & Abdullah, M. (1987). *Sosiologi hukum dalam masyarakat*. Rajawali.
- Sukmana, T., Ashari, Z. S., & Darmawan, Y. (2023). Responsive law and progressive law: Examining the legal ideas of Philip Nonet, Philip Selznick, and Satjipto Rahardjo. *Peradaban Journal of Law and Society*, 2(1), 92–106.
<https://doi.org/10.59001/pjls.v2i1.82>