



# GAGASAN PEMIKIRAN ROAD SAFETY DI INDONESIA

## **Editor:**

Dr. Chrysnanda Dwilaksana, M.Si.

## **Tim Penulis:**

Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si.

Prof. Dr. Marcus Priyo Gunarto, S.H., M.Hum.

Linda Yanti Sulistiawati, S.H., M.Sc., Ph.D.

Andi Sandi Antonius T.T., S.H., LL.M.

Dian Agung Wicaksono, S.H., LL.M.

Ananda Prima Yurista, S.H., M.H.

I Nyoman Aji Duranegara Payuse, S.H., LL.M.

Muhammad Ahlul Amri Buana, S.H., B.A., Adv.LL.M.

2019



## DAFTAR ISI

---

<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>0</b>
<b>PENDAHULUAN .....</b>	<b>3</b>
<b>PROBLEMATIKA ANGKUTAN ORANG TIDAK DALAM TRAYEK DARING</b>	<b>12</b>
A. Kondisi Empirik Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek di Indonesia	15
B. Komparatif Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek Daring di Dunia	.19
1. Perbandingan Pengaturan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek Daring di Amerika Serikat .....	22
2. Perbandingan Pengaturan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek Daring di Eropa .....	26
3. Perbandingan Pengaturan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek Daring di Asia .....	30
C. <i>Quo Vadis</i> Pengaturan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek Daring .....	41
<b>PENGATURAN DAN TENDENSI PENERAPAN EARMARKING PADA DANA PRESERVASI JALAN DI INDONESIA.....</b>	<b>53</b>
A. Problematika Pengaturan Dana Preservasi Jalan .....	54
B. Perbandingan Pengaturan Dana Preservasi Jalan di Luar Negeri ..	55
C. <i>Quo Vadis</i> Pengaturan Dana Preservasi Jalan .....	57
<b>PERMASALAHAN PENGATURAN SEPEDA MOTOR (R2) SEBAGAI ANGKUTAN UMUM .....</b>	<b>67</b>
A. Kondisi Empirik Sepeda Motor (R2) Sebagai Angkutan Umum .....	68
B. Perbandingan Pengaturan Sepeda Motor (R2) sebagai Angkutan Umum.....	70
C. <i>Quo Vadis</i> Pengaturan Sepeda Motor (R2) Sebagai Angkutan Umum.....	75
<b>PERMASALAHAN PENGATURAN ANGKUTAN MASSAL DAN KONEKTIVITAS ANTAR MODA TRANSPORTASI.....</b>	<b>80</b>
A. Kondisi Empirik Angkutan Massal dan Konektivitas Antar Moda Transportasi .....	84
B. Perbandingan Pengaturan Angkutan Massal dan Konektivitas Antar Moda Transportasi .....	86

C. Quo Vadis Pengaturan Angkutan Massal dan Konektivitas Antar Moda Transportasi .....	88
<b>EFEKTIVITAS UU LLAJ MEMINIMALISIR FATALITAS KECELAKAAN LALU LINTAS.....</b>	<b>92</b>
A. Instrumentasi Hukum.....	95
B. Melaksanakan UU LLAJ sebagai Suatu Sistem .....	99
1. Substansi UU No. 22 Tahun 2009 .....	101
2. Kelembagaan Pelaksana .....	109
3. Budaya Hukum.....	111
<b>MENYELESAIKAN PENGATURAN PENANGANAN KECELAKAAN LALU LINTAS ANTARA POLRI DAN KNKT .....</b>	<b>117</b>
A. Pengaturan Kecelakaan Lalu Lintas.....	117
B. Pandangan dan Rekomendasi Atas RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi .....	121
C. Upaya Mencegah Inkonsistensi RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi .....	130
<b>PENUTUP.....</b>	<b>134</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>144</b>

## PENDAHULUAN

---

Perkembangan dunia teknologi informasi dalam jasa transportasi menjadi sebuah keniscayaan yang tidak dapat dihindari. Adanya teknologi informasi membuat kebutuhan masyarakat dapat segera terpenuhi secara efisien dan hemat waktu. Teknologi informasi ini berkembang dan merambah ke segala lini kehidupan masyarakat, termasuk sarana transportasi. Di tengah segala kemajuan dan manfaat yang dinikmati oleh masyarakat atas kehadiran inovasi-inovasi baru tersebut, di saat yang sama kehadiran teknologi informasi menggiring Indonesia memasuki era *disruption* di mana tatanan lama didestruksi dan digantikan tatanan baru.<sup>1</sup>

*Disruptive Industry* mulai dibahas oleh David Banks, dalam bukunya “*Breaking Windows: How Bill Gates Fumbled the Future of Microsoft*”<sup>2</sup>, dimana *disruptive industry* dinyatakan sebagai *a disruptive technology that starts as an untested product with an unknown business model or one that offers lower profit margin*. Menurut Banks, awalnya pasti semua manager yang rasional tidak akan memperdulikan industri disruptif ini, karena memang belum terbukti berhasil (karena belum pernah dilakukan). Industri konvensional menjadi pilihan yang lebih pasti, karena memberikan kepastian profit dan kontinuitas, walaupun memiliki kelemahan utama yakni: proses perkembangannya yang lambat. Selanjutnya, Industri disruptif kemudian mengalami lompatan besar, saat

---

<sup>1</sup> Suryadi, “Era Disrupsi TIK”, *Silde Presentasi*, Seminar Permasalahan dan Penanganan Transportasi Online di Provinsi Sumatera Selatan, Palembang, 10 April 2018.

<sup>2</sup> David Banks, 2001, *Breaking Windows: How Bill Gates Fumbled the Future of Microsoft*, the Free Press, New York.

teknologi informasi mengalami perkembangan pesat dalam waktu singkat. Saat inilah, industri konvensional akan langsung jauh tertinggal dibandingkan dengan kemajuan industri disruptif.

Kejahatan-kejahatan baru yang melibatkan teknologi informasi muncul sebagai efek dari industri destruktif tersebut. Ibarat kata bagaikan bom waktu berbahaya bagi masyarakat yang masih tergagap-gagap menghadapi perubahan zaman. Di tengah perkembangan teknologi dalam bidang jasa transportasi, marak anggapan di tengah masyarakat yang menganggap bahwa peraturan pelaksanaan Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU LLAJ) yang ada dinilai belum mampu menjawab kebutuhan hukum bidang transportasi. Hal tersebut dapat ditilik di tingkat DPR RI dimana curah gagasan terkait implementasi dan efektivitas UU LLAJ, serta urgensi perubahan UU LLAJ menjadi salah satu agenda pembahasannya.

Kehadiran inovasi baru dalam bidang jasa transportasi melalui kemunculan aplikasi di ponsel pintar menandai pentingnya keberadaan perangkat hukum yang mampu menjawab tantangan-tantangan teknologi informatika. Perusahaan-perusahaan *ride hailing online* tingkat dunia seperti Uber dan Grab yang bisa ditemui di seluruh dunia, bersaing dengan perusahaan-perusahaan *ride hailing online lokal* seperti Ola di India, Gobike di Thailand, Didi Chuxing di Cina, Taxify di Eropa, dan Careem di Timur Tengah.

Indonesia yang terlibat aktif di kancah ekonomi global tidak bisa lari dari persaingan usaha yang terintegrasi dengan perkembangan teknologi modern. Kesiapan masyarakat menjadi salah satu faktor penting dalam perlindungan hukum terhadap invasi pemilik modal yang

datang dengan membawa teknologi terbaru tersebut. Di tanah air sendiri, bermunculan banyak perusahaan penyedia *ride hailing online*.

Fenomena munculnya jasa pelayanan angkutan berbasis aplikasi dalam jaringan tergolong sebagai efek atas hantakan industri destruktif. Pengguna, provider, maupun pembuat regulasi harus mempelajari dan mengalami hal baru sekaligus, serta membuat penilaian pada saat yang sama pula. Sehingga dapat dimaklumi bila terjadi kekurangan dan kesalahan di sana-sini pada saat pelaksanaan pelayanan tersebut, karena semua orang mengalami hal baru ini secara bersamaan, belum ada pengalaman terdahulu (*lesson learned*) yang bisa diterapkan dalam kasus-kasus baru yang muncul.

Persoalan seperti akses terhadap *big data* yang dimiliki oleh operator, algoritma yang memungkinkan untuk melakukan *profiling* kebiasaan hidup pelanggan, kewajiban hukum yang muncul antara pengemudi dan penumpang, penumpang dan operator, hingga status hukum perusahaan penyedia layanan aplikasi hanyalah segelintir dari masalah-masalah hukum yang harus dijawab oleh pemerintah. Perkembangan teknologi yang masuk ke Indonesia merupakan teknologi yang berasal dari luar. Indonesia tidak memiliki pilihan lain selain mengikuti *update* perkembangan teknologi tersebut dengan tergopoh-gopoh. Apabila dibiarkan, tentu saja hal ini akan menciptakan bahaya jangka pendek maupun jangka panjang di mana masyarakat menjadi korban utamanya. Pada tahap selanjutnya, teknologi *autonomous vehicle* yang tengah dikembangkan oleh Uber, salah satu penyedia layanan jasa angkutan umum daring terbesar di dunia, akan turut pula merambah

tanah air.<sup>3</sup> Ketidaksiapan pemerintah dalam menghadapi isu angkutan umum daring yang sekarang tengah marak dapat menimbulkan *domino effect* di kemudian hari. Dengan demikian, transportasi *online* harus diatur demi mewujudkan ketertiban, keadilan, kemanfaatan serta kepastian hukum bagi semua pihak.

Dalam kaitannya dengan perkembangan teknologi di bidang sarana transportasi, tiap negara menerapkan aturan yang berbeda-beda sesuai dengan karakteristik dan kebutuhannya masing-masing. Perbedaan kondisi ekonomi, hukum, sosial, budaya dan politik di tiap negara menyebabkan munculnya keragaman sikap dalam menanggapi masuknya inovasi-inovasi baru. Ketiadaan kondisi yang seragam berkaitan dengan isu-isu masyarakat yang terkoneksi oleh jaringan (*networked society*) mendorong agar masalah yang timbul dari perkembangan teknologi dituntaskan melalui pluralitas hukum.<sup>4</sup> Mengingat kondisi di Indonesia pun memiliki tingkat keragaman melek teknologi informatika dan akses terhadap internet yang tidak sama, peran pemerintah daerah menjadi signifikan untuk bersama dengan pemerintah pusat merumuskan ketentuan hukum yang paling sesuai dengan keadaan masyarakat.

Lebih lanjut, tidak hanya di ruang sidang wakil rakyat, di tingkat akar rumput terjadi pula unjuk rasa para pemangku kepentingan untuk angkutan daring. Sebagai respon dari sikap pemerintah dalam mengatur

---

<sup>3</sup> Leif Johnson, "Uber Self-Driving Cars: Everything You Need to Know", <https://www.techradar.com/news/uber-self-driving-cars>, diakses 21 April 2013.

<sup>4</sup> Michael Dizon, "Rules of A Networked Society", dalam Ronald Leenes dan Eleni Kosta, 2011, *Bridging Distances in Technology and Regulation*, Tilburg University, Tilburg, hlm. 84.

angkutan umum daring di Indonesia, para pengemudi angkutan umum daring melakukan unjuk rasa untuk mengungkapkan pendapat mereka. Unjuk rasa ini tidak hanya dilakukan untuk menentang pemberlakuan Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 108 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Angkutan Umum Tidak Dalam Trayek, namun juga adanya unjuk rasa yang mendukung pemberlakuan penerapan Permenhub No. PM 108 Tahun 2017 tersebut.

Unjuk rasa yang dilaksanakan oleh Aliansi Driver Daring Nasional (ALIANDO) di depan Istana Negara menyuarakan keberatannya mengenai Permenhub No. PM 108 Tahun 2017. Alasan yang mendasari penolakan ini adalah kewajiban pemilikan SIM A Umum bagi pengemudi taksi daring.<sup>5</sup> Hal lainnya adalah kewajiban pemberlakuan pengujian kendaraan bermotor berkala bagi kendaraan yang digunakan sebagai taksi daring.<sup>6</sup> Alasan lain yang menjadi dasar unjuk rasa ini adalah pembatasan jumlah kuota taksi daring di suatu daerah. Pembatasan ini dirasa dapat mengakibatkan sejumlah pengemudi taksi daring kehilangan sumber penghasilan, terlebih bagi pengemudi yang masih memiliki beban cicilan terhadap kendaraan yang baru dibelinya untuk menjadi taksi daring dan juga yang menggantungkan hidupnya pada pekerjaan tersebut.

Alasan-alasan yang dikemukakan oleh pengemudi taksi daring berlandaskan pada isu-isu ekonomi dan aksesibilitas. Hal tersebut tentunya tidak dapat dijadikan sebagai pertimbangan mutlak untuk

---

<sup>5</sup> Mufti Sholih, “Organisasi Sopir Terbelah Soal Aturan Baru Taksi Online”, <https://tirto.id/organisasi-sopir-terbelah-soal-aturan-baru-taksi-online-cD2P>, diakses 20 April 2018.

<sup>6</sup> *Ibid.*

membiarkan masalah yang berhubungan dengan perlindungan hak-hak warga negara ini untuk tidak diatur. Efek-efek negatif yang merugikan hak-hak warga negara maupun badan usaha pelaksana pengangkutan konvensional patut pula menjadi bahan pertimbangan pengaturan hukum tersebut.

Fakta di lapangan menunjukkan tidak semua pengemudi taksi daring menolak keberadaan Permenhub No. PM 108 Tahun 2017. Aksi solidaritas yang dilakukan sebagian pengendara taksi daring di Jakarta mendukung pelaksanaan Permenhub No. PM 108 Tahun 2017. Mereka berpendapat dengan adanya Permenhub No. PM 108 Tahun 2017 ini menjadikan pekerjaan yang mereka lakukan menjadi *legal*.<sup>7</sup> Sebagian dari mereka berpendapat meskipun tidak seluruh isi dari Permenhub tersebut memuaskan mereka namun itu dapat menjadi dasar legalitas dari usaha yang mereka lakukan.<sup>8</sup>

Di sisi lainnya, terdapat penolakan terhadap keberadaan taksi daring oleh pihak lainnya, seperti pengemudi angkot, yang dilaksanakan dengan cara melakukan mogok. Pengemudi angkot menekankan pada tidak adanya izin operasi bagi angkutan daring tersebut.<sup>9</sup> Selain itu terdapat beberapa komponen pengeluaran yang dibebankan kepada angkutan kota tapi tidak kepada angkutan umum daring. Hal ini menyebabkan biaya yang dikeluarkan oleh pengemudi angkot lebih besar yang

---

<sup>7</sup> Adhitya Himawan, “Pengemudi Taksi Online Dukung Permenhub No. 108 Tahun 2017”, <https://www.suara.com/bisnis/2018/01/26/161320/pengemudi-taksi-online-dukung-permehub-No.-108-tahun-2017>, diakses 20 April 2018.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Mukhlis Dinillah, “Ini Alasan Sopir Angkot Protes Taksi Online di Bandung”, <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-3690892/ini-alasan-sopir-angkot-protes-taksi-online-di-bandung>, diakses 20 April 2018.

berdampak pada lebih mahalnya tarif yang dikenakan kepada penumpang.<sup>10</sup> Hal ini membuat calon penumpang beralih kepada angkutan umum daring. Para pengemudi angkot di Bandung ini sangat berharap terhadap Permenhub untuk dapat dilaksanakan oleh pengemudi taksi daring.<sup>11</sup>

Selain aksi mogok yang dilakukan oleh pengemudi angkot di Bandung, reaksi serupa juga terjadi di Batam dalam menyikapi keberadaan taksi daring. Pengemudi taksi konvensional di Kota Batam melakukan aksi untuk menolak beroperasinya taksi daring di Kota Batam.<sup>12</sup> Aksi yang dilakukan di depan Kantor Walikota Batam ini ditujukan untuk meminta ketegasan Walikota, mengingat ini dapat menghilangkan mata pencaharian pengemudi taksi konvensional.<sup>13</sup>

Seiring dengan maraknya protes dari golongan pengemudi angkutan umum daring dan pengusaha taksi konvensional belakangan ini, isu bahwa pelaksanaan peraturan Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU LLAJ) dinilai belum mampu untuk memberikan jawaban di bidang pengaturan transportasi terutama yang berkaitan dengan perkembangan teknologi mencuat naik ke permukaan. Tidak asing jika kemudian kelompok bisnis ikut pula terlibat dalam polemik pengaturan jasa angkutan daring dan konvensional. Benturan-benturan terjadi antar para pemangku kepentingan yang

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Hadi Maulana, "Tolak Taksi "Online", Ribuan Sopir Taksi Konvensional Demo Wali Kota Batam", <https://regional.kompas.com/read/2017/10/31/12080731/tolak-taksi-online-ribuan-sopir-taksi-konvensional-demo-wali-kota-batam>, diakses 20 April 2018.

<sup>13</sup> *Ibid.*

disebabkan oleh *conflict of interest* masing-masing pihak dalam pelaksanaan UU LLAJ.

Dalam implementasi UU LLAJ tersebut, masalah-masalah terkait angkutan umum daring serta angkutan umum konvensional berhubungan pula dengan isu konektivitas antar moda angkutan. Pada kenyataannya di lapangan masih banyak pengaturan yang belum sepenuhnya dilaksanakan. Isu kendaraan roda dua sebagai angkutan umum juga menimbulkan persoalan dari segi hukum karena tidak diatur oleh UU LLAJ sebagai sarana transportasi umum untuk pengangkutan orang. Meskipun dari sisi ekonomi terdapat banyak keuntungan yang dihasilkan dari kehadiran angkutan umum daring, kerangka aturan hukum amat dibutuhkan demi melindungi kepentingan semua pihak.

Fenomena terbaru yang harus dijawab dari sisi yuridis terkait dengan kemunculan angkutan daring ini adalah kemungkinan untuk memasukkannya ke dalam kategori sewa atau charter. Persoalannya kemudian, apakah UU LLAJ perlu dirubah untuk mengakomodasi kategori tersebut? Apabila dikaji dengan cermat maka status angkutan umum daring pada dasarnya memenuhi karakteristik untuk masuk ke dalam kualifikasi angkutan umum orang tidak dalam trayek yang pengaturannya sendiri sudah ada di dalam UU LLAJ. Melihat kualifikasi angkutan daring secara yuridis, dapat disimpulkan bahwa angkutannya sendiri sudah ada dalam UU LLAJ tersebut, yang membedakannya dari angkutan lain hanyalah metode pemesanan jasanya. Dalam kajian tersebut, untuk melihat persoalan secara utuh, ada banyak aspek yang terlibat pada pengaturan angkutan umum daring seperti aspek ketenagakerjaan (hubungan *driver* dengan perusahaan *online*), aspek

keselamatan yang melibatkan pengemudi dan penumpang, aspek teknologi informatika yang melibatkan fungsi internet, pengolahan data pribadi serta aspek pendukung lainnya.

Adanya berbagai kondisi di atas juga berpengaruh pada penyelenggaraan 5 (lima) pilar keselamatan yakni pilar pertama manajemen keselamatan jalan, pilar kedua jalan yang berkeselamatan, pilar ketiga kendaraan yang berkeselamatan, pilar keempat perilaku pengguna jalan yang berkeselamatan, dan pilar kelima penanganan korban pasca kecelakaan.<sup>14</sup> Dengan demikian, selain untuk menjelaskan dampak pengaturan terkait: (1) Angkutan Umum Daring; (2) Dana Preservasi Jalan; (3) Angkutan Umum Masal dan Konektivitas Antar Moda Transportasi; dan (4) Roda dua (R2) sebagai Angkutan Umum, kajian ini juga melihat keterkaitan masing-masing hal tersebut terhadap penyelenggaraan 5 (lima) pilar keselamatan jalan. Dalam penulisan ini kemudian juga diuraikan perihal sejauh mana efektivitas UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (selanjutnya disebut UU LLAJ) dalam meminimalisir kecelakaan lalu lintas, sebagai bentuk untuk mencermati apakah UU LLAJ masih relevan sebagai instrument untuk menyelenggarakan 5 (lima) pilar keselamatan.

---

<sup>14</sup> Bappenas, “Rencana Umum Nasional Keselamatan Jalan 2011-2025”, [http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/117404-\[\\_Konten\\_\]Konten%20C7887.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/117404-[_Konten_]Konten%20C7887.pdf), diakses 17 Oktober 2019.

## PROBLEMATIKA ANGKUTAN ORANG TIDAK DALAM TRAYEK DARING

Angkutan dapat diartikan sebagai perpindahan orang dan/atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan Kendaraan di Ruang Lalu Lintas Jalan.<sup>15</sup> Pelaksanaan angkutan orang dengan angkutan umum dapat dibedakan menjadi 2, yaitu: (a) angkutan orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam trayek; dan (b) angkutan orang dengan Kendaraan Bermotor Umum tidak dalam trayek.<sup>16</sup> Dalam hal ini, angkutan umum daring masuk ke dalam kategori angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum tidak dalam trayek.

Penjelasan mengenai angkutan umum daring dapat dilihat pada Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 108 Tahun 2017. Di sini Angkutan Umum daring masuk ke dalam kategori angkutan umum orang dengan kendaraan umum tidak dalam trayek yaitu Angkutan yang dilayani dengan Mobil Penumpang umum atau Mobil Bus umum dalam wilayah perkotaan dan/atau kawasan tertentu atau dari suatu tempat ke tempat lain, mempunyai asal dan tujuan tetapi tidak mempunyai lintasan dan waktu tetap.<sup>17</sup>

Pengaturan mengenai angkutan umum orang dengan kendaraan umum tidak dalam trayek ini dimaksudkan untuk beberapa hal, seperti:<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

<sup>16</sup> Pasal 140 Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

<sup>17</sup> Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Perhubungan No. 108 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak dalam Trayek. Saat ini Permenhub tersebut sudah tidak berlaku.

<sup>18</sup> Pasal 2 Peraturan Menteri Perhubungan No. 108 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak dalam Trayek. Saat ini Permenhub tersebut sudah tidak berlaku.

- a. terwujudnya pelayanan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak dalam Trayek yang memanfaatkan penggunaan aplikasi berbasis teknologi informasi untuk mengakomodasi kemudahan aksesibilitas bagi masyarakat;
- b. terwujudnya pelayanan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak dalam Trayek yang selamat, aman, nyaman, tertib, lancar, dan terjangkau;
- c. terwujudnya usaha yang mendorong pertumbuhan perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi yang berkeadilan dan prinsip pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah;
- d. terwujudnya kepastian hukum terhadap aspek keselamatan, keamanan, kenyamanan, kesetaraan, keterjangkauan, dan keteraturan serta menampung perkembangan kebutuhan masyarakat dalam penyelenggaraan angkutan umum; dan
- e. terwujudnya perlindungan dan penegakan hukum bagi masyarakat.

Lebih jauh lagi, angkutan umum daring dikategorikan sebagai angkutan sewa khusus. Pelayanan yang diberikan oleh angkutan umum daring dalam kegiatannya adalah:<sup>19</sup>

- a. beroperasi pada wilayah operasi yang telah ditetapkan;
- b. tidak terjadwal;
- c. dari pintu ke pintu;
- d. tujuan perjalanan ditentukan oleh Pengguna Jasa;
- e. tarif Angkutan tertera pada aplikasi berbasis teknologi informasi;
- f. penggunaan kendaraan harus melalui pemesanan atau perjanjian, tidak menaikkan penumpang secara langsung di jalan;
- g. pemesanan layanan hanya melalui aplikasi berbasis teknologi informasi; dan
- h. wajib memenuhi Standar Pelayanan Minimal yang ditetapkan.

---

<sup>19</sup> Pasal 26 ayat (2) Peraturan Menteri Perhubungan No. 108 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak dalam Trayek. Saat ini Permenhub tersebut sudah tidak berlaku.

Hal ini yang memberikan perbedaan angkutan umum daring dengan angkutan umum pada umumnya, yaitu cara pemesanan, tarif yang dibayarkan tertera pada aplikasi, pemesanan yang hanya dapat dilakukan melalui aplikasi, dan tidak menaikkan penumpang secara langsung di jalan. Hal lainnya, seperti pemenuhan Standar Pelayanan Minimal, tetap harus dilaksanakan angkutan umum daring. Di dalam melaksanakan kegiatan usaha angkutan umum tidak dalam trayek, perusahaan angkutan umum harus berbentuk badan hukum. Badan hukum yang dimaksud dapat berbentuk: a) badan usaha milik negara; b) badan usaha milik daerah; c) perseroan terbatas; atau d) koperasi.<sup>20</sup> Aturan ini menyatakan bahwa penyelenggaraan angkutan umum tidak dalam trayek haruslah berada di bawah sebuah badan hukum, sehingga tidak dapat dilaksanakan secara perorangan.

Untuk menyelenggarakan angkutan umum tidak dalam trayek, diperlukan izin yang diwajibkan kepada perusahaan angkutan umum. Dalam perolehan izin ini terdapat beberapa ketentuan yang harus dipenuhi seperti:<sup>21</sup>

- a. memiliki paling sedikit 5 (lima) kendaraan;
- b. memiliki/menguasai tempat penyimpanan kendaraan yang mampu menampung sesuai dengan jumlah kendaraan yang dimiliki; dan
- c. menyediakan fasilitas pemeliharaan kendaraan (bengkel) yang dibuktikan dengan dokumen kepemilikan atau perjanjian kerja sama dengan pihak lain.

---

<sup>20</sup> Pasal 37 ayat (2) Peraturan Menteri Perhubungan No. 108 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak dalam Trayek. Saat ini Permenhub tersebut sudah tidak berlaku.

<sup>21</sup> Pasal 38 Peraturan Menteri Perhubungan No. 108 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak dalam Trayek. Saat ini Permenhub tersebut sudah tidak berlaku.

Tegas dijelaskan dalam peraturan ini bahwa adanya jumlah minimum kendaraan yang terdaftar, adanya pangkalan, dan adanya bengkel untuk pemeliharaan kendaraan. Hal yang krusial yang berpotensi menimbulkan eksekusi adalah keberadaan pangkalan, yang mana memerlukan wilayah yang cukup luas untuk menampung kendaraan milik badan hukum tersebut.

#### **A. Kondisi Empirik Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek di Indonesia**

Kegiatan usaha angkutan umum daring tidak hanya memiliki dampak baik, namun juga memberikan eksekusi dalam kehidupan masyarakat. Beberapa hal ini berkaitan dengan keamanan dan keselamatan baik pelanggan maupun pengemudi angkutan umum daring, keamanan data milik pelanggan, hubungan kerja antara penyedia jasa aplikasi, dan kemacetan yang ditimbulkan dikarenakan banyaknya kendaraan angkutan umum daring yang memarkirkan kendaraannya di pinggir jalan. Hal-hal tersebut merupakan sisi lain dari berbagai manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dari keberadaan angkutan umum daring.

Hal utama yang menjadi perhatian adalah keselamatan pelanggan. Salah satu persyaratan angkutan umum sebagaimana dimaksudkan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah diutamakan keselamatan pengguna moda transportasi tersebut. Namun hal ini masih menjadi perbincangan dalam hal eksistensi angkutan umum daring. Adanya sebagian pengemudi yang menolak untuk melaksanakan Uji Kendaraan Berkala atau KIR, yang mana merupakan hal yang diamanatkan oleh Permenhub No. PM 108 Tahun 2017,

menunjukkan adanya perbedaan pandangan mengenai pentingnya keselamatan pelanggan. Uji Kendaraan Berkala/KIR bagi kendaraan angkutan umum seperti angkot diwajibkan untuk dilaksanakan 6 bulan sekali. Hal ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa kendaraan itu memang layak untuk difungsikan sebagai kendaraan umum. Hal ini juga mengingat beban kerja yang dilaksanakan sebagai sebuah kendaraan umum lebih besar dari kendaraan yang difungsikan sebagai kendaraan pribadi.

Beroperasinya angkutan umum daring juga memberikan dampak pada modus kejahatan yang terjadi. Mekanisme perlindungan terhadap pelanggan dari tindak kejahatan yang mungkin dilakukan oleh pengemudi angkutan umum daring sangat dibutuhkan. Salah satu kasus yang terjadi adalah pembunuhan terhadap saudari Yun Sisca Rokhani oleh pengemudi angkutan umum daring.<sup>22</sup> Contoh lainnya adalah tindakan pencabulan yang dialami saudari yang berinisial ABS oleh pengemudi angkutan umum daring pada bulan Februari lalu.<sup>23</sup> Kejadian ini memunculkan pandangan bahwa kurangnya mekanisme perlindungan terhadap pelanggan angkutan umum daring terhadap tindak kejahatan.

Hal selain keselamatan dan keamanan pelanggan, yang menjadi poin penting dari penyelenggaraan angkutan umum adalah kenyamanan. Hal ini harus menjadi perhatian penyelenggara angkutan umum. Kurangnya informasi mengenai tata cara penyelenggaraan angkutan

---

<sup>22</sup> Danang Sugianto, "Pemerintah Harus Jaga Keamanan Data Pengguna Taksi Online", <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3694714/pemerintah-harus-jaga-keamanan-data-pengguna-taksi-online>, diakses 21 April 2018.

<sup>23</sup> Redaksi Kriminologi, "Sopir Taksi Online Cabuli Penumpang Wanita, Ditembak Saat Kabur", <https://kriminologi.id/renata/wanita/sopir-taksi-online-cabuli-penumpang-wanita-ditembak-saat-kabur>, diakses 21 April 2018.

umum yang baik bagi pengemudi menjadi salah satu alasan. Ini merupakan hal yang dapat ditanggulangi dengan pemilikan SIM A umum oleh pengemudi angkutan umum. Hal ini dikarenakan dalam perolehan SIM A umum terdapat informasi mengenai tata acara menjalankan angkutan umum yang baik, sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada pengguna jasa angkutan umum daring.

Di luar yang berhubungan langsung dengan kendaraan angkutan umum dan pengemudi angkutan umum, hal lainnya yang menjadi perhatian adalah keamanan data yang dimiliki oleh pelanggan dalam hubungannya dengan penggunaan aplikasi, baik untuk memesan angkutan umum daring maupun sebagai alat pembayaran. Salah satu perusahaan aplikasi angkutan umum daring menyatakan bahwa mereka “[...] tidak menjamin keamanan *database* kami dan kami juga tidak menjamin bahwa data yang Anda berikan tidak akan ditahan/terganggu ketika sedang dikirimkan kepada kami. Setiap pengiriman informasi oleh Anda kepada kami merupakan risiko Anda sendiri.”<sup>24</sup>

Kejadian kehilangan saldo dari aplikasi pembayaran angkutan umum tersebut memang sudah pernah terjadi. Hal ini dapat diakibatkan oleh 2 hal, yaitu kesalahan pada sistem aplikasi dan juga dapat dikarenakan adanya serangan dari *hacker*.<sup>25</sup> Selain itu, data pribadi pelanggan, yang mana merupakan data rahasia milik pelanggan, juga menjadi terancam.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Mawa Kresna, “Rawannya Data Nasabah Go-Jek”, <https://tirto.id/rawannya-data-nasabah-go-jek-bxKa>, diakses 22 April 2018.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Transkrip *Focus Group Discussion* dalam Sesi Tanya Jawab Roadshow di Denpasar.

Fakta lainnya yang menunjukkan eksistensi dari keberadaan transportasi daring adalah terciptanya kemacetan. Di satu sisi angkutan umum daring ini dapat menjadi solusi kemacetan dengan mengurangi jumlah penggunaan kendaraan pribadi dalam aktivitas sehari-hari. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa di sisi lain hal ini menjadi penyebab baru terjadinya kemacetan. Walaupun secara individual tidak membawa kendaraan, namun kendaraan daring tetap hanya mengantarkan satu orang per kendaraan, kecuali untuk pelanggan yang memilih menggunakan opsi ‘*sharing*’ dalam pemesanan mereka. Selain itu, kemacetan juga timbul karena keberadaan mereka yang berkumpul di satu titik ketika sedang tidak mengantarkan pelanggan. Ini dikarenakan tidak semua dari penyedia jasa angkutan umum daring memiliki pangkalan untuk pengemudi mereka.<sup>27</sup> Hal ini juga dikarenakan dalam realitasnya pertumbuhan jalan raya di Indonesia tidak dapat mengimbangi pertumbuhan jumlah kendaraan yang terus meningkat.<sup>28</sup>

Selain itu, keberadaan layanan transportasi daring menyebabkan semakin banyaknya kendaraan dari luar kota yang beroperasi di daerah perkotaan. Hal ini mengingat tingginya *demand* dari suatu wilayah yang menyebabkan semakin banyaknya kendaraan yang berasal dari luar daerah tersebut. Hal ini terjadi di Kota Manado dimana kondisi lalu lintas semakin dipenuhi kendaraan angkutan umum daring yang ternyata

---

<sup>27</sup> Redaksi Media Sulut, “Taksi Online Merajalela, Manado Krisis Kemacetan”, <http://mediasulut.co/detailpost/taksi-online-merajalela-manado-krisis-kemacetan>, diakses 21 April 2018.

<sup>28</sup> Transkrip *Focus Group Discussion* dalam Sesi Tanya Jawab *Roadshow* di Jakarta.

berasal dari kota-kota sekitar seperti Tomohon, Minahasa Selatan, Minahasa Induk, dan Kotamobagu.<sup>29</sup>

Selain akses yang dirasakan oleh pelanggan dan juga oleh masyarakat sekitar, diperlukan juga perhatian terhadap hubungan antara pengemudi dengan penyedia jasa layanan aplikasi angkutan umum daring. Aplikasi digunakan oleh pelanggan untuk memesan angkutan umum secara daring, yang kemudian diterima oleh pengemudi angkutan umum daring melalui akun yang dimiliki oleh pengemudi. Perusahaan aplikasi memiliki wewenang dalam membekukan (*suspend*) akun tersebut apabila perusahaan merasa bahwa pengemudi telah melakukan pelanggaran terhadap aturan yang ditentukan perusahaan aplikasi. Hal ini dirasa memberatkan pengemudi karena mereka kadang tidak mengetahui dan merasa telah melanggar aturan tersebut. Terlebih lagi, mekanisme penyelesaian permasalahan ini hanya dapat dilakukan melalui banding yang dilakukan ke perusahaan aplikasi, yang mana tentunya akan memakan waktu.<sup>30</sup>

## **B. Komparatif Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek Daring di Dunia**

Fenomena angkutan umum daring dikenal di luar negeri dengan beragam istilah seperti *ridesharing*, *ride hailing*, *transportation network companies*, atau *ride sourcing companies*. Keragaman istilah tersebut mengindikasikan keragaman sikap pemerintah di masing-masing negara dalam melihat dan mengatur permasalahan pengangkutan orang melalui

---

<sup>29</sup> Redaksi Media Sulut, *Loc.cit.*

<sup>30</sup> Redaksi Okezone, “Kemenhub-Kominfo Bakal Bahas Pembekuan Akun Driver Taksi Online”, <https://economy.okezone.com/read/2018/01/31/320/1852496/kemenhub-kominfo-bakal-bahas-pembekuan-akun-driver-taksi-online>, diakses 22 April 2018.

penggunaan aplikasi ponsel pintar. *Ridesharing* muncul sebagai salah satu bentuk inovasi yang lahir bersamaan dengan kebangkitan konsep *sharing economy* dan *shared mobility* di dunia global. Dalam hal ini, faktor utama yang menjadi karakteristik *ridesharing* ialah penggunaan teknologi komunikasi melalui ponsel pintar dan internet untuk memanggil pengemudi dan mobilnya. *Ridesharing* didefinisikan sebagai layanan pengangkutan yang memanfaatkan platform digital untuk mendapatkan penumpang dengan besaran tariff yang telah disepakati.<sup>31</sup>

Konsep awal *ridesharing* pertama kali muncul pada tahun 1942, saat pemerintah Amerika Serikat di masa Perang Dunia II menetapkan pengaturan *ridesharing* terhadap pengangkutan barang. Ketika itu tidak ada pilihan transportasi lainnya untuk mengangkut pasokan karet.<sup>32</sup> Pada 1970-an, krisis minyak dan lonjakan harga bensin memicu kembali maraknya praktek *ridesharing*, dimana sebagian warga menyediakan layanan pengangkutan bagi kerabat maupun tetangganya untuk bepergian bersama dalam mobil pribadinya. Pada tahun 2011, Uber menjadi perusahaan *ridesharing* terbesar pertama di dunia yang memanfaatkan aplikasi di ponsel pintar sebagai media komunikasi antara penumpang dan pengemudi kendaraan. Seiring dengan perkembangan zaman, hari ini fenomena *ridesharing* menjadi identik dengan pemanfaatan teknologi GPS, teknologi, dan pembayaran elektronik.<sup>33</sup> Kehadiran teknologi dalam aplikasi *ridesharing* mempermudah pengguna

---

<sup>31</sup> Robert Hahn dan Robert Metcalfe, “The Ridesharing Revolution: Economic Survey and Synthesis”, dalam Scott Duke Kominers dan Alex Teytelboym (Eds.), 2017, *Oxford University Press Volume IV: More Equal by Design: Economic Design Responses to Inequality*, Oxford University Press, UK, hlm. 2.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

jasa untuk memanggil pengemudi, menunjukkan tarif jasa pengangkutan yang akan dibayarkan, lokasi pengemudi, serta waktu tunggu. Melalui teknologi tersebut, pengguna jasa juga dapat memberikan penilaian terhadap performa pengemudi demi meningkatkan kualitas layanan.

Perusahaan yang bergerak di bidang *ridesharing* menjadi semakin banyak seiring dengan maraknya pengguna jasa di bidang tersebut. Sistem *ridesharing* memudahkan pergerakan pengguna jasanya, selain juga menjamin kestabilan harga serta akses yang ada. Tingginya permintaan di pasar membuat jumlah pengemudi yang tergabung dalam layanan jasa *ridesharing* juga melonjak naik. Tercatat, perusahaan *ridesharing* Uber yang pada bulan Januari 2013 hanya memiliki 1.000 orang pengemudi, di bulan Desember 2014 bertambah menjadi 40.000 pengemudi.<sup>34</sup> Berdasarkan survei di tahun 2016, lebih dari separuh orang dewasa di Amerika pernah mendengar tentang aplikasi *ridesharing* seperti Uber dan Lyft, dimana 15% di antaranya merupakan pengguna dari layanan tersebut.<sup>35</sup> Reaksi positif terkait penggunaan teknologi dalam pengelolaan hubungan antara pengemudi dan pengguna jasa menunjukkan bahwa di masa depan teknologi dan sarana transportasi akan menjadi satu kesatuan yang saling terikat satu sama lain.

Dalam kaitannya dengan perkembangan teknologi di bidang sarana transportasi, tiap negara menerapkan aturan yang berbeda-beda sesuai dengan karakteristik dan kebutuhannya masing-masing. Pada bagian ini akan didiskusikan keragaman hukum di Amerika, Eropa dan Asia dalam mengakomodasi permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

<sup>35</sup> *Ibid.*

angkutan umum daring. Keragaman pengaturan di berbagai negara dapat menjadi sumber inspirasi bagi pemerintah Indonesia dalam membuat rancangan hukum yang bersesuaian dengan situasi di tanah air.

### 1. Perbandingan Pengaturan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek Daring di Amerika Serikat

Pemerintah Negara Bagian California di Amerika Serikat mengategorikan angkutan umum orang sebagai **Transport Network Company** (TNC).<sup>36</sup> TNC didefinisikan sebagai perusahaan atau organisasi yang beroperasi di wilayah California dengan menyediakan jasa transportasi yang menggunakan *platform internet* untuk menghubungkan antara penumpang dan pengemudi yang mengendarai kendaraan pribadinya.<sup>37</sup> Keputusan untuk menggolongkan angkutan umum daring sebagai kategori baru angkutan orang (*passenger carrier*) tersebut disahkan melalui CPUC Decision 13-09-045.

Pemerintah Negara Bagian California memberikan peraturan yang ketat terkait persyaratan kendaraan yang boleh digunakan sebagai angkutan umum daring. Izin untuk menjadi perusahaan TNC hanya diberikan kepada badan usaha yang memanfaatkan teknologi aplikasi di ponsel pintar untuk memfasilitasi pengangkutan penumpang lewat kendaraan pribadi pengemudi. Berdasarkan hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Negara Bagian California, TNC tidak diperbolehkan

---

<sup>36</sup> Transportation License Section State of California Public Utilities Commission, “Basic Information for Transportation Network Companies and Applicants”, [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PHEOMtdrFYoJ:www.cpuc.ca.gov/uploadedFiles/CPUC\\_Public\\_Website/Content/Licensing/Transportation\\_Network\\_Companies/BasicInformationforTNCs\\_7615.pdf+&cd=1&hl=id&ct=clnk&gl=id](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PHEOMtdrFYoJ:www.cpuc.ca.gov/uploadedFiles/CPUC_Public_Website/Content/Licensing/Transportation_Network_Companies/BasicInformationforTNCs_7615.pdf+&cd=1&hl=id&ct=clnk&gl=id), diakses 21 April 2018.

<sup>37</sup> *Ibid.*

untuk memiliki kendaraan yang digunakan beroperasi atau memiliki armada angkutan. TNC juga tidak diperbolehkan untuk mengambil penumpang di jalanan tanpa mengakses aplikasinya. Hukum setempat mengatur bahwa proses pengangkutan oleh pengemudi TNC hanya dapat terjadi apabila diminta dan diterima via platform digital TNC sebelum proses pengantaran terjadi.

Setiap TNC diwajibkan untuk mengajukan polis asuransi bersegel **Divisi Keselamatan dan Penegakan Hukum Negara Bagian California** (*Safety and Enforcement Division*) sebagai bagian dari permohonan lisensi. TNC juga diwajibkan menyetorkan sertifikat asuransi untuk kemudian dipajang di situs web **Komisi Fasilitas Umum Negara Bagian California** (*State of California Public Utilities Commission*). Per 1 Juli 2015, TNC wajib untuk mengikuti peraturan pengasuransian yang baru. Pengaturan tersebut menyebutkan bahwa layanan-layanan TNC memiliki tiga periodisasi, dimana setiap periode mencakup tingkat level asuransinya sendiri.<sup>38</sup> Periode Pertama mencakup kondisi saat aplikasi pada ponsel pintar aktif tetapi pengemudi belum menerima permintaan perjalanan. Untuk Periode Pertama ini, TNC harus memiliki asuransi utama setidaknya US\$ 50.000 untuk kematian dan cedera pribadi per orang, US\$ 100.000 untuk kematian dan cedera pribadi per insiden, dan US\$ 30.000 untuk kerusakan properti. Periode Dua dan Tiga adalah kondisi ketika pengemudi telah menerima tumpangan tetapi belum mengambil penumpang, dan saat pengemudi mengangkut penumpang dalam perjalanan. Selama dua periode ini, asuransi komersial utama dialokasikan sebesar US\$ 1.000.000 untuk kematian, cedera pribadi, dan

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

kerusakan properti diperlukan. Selain itu, TNC akan membiayai US\$ 1.000.000 asuransi pengendara yang tidak diasuransikan sejak saat penumpang memasuki kendaraan sampai penumpang keluar dari kendaraan.<sup>39</sup>

TNC harus memiliki bukti asuransi dari setiap pengemudinya sebelum pengemudi tersebut memulai dan sepanjang melakukan pelayanan jasa. Pengemudi TNC diwajibkan untuk memiliki asuransi pribadi dan asuransi *commercial excess liability* apabila terjadi kecelakaan. Terkait dengan kemampuan berkendara pengemudi, TNC mewajibkan SIM pengemudi yang sah dan catatan mengemudi setidaknya selama setahun. TNC juga diwajibkan untuk mengadakan pelatihan terkait tata cara berkendara yang baik untuk pengemudi-pengemudinya sebelum mereka terjun ke lapangan.

Terkait dengan tipe kendaraan, TNC hanya dapat menggunakan mobil dengan tipe *coupes*, sedan, atau kendaraan ringan termasuk van, minivan, *sport utility vehicles* (SUV) dan *truk pickup*. Kendaraan tipe *hatchback* dan *convertible* juga diperbolehkan. Kapasitas tempat duduk maksimum adalah tujuh penumpang, termasuk dengan pengemudi. Kendaraan TNC tidak boleh dimodifikasi secara signifikan dari spesifikasi pabrik.

Aplikasi yang digunakan oleh TNC untuk menghubungkan pengemudi dan penumpang harus menampilkan: (1) gambar pengemudi; dan (2) gambar kendaraan yang disetujui oleh pengemudi untuk digunakan. TNC harus memungkinkan penumpang untuk menunjukkan

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

apakah mereka memerlukan kendaraan yang dapat diakses kursi roda atau kendaraan yang dapat diakses oleh penyandang cacat.

Kendaraan TNC harus penampilan yang konsisten berupa tanda khusus pada kendaraan ketika menyediakan layanan TNC. Ukurannya harus cukup besar dan menampakkan kontras warna yang dapat dibaca selama siang hari dengan jarak 50 kaki. Penanda tersebut harus cukup untuk memungkinkan penumpang, pejabat pemerintah, atau anggota masyarakat untuk mengaitkan kendaraan yang digunakan kepada TNC tertentu seperti Uber, Grab atau yang lainnya. Bentuk-bentuk penanda TNC yang dapat diterima termasuk, tetapi tidak terbatas pada, simbol atau tanda di pintu kendaraan, atap, atau panggangan. Penanda magnetik yang dapat direkat-dilepaskan juga diterima.

Berdasarkan keterangan di atas, tampak bahwa ada sedikit atau tidak ada perbedaan antara maskapai TNC dengan taksi konvensional. Faktanya, keduanya adalah jenis transportasi yang terpisah dan berbeda. Operator TNC tidak dapat beroperasi sebagai taksi, atau beriklan untuk menunjukkan bahwa ia menyediakan layanan taksi konvensional. Berdasarkan hukum di California, taksi dilisensikan dan diregulasi oleh kota dan distrik, sementara operator TNC beroperasi di bawah otoritas dari Komisi Fasilitas Umum, tunduk pada Kode Utilitas Publik dan peraturan Komisi Fasilitas Umum.<sup>40</sup>

Taksi konvensional memiliki argometer dan lampu penanda sedangkan kendaraan TNC tidak memiliki keduanya. Perbedaan operasional yang paling penting terletak pada kenyataan bahwa transportasi TNC harus diatur sebelumnya. Taksi diperbolehkan untuk

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

menyediakan pengangkutan “di pinggir jalan” dimana pelanggan dapat memanggil taksi dari trotoar. Semua transportasi yang dilakukan oleh TNC harus diatur terlebih dahulu antara pelanggan dan pengemudi melalui aplikasi di ponsel pintar.<sup>41</sup>

## 2. Perbandingan Pengaturan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek Daring di Eropa

Angkutan umum daring pertama kali muncul di Eropa lewat ekspansi Uber di Kota Paris pada tahun 2011. Uber meluaskan sayapnya ke London pada tahun 2012, disusul oleh Jerman pada tahun 2013. Sejak 2011 hingga 2018 muncul banyak protes dari perusahaan taksi konvensional terkait kehadiran Uber. Pengaturannya di Eropa pun masih berbeda-beda di tiap negara. Umumnya permasalahan utama merupakan status Uber, apakah sebagai perusahaan taksi atau isu keamanan, serta hak dan kewajiban para pengemudinya. Di beberapa negara Eropa, jasa Uber sempat diberhentikan sebagian atau sepenuhnya, terkait dengan pelanggaran peraturan transportasi, maupun disebabkan oleh aspek hukum lain.

Menurut putusan **Mahkamah Eropa** (*European Court of Justice*) yang berwenang mengadili pelaksanaan hukum Uni Eropa,<sup>42</sup> di bawah rezim **Uni-Eropa** (*EU*) perusahaan “layanan kendaraan panggilan” (*ride hailing services*) khususnya Uber, dianggap sebagai “jasa di bidang transportasi” (*a service in the field of transportation*) di bawah hukum Uni Eropa dan bukan merupakan “jasa di bidang informasi masyarakat” (*information*

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Asociación Profesional Elite Taxi v Uber Systems Spain SL, Judgment in Case C-434/15, ECJ.*

*society service*). Akibatnya, Uber tidak dilindungi oleh: perlindungan kebebasan di Uni Eropa untuk menjalankan kegiatan jasa umum; *EU Directive* terkait jasa dalam pasar dalam negeri; serta *EU Directive* terkait perdagangan elektronik. Konsekuensinya pengaturan layanan kendaraan panggilan diatur oleh hukum nasional di masing-masing negara anggota EU.

Pada perkembangan selanjutnya, Mahkamah Eropa membuat pertimbangan bahwa Uber memiliki peran yang lebih dari sekedar jasa perantara (*intermediation service*); tanpa Uber para penumpang dan supir tidak akan bisa melaksanakan perjalanan mereka (*indispensable for both the drivers and the persons who wish to make an urban journey*); Uber memiliki pengaruh kuat (*decisive influence*) atas ketentuan jasa yang diberikan oleh para supirnya. Kesimpulannya adalah bahwa jasa perantara Uber harus dianggap sebagai satu bagian dari sebuah jasa menyeluruh, yang memiliki komponen utama dalam bidang transportasi. Uni Eropa belum memiliki pengaturan khusus untuk Uber atau perusahaan serupa di tingkat Eropa.

Berikut adalah ringkasan terkait status angkutan umum daring serta pengaturan hukumnya di berbagai negara di Eropa:

### 1) Inggris Raya

Uber beroperasi di bawah konsep kendaraan sewa perorangan (*private hire service*), yang berbeda dengan jasa taksi,<sup>43</sup> dan bahwa sebuah aplikasi berbasis GPS di mana data dikirim ke server yang berada

---

<sup>43</sup> EWHC (Admin) 2918 Case No. CO/1449/2015, *Transport for London v. Uber London Limited*, para 20, 29, 49; EWHC (Admin) 2918 Case No. CO/1449/2015, *Transport for London v. Uber London Limited*, para 11, 15; *Private Hire Vehicles (London) Act 1998*, 1998 Chapter 34, 28.07.1998.

di luar kendaraan yang terkait tidak merupakan sebuah meter argo. Uber Inggris diatur oleh peraturan yang dibedakan berdasarkan negara bagian, antara lain: *Private Hire Vehicles (London) Act 1998*, *The Civic Government (Scotland) Act 1982*, *The Taxis Act (Northern Ireland)*, *Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1976*. Secara umum, perizinan Uber diatur oleh badan pengelola transportasi di tiap negara bagian/kota (contoh: *Transport for London* untuk daerah London, *District/City Councils* untuk daerah lain di Inggris, *Glasgow City Council* untuk kota Glasgow, Skotlandia.). Izin operasi dimohonkan, diatur dan diberikan oleh tiap badan pemerintah terkait di kota/negara bagian.

## 2) Perancis

Sebelum putusan Mahkamah Eropa: Perancis pertama kali mengatur Uber lewat *Thenevoud Law* October 2014, dimana Uber dikategorikan sebagai jasa transportasi yang sudah diperjanjikan (*prearranged transport services*), dan dibedakan dari taksi yang merupakan jasa transportasi yang secara aktif mencari penumpang. Uber menentang peraturan ini di hadapan *Constitutional Council*. Klaim pertama terkait legalitas UberPOP (pengemudi awam tidak berlisensi taksi) sempat dipermasalahkan di Perancis, dan diberhentikan sendiri oleh Uber. Tetapi UberX yang menggunakan pengemudi berlisensi tetap beroperasi. Izin untuk taksi dan Uber diatur oleh pemerintah kota setempat (**City Hall**) dan oleh *Police Prefecture* di Kota Paris. Peraturan umum diatur oleh pemerintah pusat lewat Undang-Undang, sedangkan pemerintah daerah boleh menentukan peraturan lebih detail terkait harga dan jumlah izin.

## 3) Jerman

Pemerintah Jerman mengatur Uber lewat *German Passenger Transport Act (Personenbeförderungsgesetz)*. Pengemudi Uber diwajibkan memenuhi ketentuan yang sama dengan sopir taksi pada umumnya.<sup>44</sup> Peraturan ini melarang UberPOP (pengemudi awam tidak berlisensi taksi) untuk beroperasi namun memperbolehkan UberX yang menggunakan sopir berlisensi tetap beroperasi. Izin untuk taksi dan Uber diatur secara umum lewat undang-undang federal yang telah disebut di atas, tetapi tiap negara bagian dapat memberi pengaturan lebih rinci. Izin operasi diberikan oleh *Licensing Authority* dari tiap kota (*municipality*), yang berwenang untuk mengatur, memberi izin, dan menindak pelanggaran peraturan operasi.

#### 4) Belgia

Pengemudi Uber diatur oleh peraturan yang sama dengan pengemudi taksi konvensional, serta membutuhkan izin taksi untuk beroperasi.<sup>45</sup> Peraturan ini melarang UberPOP untuk beroperasi namun memperbolehkan UberX yang menggunakan sopir berlisensi untuk tetap beroperasi. Izin untuk operasi taksi dan Uber diatur oleh tiap pemerintah daerah (Flanders, Brussels dan Wallonia). Di Flanders, pemerintah tiap kota menentukan pengaturan, pemberian dan pengawasan izin operasi. Izin tersebut berlaku untuk seluruh Flanders. Di Brussels dan Wallonia, pengaturan, persetujuan awal izin dan pengawasan izin dilaksanakan pemerintah kota, tetapi pemerintah daerahlah yang memberikan izin dan dapat memveto izin dari pemerintah kota.

---

<sup>44</sup> Landgericht Frankfurt am Main, 18.03.2015, Docket No. 3-08 O 136/14.

<sup>45</sup> Commercial Court Brussels 31.03.2014, Case No. A/14/01645, Taxi Radio Bruxellois.

## 5) Belanda

Uber diatur di tingkat nasional oleh **Passenger Transport Act 2000** dan **Taxi Act 2011**, serta pemerintah daerah (dan daerah bandara Schiphol) dapat memberikan pengaturan lebih spesifik lewat *Authorized Taxi Authority* (TTO). Belanda tidak membedakan antara taksi konvensional dan angkutan umum daring. Operator taksi atau Uber harus memiliki antara lain sebuah izin usaha dan sertifikat perizinan dari *Kiwa Register*, surat berkelakuan baik dari Kementerian Keamanan dan Hukum. Pengaturan perizinan di tingkat nasional diatur oleh Kementerian Infrastruktur dan Lingkungan, sedangkan pemerintah daerah dapat menetapkan peraturan tambahan lewat TTO.

### 3. Perbandingan Pengaturan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek Daring di Asia

#### a. Filipina

Jasa angkutan umum daring mulai berkembang di Filipina pada tahun 2013 melalui kehadiran aplikasi Uber dan Grab di ponsel pintar. Kehadiran layanan angkutan umum daring tersebut disambut positif oleh warga Filipina yang menganggapnya sebagai alternatif terbaik untuk mengatasi buruknya serta keterbatasan pelayanan transportasi publik yang ada. Bus maupun taksi konvensional dianggap tidak menyediakan keamanan dan kenyamanan bagi para pengguna alat transportasi umum. Jaminan, kemudahan serta efisiensi yang disediakan oleh layanan transportasi *online* membuat banyak warga Filipina memilih untuk menyematkan prioritas utama mereka kepada jasa tersebut. Terhitung total armada taksi *online* mencapai angka 125.000 unit sejak tahun 2015. Dengan semakin berkembangnya jasa yang disediakan oleh taksi *online*

serta bertambahnya jumlah armada kendaraan yang digunakan, pemerintah Filipina menginginkan dibuatnya peraturan hukum demi menjamin akuntabilitas atas penyediaan jasa transportasi *online*. Kekosongan peraturan tersebut menimbulkan beberapa masalah serius bagi pelaksanaan operasional taksi *online* di Filipina. Sejak tahun 2016, beberapa kali penyedia layanan taksi *online* diberhentikan secara sementara oleh pemerintah karena dianggap tidak memenuhi persyaratan.

Pengaturan terkait izin pengoperasian layanan taksi online dibuat oleh **Badan Pengaturan dan Waralaba Transportasi Darat** yang berada di bawah **Departemen Transportasi dan Komunikasi Filipina** (setingkat kementerian). Dikeluarkannya **Memorandum Circular 2015-004** yang mengatur mengenai standar minimum keselamatan dan kenyamanan untuk unit kendaraan yang digunakan sebagai taksi membuat kendaraan-kendaraan yang digunakan oleh penyedia jasa seperti Uber dan Grab wajib distandardisasi mengikut peraturan tersebut. Pada Mei 2015, Departemen Transportasi dan Komunikasi Pemerintah Filipina mengeluarkan **Department Order No. 2015-011**. Melalui ketentuan tersebut diatur bahwa “layanan kendaraan panggilan” (*ride hailing services*) seperti Grab, Uber, dan layanan perjalanan *online* serupa lainnya dikategorikan sebagai **Transportation Network Vehicle Service (TNVS)**. Cakupan TNVS ialah seluruh kendaraan yang menyediakan layanan transportasi yang besaran kompensasinya telah diatur sebelumnya (*pre-arranged compensations for transportation services*). Di bulan yang sama Badan Pengaturan dan Waralaba Transportasi Darat mengeluarkan **Memorandum Circular No. 2015-017** tentang Implementasi Pengaturan



Penerimaan Pendaftaran atas Sertifikat Kenyamanan Publik untuk Mengoperasikan TNVS. Di dalam peraturan ini ditentukan syarat-syarat yang wajib dipenuhi oleh perusahaan yang bersangkutan, pengemudi dan kendaraan yang digunakan untuk pelayanan jasa *online*. Melalui ketentuan hukum tersebut, pemerintah Republik Filipina mewajibkan penyelenggara layanan jasa transportasi *online* untuk memenuhi persyaratan berikut:

- a) Semua transportasi harus diatur sebelumnya melalui penggunaan TNC yang tersedia pada aplikasi teknologi digital berbasis internet dari Perusahaan Jaringan Transportasi (TNC) pada perangkat yang terhubung dengan internet.
- b) *Certificate of Public Convenience* (CPC) tidak dapat dijual, diberikan, disewakan, atau ditransfer atau dibebankan. Permohonan untuk menjual dan mengalihkan CPC tidak dapat diterima.
- c) Operator harus selalu dalam posisi yang baik dengan TNC. CPC akan dicabut jika akreditasi operator dengan pihak TNC dicabut atau jika Sertifikat Akreditasi TNC dicabut oleh LTFRB.
- d) Operator harus memastikan bahwa kendaraan selalu dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan dasar (seperti ban serep, perangkat peringatan dini atau sejenisnya) selama perjalanan yang telah diatur sebelumnya.
- e) Operator harus memastikan bahwa perangkat digital yang terhubung ke internet selalu dibawa oleh pengemudi selama perjalanan yang telah diatur sebelumnya dan terhubung ke aplikasi teknologi digital yang disediakan TNC.

- f) Operator tidak boleh menampilkan iklan apa pun di kendaraan atau pada pakaian kecuali apabila disetujui oleh Dewan.
- g) Operator tidak boleh mempekerjakan pengemudi yang tidak diakreditasi oleh TNC atau terdaftar di LTFRB.
- h) Operator diwajibkan untuk mengangkat pengemudi yang memiliki kemampuan untuk membaca, menulis, dan berbicara dalam Bahasa Filipina dan Bahasa Inggris dengan cukup baik untuk menjalankan tugasnya sebagai seorang pengemudi.
- i) Operator harus memastikan dan memantau kepatuhan pengemudi sehubungan dengan "kebijakan anti narkoba dan alkohol".
- j) Pengemudi harus selalu menampilkan penampang visual (*trade dress*) TNC selama menyediakan jasanya. Untuk mengidentifikasi dengan tepat bahwa kendaraan tersebut diakreditasi oleh TNC tertentu, penampang visual harus (a) dapat dibaca pada siang hari dengan jarak setidaknya lima puluh (50) kaki, dan (b) reflektif, bercahaya atau setidaknya terlihat jelas dalam kegelapan. Jenis penampang visual bermagnet atau yang dapat rekat-lepas diperbolehkan.
- k) Pengemudi harus selalu memakai kartu identitas yang dikeluarkan oleh TNC selama menyediakan pelayanannya.
- l) Pengemudi harus selalu menampilkan, pada jarak pandang penumpang, kartu identifikasi yang dikeluarkan oleh LTFRB selama menyediakan pelayanannya.
- m) Pengemudi harus selalu menjaga kebersihan jasmani dan pakaian selama menyediakan pelayanannya.

- n) Pengemudi wajib, setiap saat, mematuhi "Kebijakan Dilarang Merokok" di dalam kendaraan secara ketat.
- o) Pengemudi hanya dapat mengangkut maksimum tujuh (7) penumpang tetapi tidak boleh melebihi kapasitas tempat duduk dari kendaraannya.
- p) Pengemudi dilarang menerima *cegatan* (*street-hails*) dari penumpang potensial.
- q) Pengemudi dilarang menjemput penumpang di bandara, kecuali diizinkan oleh manajemen bandara.
- r) Pengemudi tidak akan menerima atau menanggapi permintaan penumpang atau penumpang potensial untuk layanan melalui *cegatan* tradisional (*traditional street hails*), termasuk gerakan tangan dan pernyataan lisan atau melalui panggilan telepon atau layanan pemesanan selain dari aplikasi teknologi digital yang disediakan oleh internet TNC melalui perangkat yang terhubung.
- s) Pengemudi dilarang menempuh rute memutar menuju tujuan atau rute apapun selain rute yang paling langsung tanpa seizin penumpang.
- t) Pengemudi dilarang mengizinkan penumpang untuk mengangkut, membawa atau memiliki minuman beralkohol kecuali apabila minuman tersebut dalam keadaan dikemas dengan segel tertutup.

Dikeluarkannya **Memorandum Circular 2015-004** yang mengatur mengenai standar minimum keselamatan dan kenyamanan untuk unit kendaraan yang digunakan sebagai taksi membuat kendaraan-kendaraan yang digunakan oleh penyedia jasa seperti Uber dan Grab wajib

distandardisasi mengikut peraturan tersebut. Di bulan yang sama Badan Pengaturan dan Waralaba Transportasi Darat mengeluarkan **Memorandum Circular No. 2015-017** tentang Implementasi Pengaturan Penerimaan Pendaftaran atas Sertifikat Kenyamanan Publik untuk Mengoperasikan TNVS. Di dalam peraturan ini ditentukan syarat-syarat yang wajib dipenuhi oleh perusahaan yang bersangkutan, pengemudi dan kendaraan yang digunakan untuk pelayanan jasa *online*.

Di samping itu, Badan Pengaturan dan Waralaba Transportasi Darat juga mengeluarkan **Memorandum Circular No. 2015-018** mengenai Syarat dan Ketentuan Sertifikat Kenyamanan Publik untuk Mengoperasikan TNVS. Pada bulan Februari 2018 Badan Pengaturan dan Waralaba Transportasi Darat Filipina mengeluarkan **Memorandum Circular No. 2018-003** yang berisi peraturan tentang pembatasan jumlah kendaraan yang dapat ter-registrasi sebagai TNVS. Dari total 125.000 unit Grab dan Uber, hanya 45.000 unit yang diperbolehkan untuk beroperasi.

Di samping itu, Badan Pengaturan dan Waralaba Transportasi Darat juga mengeluarkan **Memorandum Circular No. 2015-018** mengenai Syarat dan Ketentuan Sertifikat Kenyamanan Publik untuk Mengoperasikan TNVS. Departemen Transportasi dan Komunikasi yang setingkat kementerian di Filipina mengeluarkan **Department Order No. 2015-011** tentang **Further Amending Department Order No. 97-1097 to Promote Mobility** untuk memberikan ketentuan bagi *Transportation Network Vehicle Services* atau kendaraan yang digunakan oleh layanan transportasi *online* untuk menarik penumpang persyaratan fisik sebagaimana berikut:

- a) Tipe kendaraan: Sedan, *Asian Utility Vehicle*, *Sports Utility Vehicle*, Van atau tipe kendaraan serupa lainnya.
- b) Daya angkut: Tidak boleh lebih dari 7 orang termasuk pengemudinya.
- c) Ventilasi: Ber-AC.
- d) Trayek: Tidak tetap.
- e) Tarif: Ditentukan oleh *Transportation Network Services* (TNC, penyedia layanan transportasi online), dengan pengawasan dari pihak *Land Transportation Franchising and Regulatory Board* (LTFRB) apabila terjadi abnormalitas di pasar.
- f) Metode Pembayaran: *Pre-arranged* (ditentukan sebelumnya).
- g) Syarat-Syarat Operasional: (1) pengemudi harus terakreditasi oleh TNC; (2) pengemudi harus memegang izin mengemudi profesional; (3) pengemudi harus terdaftar di LTFRB; (4) kendaraan harus terakreditasi oleh TNC; (5) kendaraan tidak boleh lebih dari 3 tahun sejak pembuatan; (6) usia maksimal kendaraan 7 tahun sejak pembuatan; (7) kendaraan harus dilengkapi dengan perlengkapan dan peralatan yang memadai; (8) pengemudi harus selalu memiliki perangkat digital yang ditautkan secara *online* selama menyediakan layanannya; (9) pengemudi hanya boleh mengangkut penumpang yang mengatur perjalanan sebelumnya (*pre-arranged*) melalui aplikasi yang diaktifkan secara *online* TNC dan tidak melalui panggilan telepon atau layanan pemesanan; (10) pengemudi dilarang menerima *cegatan* (*street hails*) penumpang dari pinggir jalan; (11) pengemudi dilarang menerima penumpang di bandara,

kecuali diizinkan oleh manajemen bandara; (12) pengemudi harus menampilkan Kartu Identifikasinya yang dikeluarkan oleh LTFRB selama penyediaan layanan; (13) penumpang harus diasuransikan dengan asuransi kecelakaan penumpang yang diakui oleh LTFRB; dan (14) operator dan pengemudi harus mematuhi aturan dan peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga pemerintah.

- h) Jangka Waktu: 1 tahun dan dapat diperpanjang. Pengemudi harus selalu berada dalam posisi yang baik dengan TNC.

## **b. Singapura**

Perusahaan angkutan umum daring pertama kali masuk ke Singapura pada tahun 2013 melalui kehadiran aplikasi Grab asal Malaysia. Uber menyusul di tahun yang sama. Bagi masyarakat Singapura, layanan taksi *online* menambah variasi pilihan transportasi publik bagi masyarakat Singapura di luar MRT, bus maupun taksi konvensional. Hari ini Singapura menjadi *headquarter* bagi perusahaan Grab yang memiliki armada taksi *online* terdaftar sebanyak 10.000 unit.<sup>46</sup> Tercatat Grab menerima 302.400 *booking* per minggu dan menerima pendapatan sebesar US\$ 6.4 milyar per tahun.<sup>47</sup>

Berdasarkan ketentuan hukum di Singapura, mobil rental privat dilarang untuk mengangkut penumpang dari jalan dan hanya diperbolehkan untuk mengantar pengguna jasa yang telah memesan

---

<sup>46</sup> Michael Tegos, "Singapore Wants Fewer Cars on Its Roads. Here's What It Means for Grab and Uber", <https://www.techinasia.com/singapore-car-freeze-ride-hailers-uber-grab>, diakses 21 April 2018.

<sup>47</sup> Terence Lee, "Grab's 2015 financial numbers revealed. How do they impact its rivalry with Uber?", <https://www.techinasia.com/grabs-2015-financial-numbers-revealed-rivalry-uber>, diakses 21 April 2018.

sebelumnya (*pre-arranged bookings*). Kehadiran taksi *online* yang menyebabkan jarak antara pemesanan dan pengambilan penumpang yang relatif amat singkat membuat banyak taksi konvensional yang menunggu panggilan dari pengguna jasa terancam kesempatan untuk mendapatkan penumpang. Salah satu isu lain yang dihadapi Singapura ialah membludaknya kuantitas kendaraan di negara-pulau tersebut. Keterbatasan ruang gerak dan lahan hijau di Singapura menjadi salah satu pertimbangan utama bagi pemerintah untuk melakukan pengurangan jumlah kendaraan di jalanan, termasuk dalam hal ini memangkas jumlah kendaraan taksi online yang beredar.

Definisi operator layanan pemesanan mobil pribadi sewaan (*private-hire car booking service operator*) **berdasarkan Art. 110A (General suspension and affiliated drivers) Road Traffic Act:** “Berarti badan yang, dengan tujuan bisnis, terlibat dalam perbuatan berikut (termasuk perbuatan di luar Singapura, atau sebagian di dalam dan sebagian di luar Singapura): (a) menerima, atau membuat ketentuan untuk undangan atau penerimaan, pemesanan dari orang-orang untuk layanan *ride-sourcing service*; dan (b) mengkomunikasikan pemesanan kepada pengemudi kendaraan yang dapat dipesan untuk melaksanakan layanan *ride-sourcing service*. *Ride-sourcing service* berdasarkan peraturan hukum tersebut, “Berarti layanan di mana: (a) transportasi pesanan penumpang untuk perjalanan di dalam, atau sebagian di dalam, Singapura melalui operator layanan pemesanan mobil pribadi sewaan; (b) operator layanan pemesanan mobil pribadi sewaan mengkomunikasikan pesanan penumpang kepada pengemudi kendaraan yang dapat dipesan; dan (c) pengemudi melakukan pengangkutan yang dipesan menggunakan



kendaraan yang dapat dipesan”. Pengaturan ini dikecualikan dari pengertian layanan taksi konvensional yang diatur oleh **Undang-Undang Dewan Transportasi Umum (Public Transport Council Act) Cap. 259B**.

Pemerintah Singapura melalui Otoritas Transportasi Darat (**Land Transport Authority**) mengakui status hukum Grab dan Uber sebagai penyedia layanan taksi *online*. Kendaraan Grab dan Uber dikategorikan sebagai *Private-hire car* (PHC) yang layanannya dapat diakses melalui jasa operator (*ride-sourcing service operators*).<sup>48</sup> Konsekuensi dari status resmi Grab dan Uber sebagai transportasi umum ialah diwajibkannya supir dari kedua perusahaan tersebut untuk memiliki *vocational licence* sesuai ketentuan amandemen **Road Traffic Act** oleh Parlemen. Pertimbangan pengetahuan supir dan ketrampilan berkendara untuk menjamin keselamatan penumpang adalah tujuan dari pengaturan tersebut.

Amandemen tersebut mensyaratkan bahwa PHC harus berlisensi sebagai kendaraan transportasi umum dan harus memiliki asuransi yang mumpuni. Amandemen tersebut juga memberikan kewenangan pada Otoritas Transportasi Darat untuk memperkenalkan dan melaksanakan ketentuan-ketentuan lain seperti memastikan jasa operator taksi *online* menyediakan data perjalanan dan kendaraan bagi pemerintah untuk membantu perencanaan fungsi sistem transportasi di Singapura.

Wewenang untuk mengeluarkan izin atas jasa taksi *online* berada di bawah yurisdiksi **Land Transportation Authority** yang merupakan bagian

---

<sup>48</sup> Michael Tegos, “GrabTaxi and Hailo go legit in Singapore, UberTaxi Could be Next”, <https://www.techinasia.com/grabtaxi-hailo-lta-singapore-seems-legit>, diakses 21 April 2018.

dari **Ministry of Transport**. Badan ini memiliki wewenang atas transportasi darat di Singapura dalam hal perencanaan, desain, pembangunan dan perawatan infrastruktur system transportasi darat. Fokus utama dari badan ini adalah menyediakan system transportasi publik yang ramah lingkungan dan inklusif, dan juga menyediakan pilihan yang nyaman bagi pengguna sepeda maupun pejalan kaki untuk menikmati akses jalan. Pembangunan serta peningkatan mutu jalur kereta, bus, dan jalan raya juga berada di bawah tanggung jawab badan ini. Sehubungan dengan pengelolaan penyedia jasa taksi, Otoritas Transportasi Darat mengatur: (a) pengeluaran *Taxi Service Operator Licenses*; (b) pengeluaran *Taxi Driver Vocational Licenses*; (c) pengeluaran *Third-Party Taxi Booking Service Provider's Certificate*; (d) memonitor pelayanan dan tingkat kapasitas operator-operator taksi; (e) menata lokasi *pool* taksi di dalam area *Central Business District* ; (f) mengadakan survei dan audit jasa terkait waktu tunggu taksi (*waiting time*), performa layanan sopir taksi dan waktu respon atas pemesanan panggilan (*call booking*); dan (f) memastikan operator dan sopir taksi mematuhi *Quality of Service Standards* dan *Taxi Availability Standards*.

Terkait dengan pengemudi *private hire car*, Land Transport Authority Republik Singapura mewajibkan kriteria seperti berikut: (a) lulus ujian medis dan pemeriksaan latar belakang LTA yang diperlukan; (b) memiliki SIM Kelas 3 / 3A / 3C / 3CA Singapura yang berlaku minimal selama dua tahun berturut-turut pada saat pendaftaran; dan (c) dapat berbicara dan membaca Bahasa Inggris sederhana; (d) warga Permanen Singapura dan Pemegang Pas Kerja Asing (dengan “Sopir” sebagai pekerjaan) harus menjadi karyawan perusahaan atau bisnis yang

menyediakan layanan sopir; (e) penduduk Tetap Singapura yang mengajukan permohonan untuk Lisensi Vokasional Pengemudi Mobil Swasta/**Private Hire Car Driver's Vocational Licence** (PDVL) harus menyerahkan salinan Pernyataan Kontribusi CPF (Kontribusi 2 Bulan) dan Surat Ketenagakerjaan pada saat pendaftaran; (f) pemegang Izin Kerja yang mengajukan permohonan untuk PDVL harus menyerahkan salinan *Certificate of Conduct* dan Surat Ketenagakerjaan pada saat pendaftaran; dan (g) pemegang Lisensi Kejuruan Taksi Pengemudi tidak perlu mengajukan permohonan untuk PDVL, jika Anda mengemudi untuk Uber dan Grab, Anda dapat menemui penyedia *platform* Anda.

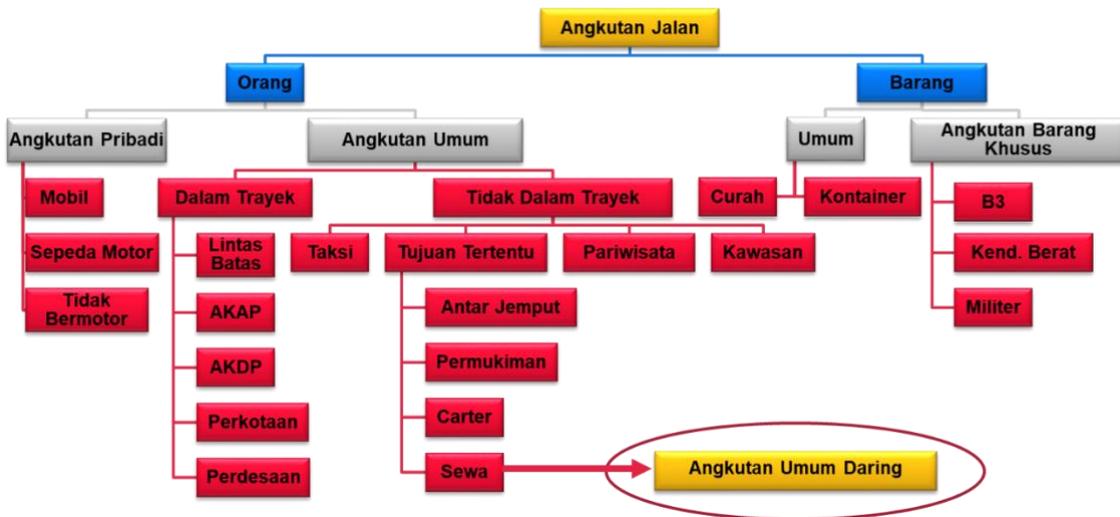
Pendaftaran pengemudi juga akan dipengaruhi oleh ketentuan berikut: (a) pemohon yang melakukan pelanggaran serius seperti pemerkosaan, pembunuhan, atau penculikan tidak akan dipertimbangkan; (b) pemohon yang melakukan pelanggaran seperti mencuri dan menipu dapat dipertimbangkan setelah hukumannya selesai. Kesaksian dari otoritas yang relevan dapat diminta berdasarkan kasus per kasus; (c) pemohon yang sedang berada dalam pengawasan dapat dipertimbangkan setelah putusannya selesai; dan (d) seorang pemohon dengan SIM yang ditangguhkan atau didiskualifikasi dapat dipertimbangkan setelah penangguhan atau diskualifikasi berakhir.

### **C. Quo Vadis Pengaturan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek Daring**

Mencermati pengaturan, kondisi empirik, dan studi perbandingan mengenai Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek Daring, setidaknya terdapat beberapa hal yang menjadi titik analisis, yaitu: **Pertama**, penjernihan istilah dan pemetaan permasalahan. Dengan mencermati

politik hukum angkutan jalan dalam hukum positif di Indonesia, sejatinya sudah dapat diketahui bahwa keberadaan GO-JEK dan GRAB di Indonesia telah mendapatkan kualifikasi yuridis, khususnya untuk kendaraan bermotor roda empat (R4). Hal tersebut dapat dilihat pada bagan berikut ini:

**Bagan 1. Kedudukan Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek Daring dalam Kualifikasi Angkutan**



**Sumber: Diolah Penulis, 2019.**

Bagan di atas merupakan ilustrasi yang didapatkan dengan mencermati ketentuan dalam UU LLAJ jo. PP No. 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan (PP AJ) jo. Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 108 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak dalam Trayek (PM 108/2017), GO-JEK dan GRAB dapat dikualifikasikan dengan Angkutan Orang, dengan Kendaraan Bermotor Umum, dengan Tidak Dalam Trayek. Lebih spesifik, PM 108/2017 memosisikan sebagai Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek, dengan Tujuan Tertentu dengan Sewa. Jadi, dalam tipologi angkutan, GO-JEK dan GRAB dengan kendaraan bermotor R4 telah mendapatkan kualifikasi secara yuridis. Dengan pemahaman tersebut, maka sejatinya

permasalahan yang dihadapi dan memerlukan pengaturan adalah aspek *online* atau *daring* menekankan pada metode untuk memperoleh/memesan angkutan umum. Aspek *online* atau *daring* ini bukan permasalahan kualifikasi yuridis angkutan umum, namun merupakan permasalahan pilihan metode semata yang perlu diatur secara multi sektor, namun dalam pengaturan dengan norma yang bersifat konkret.

**Kedua**, mendudukkan eksekusi penerapan *daring* dalam angkutan orang tidak dalam trayek. Mendasarkan pada pemahaman pada pembahasan sebelumnya, setidaknya dapat diilustrasikan permasalahan dengan penerapan *daring* dalam angkutan orang tidak dalam trayek sebagai berikut:

**Bagan 2. Potret Permasalahan Penerapan *Daring* dalam Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek**



**Sumber: Diolah Penulis, 2019.**

Bagan di atas mencoba untuk menjelaskan bahwa sejatinya secara yuridis tidak ada permasalahan mengenai kualifikasi angkutan orang tidak dalam trayek. Hal ini dibuktikan dengan adanya peraturan pelaksanaan dari UU LLAJ dalam PP AJ, yang kemudian diatur lebih detail

dalam Peraturan Menteri Perhubungan. Tentu keberadaan berbagai peraturan dan peraturan pelaksanaan ini belum pada kondisi sempurna, terlebih bila kemudian dihadapkan pada kondisi empirik keberadaan GO-JEK dan GRAB yang menggunakan kendaraan bermotor R4 pribadi sebagai angkutan umum. Namun demikian, harus didudukkan secara jernih di mana letak pengaturan yang perlu dan tepat untuk dibenahi. Wacana perubahan UU LLAJ merupakan wacana yang tergesa-gesa dan tidak berdasar terlebih bila didasarkan pada kebutuhan hukum yang konkret dan dapat dibentuk dengan cepat untuk menyelesaikan fenomena sosial yang terjadi.

Mendasarkan pada pemahaman tersebut dan Bagan 2 di atas, setidaknya terdapat 2 (dua) kriteria pengaturan yang dibutuhkan, yaitu: **Kriteria Pertama**, norma bersifat konkret. Maksud dari norma bersifat konkret ini adalah norma yang implementatif dan tidak lagi diperlukan peraturan pelaksanaan yang berlapis-lapis. *Addresat* dari kriteria ini tentu saja bukan ditujukan untuk pengaturan dalam bentuk UU, karena selain membutuhkan proses yang pembentukan yang lama, norma dalam UU diarahkan pada norma yang bersifat abstrak-umum, karena memang didesain untuk memberikan ruang kepada pelaksana UU untuk mengatur lebih lanjut dalam mengimplementasikan norma dalam UU. Selain itu, revisi UU LLAJ juga tidak dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2018, baik dalam daftar RUU maupun dalam Daftar Kumulatif



Terbuka.<sup>49</sup> Bahkan dalam daftar Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 juga tidak terdapat rencana revisi UU LLAJ.<sup>50</sup>

Dengan mendasarkan pemikiran tersebut dan bila melihat pengaturan dalam UU LLAJ, maka setidaknya terdapat 2 (dua) peluang wadah produk hukum yang relevan, yaitu: **Peluang Pertama**, revisi PP AJ. Revisi PP AJ menjadi salah satu pilihan yang paling relevan mengingat memang terdapat delegasi untuk mengatur lebih lanjut dalam wadah Peraturan Pemerintah terkait angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek.<sup>51</sup> Politik hukum pengaturan dalam PP yang didelegasikan tersebut ternyata juga memuat materi muatan lain yang lebih luas daripada sekedar delegasi Pasal 150 UU LLAJ.<sup>52</sup> Hal ini menjadi peluang untuk dapat menampung kebutuhan hukum yang ditimbulkan dari adanya akses daring dalam penerapan dalam angkutan orang tidak dalam trayek. **Peluang Kedua**, pembentukan Peraturan Presiden yang bersifat mandiri. Peluang ini menjadi pilihan yang lebih praktis dan lebih konkret sejatinya untuk mewadahi pengaturan terkait akses daring dalam penerapan angkutan orang tidak dalam trayek. Hanya saja pembentukan Peraturan Presiden ini tanpa ada pendelegasian

---

<sup>49</sup> Lampiran I Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat RI No. 1/DPR RI/II/2017-2018 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2018 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.

<sup>50</sup> Lampiran II Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat RI No. 1/DPR RI/II/2017-2018 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2018 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.

<sup>51</sup> Pasal 150 Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

<sup>52</sup> Konsiderans Menimbang Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan.

pembentukannya, sehingga hanya didasarkan pada kewenangan yang dimiliki Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945.<sup>53</sup>

**Kriteria Kedua**, pengaturan bersifat multi sektor. Maksud dari kriteria ini adalah diperlukannya pengaturan yang tidak semata mengatur di bidang perhubungan, namun juga bidang-bidang lain yang terdampak dari adanya akses daring dalam penerapan angkutan orang tidak dalam trayek. Setidaknya terdapat beberapa aspek yang terdampak dari penerapan daring dalam angkutan orang tidak dalam trayek, yaitu: **Dampak Pertama**, aspek angkutan umum. Aspek ini menjadi aspek utama yang perlu diperhatikan. Mengingat saat ini hukum positif di Indonesia mengatur adanya Standar Pelayanan Minimal (SPM) Angkutan Orang yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Perhubungan, yaitu:

- a. Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 98 Tahun 2013 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 29 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 98 Tahun 2013 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum dalam Trayek; dan
- b. Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 46 Tahun 2014 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 28 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan No. PM

---

<sup>53</sup> Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

46 Tahun 2014 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek.

Ketidakjelasan status GO-JEK dan GRAB yang menggunakan kendaraan bermotor R4 pribadi sebagai angkutan umum menjadikan kerancuan SPM yang hendak diikuti. Tentu pemilik kendaraan bermotor R4 pribadi belum tentu dapat menerima bila harus mengikuti ketentuan SPM yang dipersyaratkan. Dengan tidak adanya kejelasan SPM yang diikuti, maka tidak ada tolak ukur pelayanan GO-JEK dan GRAB yang menggunakan kendaraan bermotor R4 pribadi sebagai angkutan umum. Terlebih tidak terdapat mekanisme pengawasan terhadap kualitas layanan, khususnya terkait spesifikasi unit kendaraan yang digunakan.

**Dampak Kedua**, aspek ketenagakerjaan. Aspek ini menjadi hal yang patut untuk diperhatikan mengingat sejatinya relasi antara pengemudi (*driver*), penumpang (*customer*), dan perusahaan aplikasi (*provider*) tidak dapat dilepaskan dari konstruksi hubungan hukum. Spesifik dalam konteks hubungan hukum antara *driver* dan *provider*, apakah merupakan hubungan hukum perjanjian *an sich*, sebagaimana selama ini disebut sebagai mitra, atau merupakan hubungan hukum ketenagakerjaan dalam sebuah perjanjian kerja. Hal ini yang tidak memiliki kejelasan, karena bila selama ini semata hanya merupakan hubungan hukum perjanjian *an sich*, lantas mengapa terdapat beberapa unsur hukum ketenagakerjaan dalam praktiknya, yaitu dengan adanya: (a) adanya pekerjaan (*arbeid*); (b) di bawah perintah (*gezag ver houding*); (c) adanya upah tertentu (*loon*); dan dalam waktu (*tijd*) yang ditentukan.<sup>54</sup> Tentu jelas bahwa ada pekerjaan

---

<sup>54</sup> Asri Wijayanti, 2009, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 36.

yang dikerjakan oleh *driver* melalui aplikasi yang dibuat oleh *provider*. Mau tidak mau *driver* melaksanakan perintah yang terdapat dalam aplikasi, bahkan bila *driver* menolak “perintah” aplikasi, maka terdapat ancaman sanksi terhadap *driver* tersebut. Terdapat upah tertentu yang diperjanjikan jika perintah dalam aplikasi dilaksanakan oleh *driver* dan terdapat waktu-waktu yang ditentukan oleh *provider*, misalnya untuk mencairkan saldo yang diperoleh *driver* dari pelaksanaan pekerjaan. Selain itu, masa kerja *driver* juga sangat ditentukan oleh *provider*, dalam hal *driver* dianggap melakukan kesalahan, maka *provider* dapat dengan leluasa melakukan *suspend* keanggotaan sebagai *driver*. Dengan merujuk pada penjabaran unsur-unsur di atas, maka sejatinya hubungan hukum antara *driver* dan *provider* dapat dikualifikasikan sebagai hubungan hukum dalam perjanjian kerja, dan seharusnya tunduk pada segala ketentuan pada UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Naker). Namun secara faktual, sepertinya hal tersebut belum diimplementasikan.

**Dampak Ketiga**, aspek keselamatan. Aspek ini menjadi hal yang sejatinya sudah mulai diatur dalam PM 108/2017 dengan adanya ketentuan mengenai *driver* harus memiliki SIM A Umum dan kewajiban uji berkala kendaraan bermotor. Hal ini setidaknya menunjukkan keterjangkauan dari PM 108/2017 yang hanya mampu mengatur aspek yang sektoral dan dalam lingkup kewenangan Kementerian Perhubungan, sehingga pengaturan yang bersifat multi sektor menjadi keniscayaan untuk diatur dalam pengaturan yang konkret. **Dampak Keempat**, aspek teknologi informasi. Aspek ini menjadi aspek penting yang tidak terelakkan dari adanya penerapan daring. Setidaknya dampak

yang harus diwaspadai dan diberikan pengaturan yang jelas adalah terkait keamanan data *driver* dan *customer*, beserta data finansial yang melekat pada *driver* dan *customer*. Perlindungan data terhadap data pribadi *customer* menjadi aspek yang harus diperhatikan. Terlebih bila *customer* harus mengunggah foto identitas diri bila hendak menggunakan uang deposit dalam akun-nya. Hal ini merupakan aspek yang tidak dapat dijangkau dari PM 108/2017. Hal lain juga terkait keamanan deposit *driver*, hal itu juga belum jelas pengaturannya. Lebih lanjut, adanya ancaman sanksi dalam PM 108/2017 kepada *provider* yang diberikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang komunikasi dan informatika terkait keterbukaan data<sup>55</sup> juga menunjukkan perlunya pengaturan multi sektor yang konkret dan cepat dibentuk untuk menjawab kebutuhan hukum yang sudah sangat mendesak. Menjadi hal yang perlu untuk ditelaah lebih lanjut bila Menteri Perhubungan “memberikan ancaman” sanksi administrasi yang diberikan oleh Menteri Komunikasi dan Informatika terhadap pelanggaran atas PM 108/2017.

**Dampak Kelima**, aspek pendukung lainnya. Hal lain yang perlu juga dicermati adalah sebagai berikut: (a) perihal pendaftaran perusahaan aplikasi, apakah sebagai perusahaan angkutan umum atau sebagai perusahaan aplikasi; (b) perihal kebijakan antisipasi kemacetan sebagai imbas banyaknya kendaraan bermotor di jalan yang ditambah dengan keberadaan *driver*; (c) perihal asuransi *customer* dan *driver* oleh *provider*,

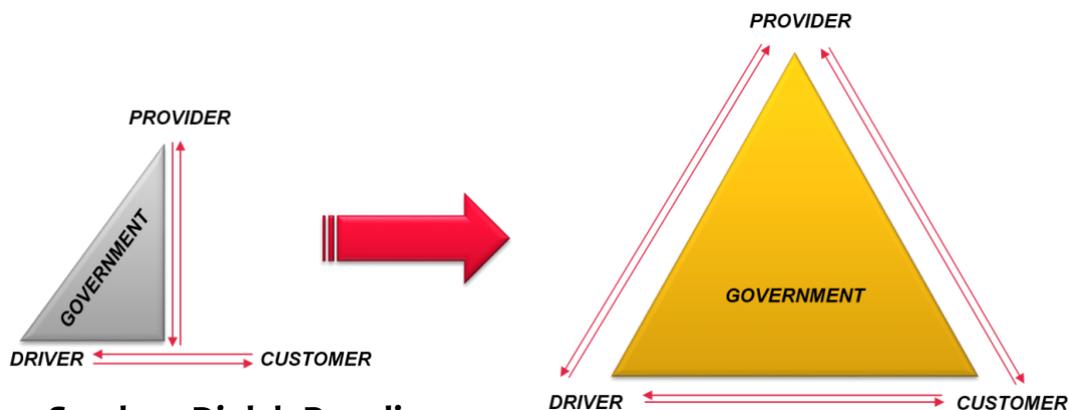
---

<sup>55</sup> Pasal 78 Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 108 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak dalam Trayek. Saat ini Permenhub tersebut sudah tidak berlaku.

siapakah pihak yang menanggung beban terkait asuransi tersebut; dan (d) perihal pajak dari penghasilan yang diperoleh *driver* dan *provider*, apakah sudah dipungut pajaknya dan masuk dalam kualifikasi pajak apakah penghasilan yang diperoleh *driver* dan *provider*?

**Ketiga**, rekonstruksi hubungan hukum antar pihak yang berkepentingan terhadap penerapan daring dalam angkutan umum. Mendasarkan dari penjabaran dan analisis di atas, memang seharusnya diperlukan rekonstruksi hubungan hukum antara para pihak yang berkepentingan terhadap penerapan daring dalam angkutan umum. Hal ini dapat dilihat melalui bagan berikut ini:

### **Bagan 3. Transformasi Konstruksi Hubungan Hukum pada Penerapan Daring dalam Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek**



**Sumber: Diolah Penulis, 2019.**

Rekonstruksi hubungan hukum ini dititikberatkan pada lebih besarnya peran pemerintah untuk menjangkau para pihak yang berkepentingan, khususnya antara pengemudi (*driver*), penumpang (*customer*), dan perusahaan aplikasi (*provider*). Pengaturan selama ini, misalnya dengan PM 108/2017 terbukti hanya dapat menjangkau *driver* dan *provider*. Hal ini dapat dilihat bahwa pro dan kontra terhadap PM 108/2017 hanya dirasakan oleh *driver* dan *provider*, sedangkan *customer*

menjadi pihak yang terdampak tidak langsung dari keberadaan PM 108/2017. Dengan mendasarkan pada uraian dampak di atas, dapat dilihat bahwa *costumer* juga menjadi aspek penting untuk menjadi pihak terdampak secara langsung, khususnya terkait keamanan dan keselamatan. Besarnya porsi peran pemerintah dalam mengatur terkait penerapan daring dalam angkutan umum juga sejalan dengan beberapa komparatif di beberapa negara sebagaimana telah diuraikan pada bagian studi perbandingan.

*Quo vadis* pengaturan angkutan orang tidak dalam trayek daring sangat berkaitan dengan penyelenggaraan 5 (lima) pilar keselamatan jalan. Pengaturan angkutan orang tidak dalam trayek yang bersifat multi sektor sangat penting dalam mendukung perwujudan manajemen keselamatan. Yang dimaksud dengan manajemen keselamatan yakni, adanya tanggung jawab untuk mendorong terselenggaranya koordinasi antarpemangku kepentingan dan terciptanya kemitraan sektoral guna menjamin efektivitas dan keberlanjutan pengembangan dan perencanaan strategi keselamatan jalan pada level nasional, termasuk di dalamnya penetapan target pencapaian dari keselamatan jalan dan melaksanakan evaluasi untuk memastikan penyelenggaraan keselamatan jalan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien.<sup>56</sup> PM 108/2017 mengatur perihal kewajiban *driver* untuk memiliki SIM A Umum dan kewajiban uji berkala kendaraan bermotor, yang mana pengaturan tersebut hanya mampu mengatur aspek sektoral dan dalam lingkup kewenangan Kementerian Perhubungan. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan angkutan orang tidak dalam trayek daring yang bersifat

---

<sup>56</sup> Bappenas, *Op.cit.*

multisektor. Pengaturan yang bersifat multisektor ini nantinya akan mendorong terselenggaranya koordinasi antarpemangku kepentingan dan terciptanya kemitraan sektoral guna menjamin efektivitas dan keberlanjutan pengembangan dan perencanaan strategi keselamatan jalan.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

## PENGATURAN DAN TENDENSI PENERAPAN EARMARKING PADA DANA PRESERVASI JALAN DI INDONESIA

---

Nomenklatur Dana Preservasi Jalan diintroduksi melalui Pasal 29 UU LLAJ, yang secara tegas menyebutkan bahwa untuk mempertahankan kondisi Jalan dalam rangka mendukung pelayanan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang aman, selamat, tertib, dan lancar diperlukan Dana Preservasi Jalan.<sup>58</sup> Secara spesifik, Dana Preservasi Jalan digunakan khusus **untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi Jalan.**<sup>59</sup> Dalam UU LLAJ juga menggariskan bahwa Dana Preservasi Jalan **dapat bersumber dari Pengguna Jalan** dan pengelolaannya harus dilaksanakan berdasarkan prinsip **berkelanjutan, akuntabilitas, transparansi, keseimbangan, dan kesesuaian.**<sup>60</sup> Lebih lanjut, **Dana Preservasi Jalan dikelola oleh unit pengelola Dana Preservasi Jalan** yang bertanggung jawab kepada Menteri di bidang Jalan, yang mana ketentuan mengenai **organisasi dan tata kerja unit pengelola** Dana Preservasi Jalan **diatur dengan Peraturan Presiden.**<sup>61</sup>

Pengaturan mengenai Dana Preservasi Jalan selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (PP JLLAJ), yang menegaskan maksud dari dana preservasi jalan **untuk mempertahankan kondisi jalan,** sehingga

---

<sup>58</sup> Pasal 29 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

<sup>59</sup> Pasal 29 ayat (3) Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

<sup>60</sup> Pasal 29 ayat (4) dan Pasal 30 Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

<sup>61</sup> Pasal 31 dan Pasal 32 Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

tercipta penyelenggaraan preservasi jalan yang berkelanjutan.<sup>62</sup> Adapun ketentuan mengenai **pengelolaan dana preservasi jalan diatur dengan peraturan pemerintah** tersendiri.<sup>63</sup> Secara normatif, ketentuan mengenai Dana Preservasi hanya disebutkan secara eksplisit hanya pada kedua pengaturan tersebut di atas, yaitu UU LLAJ dan PP JLLAJ.

### **A. Problematika Pengaturan Dana Preservasi Jalan**

Berdasarkan penelusuran pada keadaan empiris, sampai saat ini belum terdapat tindak lanjut dari delegasi yang disebutkan dalam UU LLAJ dan PP JLLAJ. Dengan demikian, setidaknya terdapat konsekuensi yang timbul dari belum ada pengaturan yang melaksanakan delegasi kewenangan dalam kedua pengaturan tersebut, yaitu: **Pertama**, belum dibentuknya unit pengelola Dana Preservasi Jalan. Unit ini merupakan unit yang diperintahkan untuk dibentuk oleh Pasal 31 UU LLAJ, yang ditempatkan di bawah Menteri yang membidangi jalan, yang dibentuk dengan Peraturan Presiden. **Kedua**, belum adanya pedoman pengelolaan Dana Preservasi Jalan. Hal ini menjadi indikasi bahwa Dana Preservasi Jalan (bila dimaknai sebagai sebuah nomenklatur yuridis) belum diimplementasikan, sebab bila sudah diimplementasikan tentunya terdapat pedoman tata kelola Dana Preservasi Jalan.

**Ketiga**, belum ada kejelasan mengenai nomenklatur Dana Preservasi Jalan. Hal ini dikarenakan tidak adanya konsistensi penyebutan frasa “Dana Preservasi Jalan” dalam UU LLAJ dan PP JLLAJ. Hal ini dapat dilihat dengan jelas pada UU LLAJ yang menuliskan frasa *a quo* dalam huruf

---

<sup>62</sup> Pasal 123 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

<sup>63</sup> Pasal 123 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

besar di setiap awal kata, sedangkan dalam PP JLLAJ frasa *a quo* dituliskan dalam huruf kecil. Hal ini menimbulkan pertanyaan, sejatinya Dana Preservasi Jalan merupakan sebuah nomenklatur yuridis tersendiri atau hanya sekedar dana yang bersesuaian dengan kegunaan Dana Preservasi Jalan untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi Jalan. Dengan demikian, belum dapat diketahui apakah sudah dalam alokasi tersendiri dan digunakan untuk tujuan tertentu (*earmarking*) atau belum. Dengan mencermati kondisi empirik di atas, maka setidaknya muncul beberapa pertanyaan yang relevan untuk dikaji lebih lanjut, yaitu: (a) Dana Preservasi Jalan masuk dalam rezim pengaturan apa? (b) Apa yang harus dilakukan untuk mengimplementasikan pengaturan Dana Preservasi Jalan?

## **B. Perbandingan Pengaturan Dana Preservasi Jalan di Luar Negeri**

Pemerintah Filipina melalui *Republic Act No. 879 on An Act Imposing A Motor Vehicle User's Charge on Owners of All Types of Motor Vehicles and for Other Purposes* mewajibkan bagi pemilik kendaraan untuk membayar **Vehicle User's Charge**. **Section 2** Undang-Undang ini mewajibkan setiap kendaraan bermotor, baik untuk disewa atau untuk penggunaan pribadi, termasuk kendaraan bermotor pemerintah dikenai *Vehicle User's Charge* yang harus dikumpulkan dan dibayar oleh pemilik kendaraan bermotor. Seluruh uang yang dikumpulkan berdasarkan Undang-Undang ini akan diperuntukkan semata-mata dan digunakan secara eksklusif (a) untuk pemeliharaan jalan dan perbaikan drainase jalan, (b) untuk pemasangan lampu lalu lintas dan peralatan keselamatan jalan yang memadai dan efisien, dan (c) untuk kontrol pencemaran udara.

**Section 7 (Disposition of Monies Collected)** mengatur: Seluruh dana yang terkumpul disimpan dalam 4 (empat) perbendaharaan nasional, yaitu (a) *Special Road Support Fund*; (b) *Special Local Road Fund*; (c) *Special Road Safety Fund*; and (d) *Special Vehicle Pollution Control Fund*. Distribusi dana tersebut sesuai Undang-Undang diatur sebagai berikut: (a) delapan puluh persen (80%) akan dialokasikan ke *Special Road Support Fund*; (b) lima persen (5%) akan dialokasikan ke *Special Local Road Fund*; dan (c) tujuh setengah persen (7,5%) akan dialokasikan ke *Special Vehicle Pollution Control Fund*. Dana *Special Road Support Fund* dan *Special Local Road Fund* berada di bawah *Department of Public Works and Highways*, sedangkan Dana *Special Vehicle Control Fund* berada di bawah *Department of Transportation and Communication*.

Terkait dana preservasi jalan, Pemerintah Singapura menerapkan apa yang disebut dengan Pajak Jalan Singapura (**Road Tax Singapore**). Pajak Jalan Singapura adalah pajak progresif yang diterapkan untuk semua kendaraan bermotor tergantung pada: tipe kendaraan (mobil, sepeda motor dan skuter, bus, kendaraan barang, kendaraan penumpang); kapasitas mesin (atau peringkat daya motor untuk mobil listrik, petro-listrik dan sepeda motor); kapasitas daya angkut dengan beban maksimum; dan bahan bakar yang digunakan untuk bus, kendaraan pengangkut barang dan penumpang. Pajak ini dibayarkan untuk penggunaan (*usage*) dan perawatan (*maintenance*) jalan di Singapura.

Besaran pajak yang dikenakan mengacu pada tarif tahunan atau semi tahunan seperti yang ditentukan oleh Menteri Transportasi dari waktu ke waktu. Penarikan *Road Tax* berada di bawah kewenangan LTA

yang diatur di dalam **Article 11 (Charge of Tax on Vehicles) Road Traffic Act Chapter 276**. Pada peraturan tersebut disebutkan bahwa penarikan pajak dilakukan oleh LTA untuk setiap kendaraan bermotor yang diadakan pada saat: (a) Registrasi pertama dari setiap kendaraan di bawah Undang-Undang ini; dan (b) Setiap kendaraan digunakan atau disimpan di jalan manapun di Singapura. Pajak dibayarkan pertama kali pada saat pengambilan lisensi oleh orang yang memiliki kendaraan. Pajak wajib diperbaharui setiap tahun dan pembayaran dilakukan secara *online* ke pihak LTA.

### **C. Quo Vadis Pengaturan Dana Preservasi Jalan**

Mencermati pengaturan, kondisi empirik, dan studi perbandingan mengenai Dana Preservasi Jalan, setidaknya terdapat beberapa hal yang menjadi titik analisis, yaitu: **Pertama**, nomenklatur Dana Preservasi Jalan baru dan hanya dikenal dalam UU LLAJ. Hal ini menjadi titik analisis utama yang harus dicermati untuk dapat memahami sejatinya Dana Preservasi Jalan itu masuk dalam rezim hukum apa, apakah dalam rezim UU LLAJ atau dalam rezim UU Jalan? Sebagaimana telah diuraikan pada kondisi empirik di atas, Dana Preservasi ternyata baru dan hanya dikenal dalam UU LLAJ dengan menyebut Dana Preservasi Jalan merupakan “[...] dana yang khusus digunakan untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi Jalan secara berkelanjutan sesuai dengan standar yang ditetapkan.”<sup>64</sup> Hal ini dapat diketahui bila menelusuri pengaturan dalam UU Jalan, peraturan pelaksanaannya, dan peraturan lain yang terkait. Hal tersebut dapat dilihat dari tabel berikut ini:

---

<sup>64</sup> Pasal 29 ayat (3) Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

**Tabel 1. Pengaturan yang Bersesuaian dengan Dana Preservasi Jalan**

<b>Produk Hukum</b>	<b>Materi Muatan</b>
UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD)	Pasal 8 ayat (5) Hasil penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor paling sedikit 10% (sepuluh persen), termasuk yang dibagihasilkan kepada kabupaten/kota, dialokasikan untuk <b>pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan</b> serta peningkatan moda dan sarana transportasi umum.
UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan (UU Jalan)	Pasal 1 angka 12 <b>Pembangunan jalan</b> adalah kegiatan pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasian dan <b>pemeliharaan jalan</b> .  Pasal 35 Ketentuan lebih lanjut mengenai <b>pembangunan jalan [... ] diatur dalam Peraturan Pemerintah</b> .
PP No. 34 Tahun 2006 tentang Jalan (PP Jalan)	Pasal 118 ayat (4) Dalam <b>pembangunan jalan [... ] masyarakat dapat berperan dalam</b> penyusunan program, <b>penganggaran</b> , perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasian dan <b>pemeliharaan</b> .  Pasal 119 ayat (4) <b>Peran masyarakat</b> dalam <b>penganggaran</b> sebagaimana dimaksud dalam Pasal 118 ayat (4) <b>dapat berupa pemberian</b> usulan, saran, informasi, atau <b>dana</b> .
Permen Pekerjaan Umum No. 13 /PRT/M/2011 tentang Tata Cara Pemeliharaan dan Penilikan Jalan	Pasal 14 (1) Pembiayaan <b>kegiatan pemeliharaan jalan [... ] untuk status jalan nasional dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara</b> . (2) Pembiayaan <b>kegiatan pemeliharaan jalan [... ] untuk status jalan provinsi dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi</b> .

Produk Hukum	Materi Muatan
	(3) Pembiayaan kegiatan pemeliharaan jalan [...] untuk status jalan kabupaten/kota dan jalan desa dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Sumber: Diolah Penulis, 2019.

Mendasarkan pada beberapa pengaturan pada Tabel 1 di atas, setidaknya dapat disimpulkan bahwa nomenklatur Dana Preservasi Jalan memang hanya dikenal dalam UU LLAJ, namun terdapat kesamaan kegunaan dana yang dapat ditemui dalam rezim pengaturan UU Jalan dan peraturan pelaksanaannya, serta rezim UU PDRD. Hal ini diindikasikan dengan tidak ditemukannya frasa “dana preservasi jalan” dalam pengaturan tersebut. Menjadi pertanyaan kemudian, apakah dana yang bersesuaian kegunaan dengan Dana Preservasi Jalan dapat dikualifikasikan sebagai Dana Preservasi Jalan? Hal ini menjadi hal yang sulit dijawab dikarenakan memang peraturan pelaksanaan yang diamanatkan dari UU LLAJ dan PP JLLAJ belum dibentuk sampai saat ini.

**Kedua**, belum ada peraturan pelaksanaan yang dibentuk walaupun didelegasikan secara eksplisit. Berdasarkan penelusuran sampai saat ini belum ditemukan adanya peraturan pelaksanaan yang sudah diamanatkan secara eksplisit dalam UU LLAJ dan PP JLLAJ. Dengan belum dibentuknya peraturan pelaksanaan tersebut, praktis keberadaan nomenklatur “Dana Preservasi Jalan” **belum diimplementasikan** dan **tidak memiliki kejelasan** bagaimana pengaturan yang lebih konkret terkait Dana Preservasi Jalan. Secara praksis, yang ada dalam hukum positif Indonesia saat ini hanyalah **dana yang mempunyai kesamaan kegunaan dengan “Dana Preservasi Jalan”**. Setidaknya bila mengacu pada Tabel 1 di atas, **diperlukan peraturan pelaksanaan** dengan

memperhatikan pengaturan dalam UU LLAJ, UU Jalan, dan UU PDRD. Hal ini menjadi hal yang penting agar dalam implementasi Dana Preservasi Jalan tidak terdapat konflik norma di antara ketiga UU tersebut.

Lebih lanjut, bila hendak mengikuti delegasi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang ada, maka setidaknya kebutuhan **pengaturan Dana Preservasi Jalan** atau dana yang kegunaannya bersesuaian dengan Dana Preservasi Jalan diarahkan pada: **Delegasi Pertama**, Peraturan Presiden tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pengelola Dana Preservasi Jalan. Perpres ini sebagai pelaksanaan delegasi Pasal 32 UU LLAJ. Adapun materi pengaturan yang setidaknya relevan untuk melaksanakan delegasi tersebut, antara lain: (a) pembentukan unit kerja; (b) uraian tugas pokok dan fungsi unit kerja; dan (c) kedudukan dan pertanggungjawaban kelembagaan. **Delegasi Kedua**, Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Dana Preservasi Jalan. PP ini sebagai pelaksanaan delegasi Pasal 123 ayat (4) PP JLLAJ. Adapun materi pengaturan yang setidaknya relevan untuk melaksanakan delegasi tersebut, antara lain: (a) sumber dana; (b) cara memungut dana; (c) besaran pungutan dana; (d) pemungut dana; (e) pengelola dana; (f) mekanisme pengelolaan dana; dan (g) pertanggungjawaban penggunaan dana. Dengan adanya kedua peraturan pelaksanaan yang melaksanakan delegasi tersebut, maka Dana Preservasi Jalan tidak sekedar menjadi nomenklatur yuridis yang diperkenalkan dalam UU LLAJ, namun menjadi ketentuan yang implementatif, berdaya guna dan berhasil guna.

**Ketiga**, tendensi *earmarking* Dana Preservasi Jalan dalam pengaturan UU LLAJ. Tendensi ini menjadi hal menarik untuk dikaji lebih

lanjut karena merupakan kebijakan menerapkan *earmarking* sebenarnya sudah dilakukan, namun dalam bentuk yang kurang populer dalam hukum keuangan negara di Indonesia.<sup>65</sup> Tendensi tersebut dapat dilihat dari adanya frasa “[...] **dana yang digunakan khusus untuk kegiatan [...]**”.<sup>66</sup> Perumusan frasa tersebut memberikan makna bahwa dana sejak dipungut telah dialokasikan khusus untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi Jalan.

Hal ini sejalan dengan konsep *earmarking*, yaitu “*the practice of assigning revenue-generally through statute or constitutional clause-from specific taxes or groups of taxes to specific government activities or areas of activity*”.<sup>67</sup> *Earmarking* merupakan kebijakan pemerintah untuk menggunakan anggaran untuk program tertentu dimana sumber pendapatan dan pos pengeluarannya ditentukan secara khusus.<sup>68</sup> Kejelasan tujuan dana dihimpun menjadi hal yang penting dikarenakan *earmarking* menerapkan prinsip manfaat perpajakan.<sup>69</sup> Dalam pelaksanaannya, praktik *earmarking* telah berkembang pesat di berbagai negara, baik negara maju maupun berkembang, misalnya di Kolombia, *earmarking* telah diberlakukan sejak tahun 1921, dimana program

---

<sup>65</sup> Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, “Kajian Kelayakan Penerapan *Earmarking Tax* di Indonesia”, <http://www.fiskal.kemenkeu.go.id/dw-konten-view2016.asp?id=20131028104645787550783>, diakses 22 April 2018.

<sup>66</sup> Pasal 29 ayat (3) Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

<sup>67</sup> William McCleary, “The *Earmarking* of Government Revenue: A Review of Some World Bank Experience”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 6, No. 1, Januari 1991, hlm. 82.

<sup>68</sup> Eddy Mayor Putra Sitepu, “Penerapan *Earmarking Cukai Hasil Tembakau* di Indonesia: Regulasi dan Konsep Ideal”, *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Vol. 20, No. 3, Desember 2016, hlm. 245.

<sup>69</sup> William McCleary, *Loc.cit.*

kebijakan *earmarking* ditujukan untuk meningkatkan infrastruktur di daerah (*municipal*), sedangkan di Australia, *earmarking* yang paling populer adalah *Medicare Levy*, dimana tujuan dari *earmarking* ini untuk membantu pembiayaan dalam pelayanan kesehatan.<sup>70</sup>

Secara konseptual, William McCleary menyebutkan terdapat 4 (empat) tipe *earmarking*, yaitu:<sup>71</sup>

**Tabel 2. Tipologi Earmarking Menurut William McCleary**

Type	Revenue	Expenditure	Examples
A	Specific tax or fee	Specific end use	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gasoline taxes and motor vehicle fees for highway investments.</li> <li>▪ Social security, unemployment funds.</li> <li>▪ Support of public enterprises.</li> </ul>
B	Specific tax or fee	Broad end use	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lottery proceeds and sin taxes (on tobacco and alcohol) to finance social sector programs.</li> <li>▪ Taxes and royalties from petroleum to finance development</li> </ul>
C	General tax	Specific end use	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fixed percentage of total revenue devoted to specific programs (such as education).</li> <li>▪ Revenue sharing for a specific purpose.</li> </ul>
D	General tax	General end use	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Revenue sharing.</li> </ul>

**Sumber: William McCleary, 1991.**

Keempat tipe di atas merupakan model yang ditemui oleh World Bank dalam praktik penerapan *earmarking* di beberapa negara. Tipe B, C, dan D merupakan tipe *earmarking* yang lemah karena hubungan antara pihak yang dipungut dan penerima manfaat adalah lemah atau tidak ada, dan tujuan yang terkait dengan redistribusi atau aspek lain dari kesejahteraan

<sup>70</sup> Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, *Loc.cit.*

<sup>71</sup> William McCleary, *Op.cit.*, hlm. 83.

sosial yang bercampur dengan tujuan alokatif.<sup>72</sup> Lebih lanjut, Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Kementerian Keuangan RI memberikan rekomendasi terkait penerapan *earmarking* di Indonesia, yaitu:<sup>73</sup>

1. Memperhatikan asas manfaat bagi pembayar pajak. Hal ini dimaksudkan untuk memperkuat hubungan ekonomis antara pengeluaran dan penerimaan. Sebab, selama ini yang terjadi di Indonesia hanya *earmarking* yang bersifat *symbolic*.
2. Memperhatikan lokalitas mengingat kebutuhan dari setiap daerah di Indonesia tidak sama.
3. Dibuat lembaga yang bertugas memonitoring dan mengevaluasi program *earmarking*. Tujuannya adalah agar tidak terjadi penyalahgunaan dana yang di-*earmark* dan memperbaiki kekurangan atas sasaran dalam *earmarking*.

Mencermati penjelasan konseptual terkait dengan *earmarking* dan praktiknya di beberapa negara, maka dapat disimpulkan bahwa perumusan Pasal 123 UU LLAJ memang memiliki intensi secara implisit untuk menerapkan konsep *earmarking*, karena secara awal dana dipungut memang dikhususkan untuk kegiatan yang sudah ditentukan dalam rumusan Pasal *a quo*. Dengan catatan maksud *earmarking* dalam Pasal *a quo* merupakan *earmarking* Tipe A yang kuat menerapkan prinsip manfaat perpajakan, maka dengan menggunakan pemahaman ini, sejatinya dapat ditarik sebuah garis lurus bahwa **Dana Preservasi Jalan tidak dapat dipersamakan semata dengan dana yang mempunyai kegunaan yang bersesuaian dengan Dana Preservasi Jalan**, seperti misalnya yang diatur dalam UU PDRD dan UU Jalan beserta peraturan pelaksanaannya. Dengan kata lain, Dana Preservasi Jalan sudah dapat

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm. 82.

<sup>73</sup> Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, *Loc.cit.*

dipastikan menerapkan konsep *earmarking*, sedangkan dana yang dihimpun dan tidak menerapkan konsep *earmarking* tidak dapat dikualifikasikan sebagai Dana Preservasi Jalan. **Namun, bila maksud *earmarking* dimaknai sebagai tipe *earmarking* yang lemah, maka pengaturan dalam UU PDRD dan UU Jalan beserta peraturan pelaksanaannya dapat dikualifikasikan sebagai *earmarking*.** Oleh karena itu, peraturan mengenai tata kelola Dana Preservasi Jalan menjadi hal yang penting untuk diadakan sebagai tafsir apakah maksud *earmarking* dalam Pasal *a quo* merupakan tipe *earmarking* dalam arti kuat atau lemah.

Lebih lanjut, bila hendak diperbandingkan dengan pengaturan beberapa negara mengenai dana yang digunakan untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi jalan dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 3. Perbandingan Pengaturan Dana Preservasi Jalan**

SINGAPURA	FILIPINA
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pajak Jalan Singapura (<i>Road Tax Singapore</i>) adalah pajak progresif yang diterapkan untuk semua kendaraan bermotor tergantung pada:               <ul style="list-style-type: none"> <li>☐ jenisnya (mobil, sepeda motor dan skuter, bus, kendaraan barang, barang-penumpang sekaligus kendaraan);</li> <li>☐ kapasitas mesin (atau peringkat daya motor untuk mobil listrik, petro-listrik dan sepeda motor) atau kapasitas daya angkut dengan beban maksimum; dan</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pemerintah Filipina melalui Republic Act No. 879 tentang <i>An Act Imposing A Motor Vehicle User's Charge on Owners of All Types of Motor Vehicles and for Other Purposes</i> mewajibkan bagi pemilik kendaraan untuk membayar <i>Vehicle User's Charge</i>.</li> <li>▪ Seluruh uang yang dikumpulkan berdasarkan UU ini akan diperuntukkan semata-mata dan digunakan secara eksklusif:               <ul style="list-style-type: none"> <li>☐ untuk pemeliharaan jalan dan perbaikan drainase jalan;</li> </ul> </li> </ul>

SINGAPURA	FILIPINA
<p><input type="checkbox"/> bahan bakar yang digunakan untuk bus, kendaraan pengangkut barang dan penumpang.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Penarikan <i>Road Tax</i> berada di bawah kewenangan LTA yang diatur di dalam Article 11 (<i>Charge of Tax on Vehicles</i>) <i>Road Traffic Act</i> Chapter 276.</li> <li>▪ Pada peraturan tersebut disebutkan bahwa penarikan pajak dilakukan oleh LTA untuk setiap kendaraan bermotor yang diadakan pada saat: <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Registrasi pertama dari setiap kendaraan di bawah UU ini; dan</li> <li>2) Setiap kendaraan digunakan atau disimpan di jalan manapun di Singapura.</li> </ul> </li> </ul>	<p><input type="checkbox"/> untuk pemasangan lampu lalu lintas dan peralatan keselamatan jalan yang memadai dan efisien; dan</p> <p><input type="checkbox"/> untuk kontrol pencemaran udara.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Section 7 (<i>Disposition of Monies Collected</i>) mengatur: Seluruh dana yang terkumpul disimpan dalam 4 perbendaharaan nasional, yaitu: (1) <i>Special Road Support Fund</i>; (2) <i>Special Local Road Fund</i>; (3) <i>Special Road Safety Fund</i>; dan (4) <i>Special Vehicle Pollution Control Fund</i>.</li> <li>▪ Distribusi dana tersebut sesuai UU diatur sebagai berikut: <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 80% dialokasikan ke <i>Special Road Support Fund</i>;</li> <li><input type="checkbox"/> 5% dialokasikan ke <i>Special Local Road Fund</i>;</li> <li><input type="checkbox"/> 7,5% dialokasikan ke <i>Special Vehicle Pollution Control Fund</i>.</li> </ul> </li> </ul>

**Sumber: Diolah Penulis, 2019.**

Bila hendak dicermati, praktik Singapura dan Filipina menunjukkan memang tidak ada keseragaman pengaturan terkait dana yang digunakan untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi jalan. Praktik di Singapura setidaknya dapat dilihat merupakan bentuk implementasi dari *earmarking* tipe A dalam tipologi McCleary, sedangkan praktik di Filipina merupakan bentuk implementasi dari *earmarking* tipe C dalam tipologi McCleary. Khusus dalam praktik Indonesia, tentu masih terbuka arah politik hukum mengenai Dana Preservasi Jalan, apakah akan

diarahkan pada konsep *earmarking* yang kuat, atau semata pada konsep *earmarking* yang lemah.

*Quo vadis* pengaturan mengenai Dana Preservasi Jalan sangat berkaitan dengan penyelenggaraan 5 (lima) pilar keselamatan jalan. Pengaturan Dana Preservasi Jalan sangat berpengaruh dalam perwujudan jalan yang berkeselamatan. Yang dimaksud dengan jalan yang keselamatan yakni, adanya tanggung jawab untuk menyediakan infrastruktur jalan yang berkeselamatan dengan melakukan perbaikan pada tahap perencanaan, desain, konstruksi dan operasional jalan, sehingga infrastruktur jalan yang disediakan mampu mereduksi dan mengakomodir kesalahan dari pengguna jalan.<sup>74</sup> Adanya pengaturan lebih rinci mengenai Dana Preservasi Jalan ini sangat penting untuk menyediakan infrastruktur jalan yang berkeselamatan dengan melakukan perbaikan pada tahap perencanaan, desain, konstruksi dan operasional jalan.<sup>75</sup> Adanya kejelasan pengaturan Dana Preservasi Jalan, yang nantinya khusus digunakan untuk kegiatan pemeliharaan, rehabilitasi, dan rekonstruksi jalan secara berkelanjutan<sup>76</sup> akan mendukung penyediaan infrastruktur jalan yang berkeselamatan.

---

<sup>74</sup> Bappenas, *Op.cit.*

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Pasal 1 angka 28 Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

## PERMASALAHAN PENGATURAN SEPEDA MOTOR (R2) SEBAGAI ANGKUTAN UMUM

---

Pengaturan R2 sebagai angkutan umum diuraikan dalam: **Pertama**, Pasal 47 ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf a, dan ayat (3) huruf a dan b UU LLAJ yang mengatur bahwa, kendaraan terdiri atas Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Tidak Bermotor.<sup>77</sup> Kendaraan Bermotor dikelompokkan berdasarkan jenis: (a) sepeda motor; (b) mobil penumpang; (c) mobil bus; mobil barang; dan (e) kendaraan khusus.<sup>78</sup> Kendaraan Bermotor dikelompokkan berdasarkan fungsi: (a) Kendaraan Bermotor perseorangan; dan (b) Kendaraan Bermotor Umum.<sup>79</sup> **Kedua**, Pasal 137 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa, “Angkutan orang yang menggunakan Kendaraan Bermotor berupa Sepeda Motor, Mobil Penumpang, atau bus”.<sup>80</sup> **Ketiga**, Pasal 3 ayat (1) huruf a dan Pasal 3 ayat (2) huruf a PP No. 74 Tahun 2014 yang mengatur bahwa, angkutan orang dan/atau barang dapat menggunakan Kendaraan Bermotor; dan Kendaraan Tidak Bermotor. Kendaraan Bermotor dikelompokkan dalam: Sepeda motor; Mobil penumpang; Mobil bus; dan Mobil barang.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Pasal 47 ayat (1) huruf a dan b Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

<sup>78</sup> Pasal 47 ayat (2) huruf a Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

<sup>79</sup> Pasal 47 ayat (3) huruf a dan b Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

<sup>80</sup> Pasal 137 ayat (2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

<sup>81</sup> Pasal 3 ayat (1) huruf a dan Pasal 3 ayat (2) huruf a Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

## A. Kondisi Empirik Sepeda Motor (R2) Sebagai Angkutan Umum

Dalam kondisi empirik, transportasi *online* diantara berupa R2 sebagai angkutan umum digambarkan sebagai berikut: (a) eksistensi ojek konvensional/pangkalan; (b) adanya ojek daring sebagai angkutan umum orang; dan (c) adanya ojek daring sebagai angkutan umum barang. Berdasarkan Survei dari YLKI pada tahun 2017 menyatakan bahwa, alasan konsumen memilih transportasi *online* terdiri dari 4 (empat) hal, yakni: aman sebesar 61,4%, murah sebesar 84,1%, cepat sebesar 81,9%, dan nyaman sebesar 78,8%.<sup>82</sup> Persepsi Konsumen terhadap Layanan Transportasi *Online* diuraikan dalam data berikut: sangat baik sebesar 77,7%, cukup sebesar 21,8%, kurang baik sebesar 0,4%, dan sangat buruk sebesar 0,1%.<sup>83</sup> Berdasarkan hal tersebut maka secara empirik transportasi *online* mendapatkan tanggapan yang baik dari konsumen.

Dalam data yang lain, YLKI merilis data perihal alasan kekecewaan konsumen terhadap transportasi *online* dalam tabel berikut:<sup>84</sup>

**Tabel 4. Alasan Kekecewaan Konsumen terhadap Transportasi Online**

No.	Kekecewaan Konsumen	Jumlah	%
1	Pengemudi meminta dibatalkan/ <i>cancel</i>	1041	22,3
2	Sulit mendapatkan pengemudi/ <i>driver</i>	989	21,19
3	Pengemudi membatalkan secara sepihak	757	16,22
4	Aplikasi map rusak/ <i>error</i>	612	13,11
5	Plat No. tidak sama dengan kendaraan yang dibawa	563	12,06
6	Pengemudi tidak datang	296	6,34

<sup>82</sup> YLKI, “Survei Transportasi Online 2017”, dalam Kalamullah Ramli, “Transportasi Berbasis Aplikasi dan Tantangan Regulasi di Indonesia”, *Bahan Paparan*, The Center for Science and Technology Research (CSTR), Universitas Indonesia, Jakarta, 2018.

<sup>83</sup> *Ibid.*

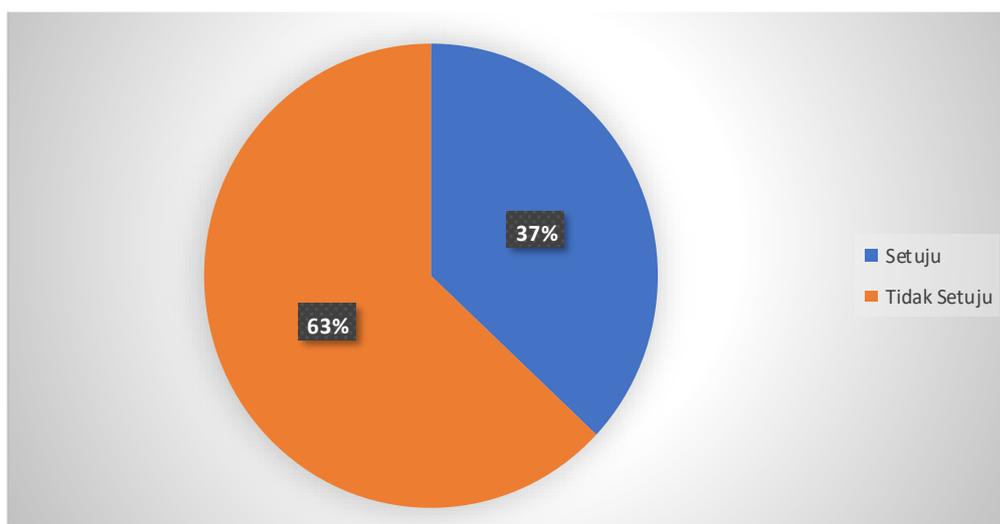
<sup>84</sup> *Ibid.*

No.	Kekecewaan Konsumen	Jumlah	%
7	Kondisi kendaraan kurang baik	282	6,04
8	Pengemudi tidak jujur kepada konsumen	235	5,03
9	Pengemudi memulai perjalanan sebelum bertemu dengan pelanggan	232	4,97
10	Pengemudi ugal-ugalan	221	4,73
11	Kendaraan bau asap rokok	215	4,61
12	Pengemudi tidak mau diberi tahu	135	2,89
13	Pengemudi merokok saat berkendara	35	0,75

Sumber: YLKI, 2017.

Data perihal ketidakpuasan konsumen tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan melakukan survei untuk melihat bagaimana pandangan konsumen terkait urgensi pengaturan transportasi *online* (dalam konteks ini R2/sepeda motor) yang mengatur hak dan kewajiban konsumen, *driver*, dan perusahaan aplikasi demi meningkatkan kepuasan konsumen dan kelayakan transportasi *online* sebagai angkutan umum/khususnya R2/sepeda motor, yang data perihal tersebut juga digambarkan oleh YLKI dalam diagram berikut:<sup>85</sup>

**Bagan 4. Survei Urgensi Pengaturan R2 sebagai Angkutan Umum**



<sup>85</sup> *Ibid.*

**Sumber: YLKI, 2017.**

Berdasarkan hal tersebut maka pengaturan terhadap transportasi *online* sebenarnya *urgent* untuk diwujudkan tetapi konsumen belum banyak yang memiliki kesadaran hukum bahwa pengaturan tersebut penting untuk menjamin hak-haknya dan meningkatkan pelayanan transportasi *online*. Selain itu, isu pengaturan tersebut juga mengemuka dengan adanya isu diantaranya,<sup>86</sup> keamanan data pribadi konsumen, kemacetan, pembatasan kuota unit transportasi *online*, pemutusan kemitraan sepihak, dan keselamatan (khususnya perihal penggunaan *handphone* dalam berkendara/praktik transportasi *online*).

## **B. Perbandingan Pengaturan Sepeda Motor (R2) sebagai Angkutan Umum**

Kehadiran kendaraan roda dua sebagai moda transportasi pengangkutan orang cukup marak di Asia Tenggara, Asia Selatan, Afrika dan Amerika Latin. Berdasarkan pola kewilayahan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kendaraan roda dua sebagai angkutan umum lazimnya ditemukan di negara-negara berkembang di mana pemerintahnya belum mampu untuk menyediakan sarana transportasi massa yang memadai bagi warga negaranya. Bagi masyarakat dengan tingkat ekonomi lemah, kendaraan roda dua menyediakan kemurahan harga untuk mengadakan perjalanan, fleksibilitas serta penghematan waktu.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Hasil Transkrip *Focus Group Discussion* dalam Sesi Tanya Jawab *Roadshow* di Batam, Jakarta, Denpasar, dan Medan.

<sup>87</sup> Arif Hasan and Mansoor Raza, "Motorbike Mass Transit An Exploration into the Potential and Problems of the Rapid Increase in the Use of Motorcycles as a Transport Mode in Karachi, Pakistan", <http://arifhasan.org/wp-content/uploads/2012/10/motorbikemasstransit-AH-138.pdf>, diakses 21 April 2018.

Di Asia Tenggara, Singapura yang memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi cukup tinggi baik tidak mengakomodasi kendaraan roda dua sebagai kendaraan angkutan umum orang. Pihak penyedia jasa angkutan umum daring pun tidak menyediakan jasa layanan kendaraan roda dua untuk pengangkutan orang. Grab secara resmi menyatakan bahwa mereka tidak akan membuka layanan jasa ojek motor di Singapura.<sup>88</sup> Pertimbangannya ialah karena jasa ojek motor tidak relevan dengan pasar di negara tersebut. Berdasarkan ketentuan di negara tersebut, Pemerintah Singapura tidak mengategorikan kendaraan sepeda motor sebagai bagian dari transportasi umum. Saat ini tidak ada layanan jasa kendaraan roda dua yang tersedia di Singapura.

Di Filipina, layanan ojek motor muncul sebagai salah satu produk aplikasi Grab yang muncul dengan nama Grab Bike pada November 2015.<sup>89</sup> Pada bulan Januari 2016, Badan Pengaturan dan Waralaba Transportasi Darat memerintahkan Grab Bike untuk menghentikan layanan mereka. Alasan penghentian tersebut disebabkan karena penggunaan sepeda motor sebagai kendaraan untuk menyediakan layanan pengangkutan dianggap bertentangan dengan **Public Service Law and Department Order No. 2015-011**.

Status sepeda motor dan sepeda biasa **tidak dianggap masuk ke dalam kategori transportasi umum karena alasan keamanan**, terutama

---

<sup>88</sup> Judith Balea, "Grab Reveals What Its Green Motorbikes in Singapore are for", <https://www.techinasia.com/grab-motorbikes-enforcers-singapore>, diakses 21 April 2018.

<sup>89</sup> **Paul Garcia, "LTFRB: No Permit for 'GrabBike' to Operate"**, <http://cnnphilippines.com/metro/2015/11/09/GrabBike-GrabTaxi-LTFRB-motorcycle-service.html>, **diakses 21 April 2018**.

di wilayah perkotaan yang padat penduduk menurut kebijakan dari Departemen Transportasi dan Komunikasi. *Metropolitan Manila Development Authority* mengeluarkan laporan yang menyatakan bahwa kecelakaan sepeda motor menempati ukuran kecelakaan lalu lintas tertinggi di Metro Manila terhitung sejak Januari hingga November 2015. Dari 696 kecelakaan lalu lintas yang terjadi, 236 di antaranya dialami oleh pengendara sepeda motor. Survey ini digunakan sebagai rujukan bagi Badan Pengaturan dan Waralaba Transportasi Darat untuk menolak memberikan status transportasi umum kepada kendaraan roda dua.

**Republic Act 4136** atau **Land Transportation and Traffic Code** mengamanatkan semua kendaraan untuk didaftarkan ke Departemen Transportasi Darat. Di bawah undang-undang itu, sebagian besar kendaraan dapat diklasifikasikan sebagai milik umum atau pribadi. Sisanya yang membutuhkan registrasi adalah kendaraan untuk dijual, kendaraan pemerintah, dan kendaraan wisata. Kendaraan umum dapat menyediakan fasilitas transportasi bagi warga dengan menarik biaya seperti taksi dan *jeepney*, sepanjang mendapat izin dari Badan Pengaturan dan Waralaba Transportasi Darat. Kendaraan pribadi hanya dapat digunakan oleh pemiliknya, dan tidak dapat digunakan untuk mengambil orang asing demi menghasilkan uang.

Masalah untuk ojek *online* adalah **kendaraan sepeda motor hanya dimungkinkan untuk masuk ke dalam kategori kendaraan pribadi atau pemerintah**. Menurut hukum, kendaraan pribadi "tidak boleh digunakan untuk menyewakan jasa dalam keadaan apa pun" sementara kendaraan pemerintah, secara prinsip, hanya dapat digunakan untuk memenuhi fungsi pemerintah. Dengan demikian, pengendara sepeda motor tidak



dapat mengambil penumpang lalu menagih mereka uang. Departemen Transportasi dan Komunikasi Filipina menyatakan bahwa **sepeda motor tidak termasuk ke dalam bagian perencanaan penyediaan transportasi publik di area perkotaan** sesuai yang telah dirancang oleh negara. Pasca keluarnya larangan dari instansi terkait, Grab Bike masih tetap beroperasi di Filipina. Pada bulan Maret 2016 Pemerintah Filipina menangkapi pengemudi taksi maupun ojek online yang masih tetap beroperasi. Saat ini Grab Bike sudah tidak beroperasi lagi di Filipina.

Di Thailand, Departemen Transportasi Darat (**Department of Land Transport**) mengeluarkan Undang-Undang Kendaraan Tahun 2004 tentang Pengaturan Jasa Taksi Sepeda Motor (*Vehicle Law 2004 on Control of Motorcycle Taxi Service*) untuk mengklasifikasikan jenis sepeda motor berdasarkan penggunaan pribadi atau penggunaan publik. Secara resmi, pemerintah Thailand mengakomodasi kendaraan roda dua sebagai sarana pengangkutan orang dengan standar-standar yang harus dipatuhi. Undang-Undang tersebut mengatur hal-hal terkait pendaftaran layanan ojek motor, standar keamanan layanan, dan syarat-syarat yang harus dipenuhi pribadi pengemudi. Undang-Undang tersebut juga menetapkan *tariff rate* 2 km pertama penggunaan jasa tidak melebihi besaran 25 Baht dan untuk kilometer berikutnya tidak boleh melebihi 5 Baht/km. Jika jaraknya lebih dari 5 km, maka tarif dapat diatur sesuai dengan negosiasi antara pengemudi dan penumpang. Pengemudi ojek motor diwajibkan untuk membayar pajak 100 Baht per tahun dan 150 Baht per 3 tahun untuk SIM khusus. Kendaraan R2 yang digunakan untuk mengangkut penumpang diwajibkan mengenakan plat kuning dengan



font berwarna hitam. Pengemudi wajib mengenakan jaket khusus perusahaan jasanya.

Layanan ojek kendaraan roda dua bermotor di Nigeria dikenal dengan nama **Okada**. Munculnya kehadiran ojek sepeda motor informal tersebut telah berlangsung sejak tahun 1980 sebagai reaksi atas transportasi perkotaan Nigeria yang tidak memadai serta didorong oleh situasi ekonomi negara. Kehadiran Okada menjadi pendongkrak aktivitas ekonomi masyarakat kelas bawah. Okada sekarang menjadi salah satu moda transportasi utama di Nigeria, dan merupakan sistem transportasi murah dan mudah beradaptasi yang paling populer di negara tersebut. Di samping menghadirkan banyak sisi positif, Okada juga menimbulkan kontroversi disebabkan oleh ketiadaan pengaturan hukum serta tingginya angka kecelakaan. Pengendara Okada sering kali melanggar peraturan lalu lintas dan tidak mengenakan helm saat beroperasi.

Operasi ojek kendaraan roda dua diatur oleh Asosiasi Pengendara Sepeda Motor Komersial di negara bagian masing-masing yang mengatur retribusi, etika operasi, minimum biaya tarif per jarak, penanganan kasus kecelakaan, kasus kepolisian dan sebagainya. Sebagai kendaraan transportasi informal, mereka tidak diatur oleh pemerintah pusat. Bahkan pada praktiknya Kebijakan Transportasi Nasional dan Peraturan Keselamatan Jalan tidak menangkap ojek sepeda motor yang tidak sesuai dengan kebijakan dan peraturan mereka.

Ketiadaan pengaturan nasional yang seragam mendorong kewenangan untuk mengatur ojek sepeda motor berada di bawah kewenangan pemerintah daerah. Pada tahun 2012, Pemerintah Negara Bagian Lagos mengeluarkan **Lagos State Road Traffic Law 2012** yang

berisi ketentuan terhadap kendaraan ojek motor. Peraturan hukum ini membatasi wilayah jalan yang boleh dilewati oleh ojek sepeda motor serta memberikan persyaratan yang tegas bagi tiap pengendara sepeda motor untuk menaati peraturan. Art. 3 (4) Lagos State Road Traffic Law mengatur: operator sepeda motor tidak boleh membawa lebih dari satu (1) penumpang sekaligus, serta dilarang membawa seorang wanita hamil, anak di bawah usia 12 tahun, atau orang dewasa dengan bayi atau beban berat / besar yang diletakkan di kepala atau yang mana posisi duduknya melanggar posisi normal di sepeda motor.

### **C. Quo Vadis Pengaturan Sepeda Motor (R2) Sebagai Angkutan Umum**

Semua kendaraan bermotor berfungsi sebagai alat angkutan. Alat angkutan bermotor dibedakan alat angkutan orang yakni sepeda motor, mobil penumpang, dan bus, sedangkan alat angkutan barang mobil barang. Alat angkutan orang atau barang dibedakan menjadi: Pertama, alat angkutan perseorangan yaitu tidak membayar dan diregistrasi sebagai angkutan pribadi: (1) mobil penumpang dan bus untuk orang; dan (2) mobil barang untuk barang. Alat angkutan umum yaitu membayar dan diregistrasi sebagai angkutan umum: (1) mobil penumpang dan bus untuk orang; dan (2) mobil barang untuk barang.

Dalam Pasal 137 ayat (2) dan Pasal 3 ayat (1) huruf a UU LLAJ dan Pasal 3 ayat (2) huruf a PP No. 74 Tahun 2014 mengatur bahwa kendaraan R2 **dapat menjadi angkutan orang tetapi tidak dapat menyelenggarakan angkutan umum orang dan/atau barang** karena tetapi Kendaraan Bermotor Perseorangan (lihat Pasal 138 ayat (3), Pasal 47 ayat (2) dan (3) huruf a dan b, Pasal 77 ayat (2) huruf b, Pasal 80 huruf d UU No. 22 Tahun

2009). Perbedaan antara Kendaraan Bermotor Umum dan Kendaraan Bermotor perseorangan **hanya pada adanya pungutan bayaran** (Pasal 1 angka 10 UU LLAJ), bukan karena kendaraan R2/sepeda motor tidak menyelenggarakan angkutan orang dan/atau barang.

Secara yuridis penggunaan sepeda motor (R2) sebagai alat Angkutan Umum dengan pertimbangan: Pasal 138 ayat (3) jo. Pasal 47 ayat (3) UU LLAJ tidak memasukkan R2 sebagai Kendaraan Bermotor Umum; dan faktor keselamatan, keamanan, dan kenyamanan. Membuka kemungkinan penggunaan R2 sebagai angkutan umum dengan pertimbangan: Pertama, dalam UU LLAJ tidak ada ketentuan yang secara tegas melarang atau memerintahkan penggunaan R2 sebagai angkutan umum baik untuk orang ataupun barang; dan Kedua, faktor keselamatan dan keamanan harus mendapatkan perhatian, misalnya jarak yang ditempuh, waktu, dan wilayah operasi. Dalam Dokumen Pembahasan UU LLAJ, ada semangat untuk tidak mendorong penggunaan R2 sebagai alat angkutan umum dengan pertimbangan kurang terjaminnya keselamatan, keamanan, dan kenyamanan serta adanya perintah kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk mengembangkan dan menyediakan angkutan umum massal dengan menggunakan mobil penumpang dan bus. Kurangnya jaminan keselamatan dan keamanan R2 pun dijadikan pertimbangan hukum para hakim konstitusi ketika memutuskan Perkara No. Putusan No. 41/PUU-XVI/2018. Mahkamah Konstitusi menentukan bahwa pelarangan sepeda motor sebagai angkutan umum dalam UU LLAJ tidak bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945 karena sebagai bagian dari angkutan jalan, diperlukan

angkutan yang memberikan jaminan keamanan dan keselamatan bagi pengunanya.<sup>90</sup>

Penyelenggaraan angkutan umum orang/barang dengan R2/sepeda motor dapat menjadi fenomena transisional sebelum tersedia transportasi massal modern. Secara bertahap/berangsur-angsur transportasi akan terus berkembang dari kapasitas perseorangan menjadi transportasi massal. Dengan demikian, dikarenakan R2/sepeda motor dapat menjadi fenomena transisional, maka pada masa transisi itu harus diatur. R2/sepeda motor sebagai kebijakan transisional dibuktikan dengan pengaturan Pasal 158 ayat (1) UU LLAJ yang menyatakan bahwa, “Pemerintah menjamin ketersediaan angkutan massal berbasis Jalan untuk memenuhi kebutuhan angkutan orang dengan Kendaraan Bermotor Umum di kawasan perkotaan”. Kemudian, dalam Pasal 158 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2009 diatur pula bahwa, “angkutan massal [...] harus didukung dengan mobil bus yang berkapasitas angkut massal; lajur khusus; trayek angkutan umum lain yang tidak berimpitan dengan trayek angkutan massal; dan angkutan pengumpan”. Berdasarkan hal tersebut, UU LLAJ mengamanatkan penyelenggaraan angkutan massal berbasis jalan untuk memenuhi kebutuhan angkutan masyarakat. Namun dalam proses menuju terwujudnya penyelenggaraan angkutan massal yang layak diperlukan R2/sepeda motor yang akan menjawab kebutuhan angkutan masyarakat selama angkutan massal yang layak masih dalam proses penyediaan.

---

<sup>90</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No 41/PUU-XVI/2018 perihal perkara Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 28 Juni 2018, hlm.32-33.

Dalam penerapan kebijakan transisional ini, Pemerintah atau Pemerintah Daerah harus didorong untuk mengambil peranan dengan tujuan: Pertama, menunjukkan adanya tanggung jawab menjamin keselamatan dan keamanan bagi warga negara; dan Kedua, mencegah terjadinya konflik dan persaingan tidak sehat antarpelaku usaha angkutan daring itu sendiri maupun antara pelaku usaha angkutan umum daring dengan yang konvensional. Pengambilan peranan itu dapat didasarkan pada: Pertama, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terutama dalam Lampiran Pembagian Kewenangan di bidang Perhubungan. Di antaranya kewenangan pusat dan daerah untuk melakukan: (a) pengaturan penyediaan angkutan umum baik angkutan umum massal yang konvensional maupun daring termasuk R2 dengan pembatasan tertentu; dan (b) hubungan hukum antara pemilik aplikasi dengan perusahaan angkutan umum serta antara pemilik aplikasi/perusahaan angkutan umum dengan para pengemudi angkutan umum daring. Kesepakatan antara pelaku usaha angkutan umum baik konvensional maupun daring dengan: tujuan untuk mencegah terjadinya konflik horizontal dengan mendasarkan pada UU Penanganan Konflik Sosial sebagai tanggung jawab Pemerintah Daerah; dan kesepakatan dapat diarahkan pada aspek ruang wilayah operasi, kelompok masyarakat yang dilayani, jarak tempuh R2, tarif dan aspek lain yang disepakati.

*Quo vadis* penyesuaian pengaturan perihal sepeda motor (R2) sebagai angkutan umum sangat berkaitan dengan perwujudan pilar keselamatan khususnya pilar ketiga kendaraan yang berkeselamatan. Yang dimaksud dengan kendaraan yang berkeselamatan adalah adanya



tanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap kendaraan yang digunakan di jalan telah mempunyai standar keselamatan yang tinggi, sehingga mampu meminimalisir kejadian kecelakaan yang diakibatkan oleh sistem kendaraan yang tidak berjalan dengan semestinya.<sup>91</sup> Selain itu, kendaraan juga harus mampu melindungi pengguna dan orang yang terlibat kecelakaan untuk tidak bertambah parah, jika menjadi korban kecelakaan.<sup>92</sup> Adanya fenomena R2 sebagai angkutan umum akan berdampak pada terhambatnya perwujudan pilar ketiga kendaraan yang berkeselamatan. Hal ini disebabkan dari aspek keselamatan dan keamanan, R2 tidak memenuhi syarat sebagai angkutan umum. Dengan demikian, pengaturan larangan atas penggunaan R2 sebagai angkutan umum harus ditegaskan.

---

<sup>91</sup> Bappenas, *Loc.cit.*

<sup>92</sup> *Ibid.*

## PERMASALAHAN PENGATURAN ANGKUTAN MASSAL DAN KONEKTIVITAS ANTAR MODA TRANSPORTASI

Pengaturan angkutan massal dan konektivitas antar moda transportasi: **Pertama**, dalam Pasal 158 ayat (1) dan (2) UU LLAJ yang mengatur bahwa, **Pemerintah menjamin ketersediaan angkutan massal berbasis Jalan** untuk memenuhi kebutuhan angkutan orang dengan Kendaraan Bermotor Umum di kawasan perkotaan.<sup>93</sup> Angkutan massal harus didukung dengan: **(a) mobil bus yang berkapasitas angkut massal; (b) lajur khusus; (c) trayek angkutan umum lain yang tidak berimpitan dengan trayek angkutan massal; dan (d) angkutan pengumpan.**<sup>94</sup> Dalam Pasal 159 UU LLAJ mengatur bahwa, **ketentuan lebih lanjut mengenai angkutan massal** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 158 **diatur dengan Peraturan Menteri** yang bertanggung jawab di bidang sarana dan Prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.<sup>95</sup>

Pengaturan lebih lanjut tersebut dimuat dalam Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan yang diubah dengan Peraturan Menteri Perhubungan No. 27 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan. Peraturan Menteri tersebut mengatur beberapa hal yakni: **Pertama**, yang dimaksud dengan Angkutan Massal Berbasis Jalan adalah suatu sistem angkutan umum

<sup>93</sup> Pasal 158 ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

<sup>94</sup> Pasal 158 ayat (2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

<sup>95</sup> Pasal 159 Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

yang menggunakan mobil bus dengan jalur khusus yang terproteksi sehingga memungkinkan peningkatan kapasitas angkut yang bersifat massal yang dioperasikan di Kawasan Perkotaan.<sup>96</sup>

**Kedua**, penyelenggaraan Angkutan Massal Berbasis Jalan harus memenuhi Standar Pelayanan Minimal meliputi jenis pelayanan dan mutu pelayanan. Jenis pelayanan meliputi: keamanan, keselamatan, kenyamanan, keterjangkauan, kesetaraan, dan keteraturan, sedangkan mutu pelayanan meliputi indikator dan nilai, ukuran, atau jumlah.<sup>97</sup> Keamanan merupakan standar minimal yang harus dipenuhi untuk terbebasnya pengguna jasa dari gangguan perbuatan melawan hukum dan/atau rasa takut.<sup>98</sup> Keamanan terdiri atas:<sup>99</sup> keamanan di halte dan fasilitas pendukung halte meliputi: lampu penerangan, petugas keamanan, dan informasi gangguan keamanan; dan keamanan di mobil bus meliputi: identitas kendaraan, tanda pengenal pengemudi, lampu isyarat tanda bahaya, lampu penerangan, petugas keamanan, dan pengguna kaca film sesuai ketentuan yang berlaku. Keselamatan merupakan standar minimal yang harus dipenuhi untuk terhindarnya dari risiko kecelakaan disebabkan oleh faktor manusia, sarana dan

---

<sup>96</sup> Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan.

<sup>97</sup> Pasal 3 ayat (3), (4), dan (5) Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan.

<sup>98</sup> Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan.

<sup>99</sup> Pasal 4 ayat (2) huruf a dan b Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan.

prasarana.<sup>100</sup> Keselamatan terdiri atas:<sup>101</sup> (a) keselamatan pada manusia meliputi: (1) standar operasional prosedur (SOP) pengoperasian kendaraan; dan (2) standar operasional prosedur (SOP) penanganan keadaan darurat; (b) keselamatan pada mobil bus meliputi: (1) kelaikan kendaraan; (2) peralatan keselamatan; (3) fasilitas kesehatan; (4) informasi tanggap darurat; dan (5) fasilitas pegangan untuk penumpang berdiri; dan (c) keselamatan pada prasarana meliputi: (1) perlengkapan lalu lintas dan angkutan jalan; dan (2) fasilitas penyimpanan dan pemeliharaan kendaraan (*pool*).

Kenyamanan merupakan standar minimal yang harus dipenuhi untuk memberikan suatu kondisi nyaman, bersih, indah, dan sejuk yang dapat dinikmati pengguna jasa.<sup>102</sup> Kenyamanan terdiri atas:<sup>103</sup> (a) kenyamanan di halte dan fasilitas pendukung halte meliputi: (a) kenyamanan di halte dan fasilitas pendukung halte meliputi: (1) lampu penerangan; (2) fasilitas pengatur suhu ruangan dan/atau ventilasi udara; (3) fasilitas kebersihan; (4) luas lantai per orang; dan (5) fasilitas kemudahan naik/turun penumpang; dan (b) kenyamanan di mobil bus meliputi: (1) lampu penerangan; (2) kapasitas angkut; (3) fasilitas pengatur suhu ruangan; dan (4) fasilitas kebersihan; (5) luas lantai untuk berdiri per orang. Keterjangkauan merupakan standar minimal yang harus dipenuhi untuk memberikan kemudahan bagi Pengguna Jasa

---

<sup>100</sup> Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan.

<sup>101</sup> Pasal 5 ayat (2) huruf a-c Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan.

<sup>102</sup> Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan.

<sup>103</sup> Pasal 6 ayat (2) huruf a dan b Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan.

mendapatkan akses Angkutan Massal Berbasis Jalan dan tarif yang terjangkau.<sup>104</sup> Keterjangkauan terdiri atas:<sup>105</sup> (a) kemudahan perpindahan penumpang antar koridor; (b) ketersediaan integrasi jaringan trayek pengumpan; dan (c) tarif.

Kesetaraan merupakan standar minimal yang harus dipenuhi untuk memberikan perlakuan khusus berupa aksesibilitas, prioritas pelayanan, dan fasilitas pelayanan bagi Pengguna Jasa penyandang cacat, manusia usia lanjut, anak-anak, dan wanita hamil.<sup>106</sup> Kesetaraan terdiri atas:<sup>107</sup> (a) kursi prioritas; (b) ruang khusus untuk kursi roda; dan (c) kemiringan lantai dan tekstur khusus. Keteraturan merupakan standar minimal yang harus dipenuhi untuk memberikan kepastian waktu pemberangkatan dan kedatangan mobil bus serta tersedianya fasilitas informasi perjalanan bagi Pengguna Jasa.<sup>108</sup> Keteraturan terdiri atas:<sup>109</sup> (a) waktu tunggu; (b) kecepatan perjalanan; (c) waktu berhenti di halte; (d) informasi pelayanan; (e) informasi waktu kedatangan mobil bus; (f) akses keluar masuk halte; (g) informasi halte yang akan dilewati (h) ketepatan dan kepastian jadwal kedatangan dan keberangkatan mobil bus; (i) informasi gangguan perjalanan mobil bus; (j) sistem pembayaran.

---

<sup>104</sup> Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan.

<sup>105</sup> Pasal 7 ayat (2) huruf a-c Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan.

<sup>106</sup> Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan.

<sup>107</sup> Pasal 8 ayat (2) huruf a-c Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan.

<sup>108</sup> Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan.

<sup>109</sup> Pasal 9 ayat (2) huruf a-j Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan.

## **A. Kondisi Empirik Angkutan Massal dan Konektivitas Antar Moda Transportasi**

Kondisi terkini mengenai pengaturan angkutan umum jalan raya di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mengenai angkutan massal. Hal ini kemudian juga diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan No. 10 tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan. Angkutan massal sendiri pada dasarnya telah tersedia di beberapa kota besar Indonesia. Sebut saja Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Kota Denpasar. DI DKI Jakarta telah tersedia Transjakarta yang merupakan *Bus Rapid Transit* (BRT) yang pertama ada di Asia Tenggara dan Asia Selatan.<sup>110</sup> Moda Transportasi ini telah beroperasi sejak tahun 2004 yang dimaksudkan sebagai moda transportasi massal dalam mendukung aktivitas di ibukota Jakarta yang sangat padat. Total panjang jalur yang mencapai 251 km menjadikan jalur Transjakarta menjadi yang terpanjang di dunia.<sup>111</sup> Demi memenuhi kebutuhan masyarakat ibukota jam pelayanan Transjakarta kini menjadi 24 jam.<sup>112</sup>

Trans Jogja merupakan salah satu bagian dari penerapan program Bus Rapid Transit oleh Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informasi (Dishubkominfo) Daerah Istimewa Yogyakarta. Trans Jogja berdiri berdasarkan konsorsium empat koperasi pengelola transportasi umum kota dan pedesaan di Yogyakarta (Koperasi Pemuda Sleman, Kopata, Aspada, dan Puskopkar) dan Perum DAMRI. Trans Jogja mulai beroperasi

---

<sup>110</sup> Transjakarta, “Layanan Bus”, <https://transjakarta.co.id/produk-dan-layanan/layanan-bus/transjakarta/>, diakses 21 April 2018.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Ibid.*

sejak Maret 2008. Program ini tidak bertujuan menambah kuota armada bus kota yang telah ada sebelumnya melainkan sebagai bentuk lain peremajaan/substitusi angkutan bus kota. Di provinsi Bali, kebutuhan akan angkutan umum pada dasarnya sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Menjawab kebutuhan tersebut Pemerintah Provinsi Bali meluncurkan produknya yang dinamakan Trans Sarbagita, yang merupakan kependekan dari Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan, yang mana merupakan nama beberapa kabupaten dan kota yang dilalui oleh trayek Trans Sarbagita ini.<sup>113</sup>

Mencakup 17 Trayek Utama dan 36 Trayek Feeder (dalam kota/kabupaten) ke dalam Satu Kesatuan Sistem Jaringan Pelayanan, dengan koneksitas antar jaringan tinggi dan menjangkau seluruh wilayah Sarbagita. Jenis angkutan yang dipergunakan disesuaikan dengan lebar / ruang jaringan jalan, memberdayakan angkutan yang ada/kerja sama operasional dan tempat naik-turun penumpang (Halte) yang disediakan di-design untuk tujuan mendisiplinkan pramudi maupun penumpang.<sup>114</sup> Penyediaan *Public Transport* (AKAP, AKDP Angkutan Perkotaan) yang akuntabel, khusus wilayah Sarbagita dengan Angkutan Umum Trans SARBAGITA, melalui restrukturisasi trayek lintas kota / kabupaten dan trayek dalam kota / kabupaten (*Feeder*). menjadi satu kesatuan sistem jaringan pelayanan.

Di tengah usaha menyediakan angkutan umum massal yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat di Indonesia, masih belum adanya

---

<sup>113</sup> Dishubinkom, “Angkutan Umum Trans Sabargita”, <http://www.dishubinkom.baliprov.go.id/id/ANGKUTAN-UMUM-Trans-SARBAGITA>, diakses 21 April 2018.

<sup>114</sup> *Ibid.*

peraturan di tingkat pelaksanaan yang menjadi payung dalam menjawab permasalahan konektivitas antar moda transportasi yang ada. Hal ini perlu menjadi perhatian khusus dan serius mengingat penyediaan angkutan umum massal baru dapat berjalan maksimal dalam memberikan manfaat kepada masyarakat ketika sudah tekoneksinya antar moda transportasi, sehingga kendaraan pribadi tidak lagi menjadi idola dalam transportasi di Indonesia.

### **B. Perbandingan Pengaturan Angkutan Massal dan Konektivitas Antar Moda Transportasi**

Singapura merupakan salah satu negara di Asia dengan pelayanan angkutan umum serta konektivitas antar moda sarana transportasi dengan kualitas pelayanan dan fasilitas yang paling memadai. Keberadaan sarana transportasi yang memadai serta menyajikan banyak pilihan bagi warga negaranya berimbang pula dengan ketentuan terkait harga pelayanan jasa pengangkutan. Berdasarkan penelitian yang diadakan oleh firma konsultasi Credo di London atas 35 kota di dunia terkait dengan *economic cost* efisiensi pengangkutan orang dan barang, Singapura muncul sebagai negara dengan status “*the most cost-efficient public transport network in the world.*”<sup>115</sup>

Kajian tersebut menyimpulkan bahwa Singapura memiliki sistem kapasitas yang tinggi untuk memenuhi permintaan (*demand*) akan mobilitas warganya dimana pemerintah telah berhasil menerapkan tata kelola konektivitas yang sangat terintegrasi.<sup>116</sup> Kebijakan pengangkutan

---

<sup>115</sup> Royston Sim, “Study: Singapore's Public Transport System One of World's Most Efficient”, <http://www.straitstimes.com/singapore/transport/study-singapores-public-transport-system-one-of-worlds-most-efficient>, diakses 21 April 2018.

<sup>116</sup> *Ibid.*

orang dan barang di Singapura telah menciptakan rencana yang cukup (*sufficient plans*) untuk memenuhi permintaan di masa mendatang. Faktor tingkat keandalan (*reliability*) dan ketepatan waktu (*punctuality*) menjadi elemen terpenting dalam pelaksanaan serta pengorganisasian sarana angkutan umum massal di Singapura.<sup>117</sup>

Di Thailand, sektor angkutan umum massal yang terdiri atas pengangkutan orang dan barang lewat udara, darat, dan transportasi air tergolong cukup baik apabila dibandingkan dengan anggota ASEAN lainnya. Namun demikian, kota Bangkok tetap memiliki permasalahannya sendiri di bidang penyediaan sarana transportasi. Sistem transportasi umum yang tidak memadai di Bangkok menjadi masalah kepentingan nasional.<sup>118</sup> Hanya sekitar 40% dari total perjalanan harian di Bangkok yang menggunakan transportasi umum, dan hanya 4% dari perjalanan tersebut menggunakan sistem *rel mass rapid transit* (MRT).<sup>119</sup> Pergerakan di kota Bangkok didominasi oleh perjalanan dengan menggunakan kendaraan roda empat dan dua (46%), bus (36%), dan berjalan kaki (14%).<sup>120</sup>

Pemerintah Thailand memberikan prioritas untuk pembangunan lanjutan dari jaringan MRT yang sudah ada. Master Plan MRT di Bangkok Metropolitan Region (M-MAP), 2010–2029 termasuk jalur rel MRT baru dibangun dengan total panjang 508 km. Sayangnya, perhatian yang dicurahkan tidak seimbang pada moda transportasi lain, sehingga

---

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> ADB, “Sector Assessment (Summary): Transport, Country Partnership Strategy: Thailand, 2013–2016”, <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-tha-2013-2016-ssa-01.pdf>, diakses 21 April 2018.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> *Ibid.*

membuat operasi sistem bus dan efektivitasnya berkurang drastis.<sup>121</sup> Pada kenyataannya, sistem bus menjadi sarana pengangkutan orang 10 kali lebih besar dari pada permintaan MRT dan berfungsi sebagai pengumpan (*feeder*) untuk sistem MRT.<sup>122</sup>

Fokus pembangunan transportasi massal di Thailand saat ini adalah peningkatan produktivitas ekonomi dan kemampuan bersaing dalam wilayah bisnis yang terpadu.<sup>123</sup> Sejak 2003, pemerintah Thailand menerapkan kebijakan yang berfokus pada pelebaran jalan raya nasional menuju standar jalan raya empat jalur yang terbagi demi mencapai tujuan tersebut. Pemerintah Thailand memberikan perhatian khusus pada pembangunan jalan raya antarkota atau jalan tol tambahan di sekitar Bangkok. Demi meningkatkan konektivitas antar moda pengangkutan orang dan barang, Pemerintah Thailand beralih ke kemitraan publik-swasta sebagai sumber utama pembiayaan untuk masa depan.<sup>124</sup>

### **C. *Quo Vadis* Pengaturan Angkutan Massal dan Konektivitas Antar Moda Transportasi**

Pada Pasal 158 ayat (1) dan (2) UU LLAJ dijelaskan mengenai peranan pemerintah dalam penyediaan angkutan umum massal, yaitu: (a) Pemerintah menjamin ketersediaan angkutan umum massal berbasis jalan; dan (b) angkutan massal harus didukung dengan mobil khusus dengan kapasitas angkutan massal, jalur khusus, trayek umum lain. Dengan demikian UU LLAJ telah menjamin ketersediaan angkutan umum massal berbasis jalan dan komponen pendukungnya. Hal ini juga dapat

---

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

<sup>124</sup> *Ibid.*

dilihat dari adanya pengaturan lebih lanjut perihal penyelenggaraan angkutan massal berbasis jalan dalam Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang SPM Angkutan Massal Berbasis Jalan.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa aktor utama yang memiliki wewenang dan tanggung jawab dalam menyediakan angkutan umum massal adalah pemerintah. Tidak hanya menyediakan angkutan umum massal, namun pemerintah juga berkewajiban menyediakan angkutan umum yang memenuhi Standar Pelayanan Minimum. Hal ini bertujuan untuk memastikan keamanan, keselamatan, dan kenyamanan pengguna angkutan umum. Tidak hanya itu, terjangkaunya angkutan umum massal, baik secara harga ataupun kemudahan dalam memperoleh akses, harus mendapatkan perhatian khusus. Lebih jauh lagi, boleh adanya diskriminasi terhadap pelanggan merupakan sebuah keharusan. Hal ini berdampak pada ketersediaan fasilitas yang mendukung bagi para penyandang disabilitas untuk mendapatkan akses yang sama dalam penggunaan angkutan umum massal.

Di beberapa daerah hal ini telah mendapatkan perhatian sehingga pengguna angkutan massal dengan disabilitas tetap dapat akses terhadap transportasi umum. Namun dengan kondisi yang sangat sesak pada saat *peak hour*, masih menjadi tantangan tersendiri bagi pengguna angkutan umum massal dengan disabilitas. Demi terjangkaunya seluruh *stakeholder* yang berkepentingan dalam penggunaan angkutan umum massal, dibutuhkan konektivitas yang baik dalam menghubungkan antar moda transportasi yang ada. UU LLAJ menghendaki penyelenggaraan

angkutan umum massal berbasis jalan yang mewujudkan konektivitas antar moda transportasi.

Hal ini dapat dilihat dari Penjelasan Pasal 158 ayat (2) huruf c dan d UU LLAJ yakni: Pertama, yang dimaksud dengan “tidak berimpitan” adalah trayek angkutan umum memiliki kesamaan dengan trayek angkutan massal sehingga memungkinkan timbulnya persaingan yang tidak sehat. Kemudian, yang dimaksud dengan “angkutan pengumpan (*feeder*)” adalah angkutan umum dengan trayek yang berkelanjutan dengan trayek angkutan massal. Berdasarkan hal tersebut, maka penyelenggaraan angkutan massal berbasis jalan harus didukung trayek angkutan umum yang: (a) tidak memiliki kesamaan dengan angkutan massal sehingga tidak terjadi persaingan antar keduanya; dan (b) trayek angkutan umum tersebut harus dapat melanjutkan ke trayek angkutan massal. Dengan demikian, penyelenggaraan angkutan massal yang diatur dalam UU LLAJ harus mewujudkan konektivitas antar moda transportasi.

Provinsi Bali mencoba menanggulangi permasalahan konektivitas ini dengan penyediaan *feeder-feeder* yang berbentuk angkutan kota yang akan menjangkau daerah yang tidak dilalui oleh angkutan umum massal Trans Sarbagita. Hal ini mengingat ukuran Trans Sarbagita yang sangat besar sehingga tidak menjangkau ruas jalan yang berukuran kecil. *Feeder-feeder* ini yang akan mensuplai penumpang ke *shelter* Trans Sarbagita, yang akan melanjutkan perjalanannya menuju lokasi sesuai trayek yang sudah ditentukan.

*Quo vadis* penyelenggaraan penyediaan angkutan massal dan konektivitas antar moda transportasi sangat berkaitan dengan perwujudan pilar keselamatan khususnya pilar ketiga kendaraan yang

berkeselamatan. Yang dimaksud dengan kendaraan yang berkeselamatan adalah adanya tanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap kendaraan yang digunakan di jalan telah mempunyai standar keselamatan yang tinggi, sehingga mampu meminimalisir kejadian kecelakaan yang diakibatkan oleh sistem kendaraan yang tidak berjalan dengan semestinya.<sup>125</sup> Adanya penyelenggaraan penyediaan angkutan massal dan konektivitas antar moda transportasi, mampu meminimalisir kejadian kecelakaan yang diakibatkan oleh sistem kendaraan yang tidak berjalan dengan semestinya. Hal ini disebabkan secara tidak langsung, adanya angkutan massal dan konektivitas antar moda transportasi akan mengurangi penggunaan R2 sebagai angkutan umum, yang tidak memenuhi standar keamanan dan keselamatan untuk digunakan sebagai angkutan umum.

---

<sup>125</sup> Bappenas, *Loc.cit.*

## EFEKTIVITAS UU LLAJ MEMINIMALISIR FATALITAS KECELAKAAN LALU LINTAS

---

Pembentukan suatu produk legislasi dimaksudkan untuk mewujudkan suatu kepentingan tertentu sebagai tujuannya. UU No. 22 Tahun 2009 sebagai pengganti UU No. 14 Tahun 1992 dimaksudkan untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan yang aman, selamat, tertib, dan lancar. Setiap pengguna jalan baik dengan maupun tanpa kendaraan mengharapkan kondisi aman yakni terbebasnya diri dari ancaman tindak kejahatan atau kerusuhan sosial selama berlalu lintas. Pengguna jalan juga menginginkan perjalanan berlalu lintasnya selamat yakni tidak adanya kecelakaan yang melibatkan dirinya sehingga sampai di tempat tujuan dengan selamat. Kelancaran berlalu lintas menjadi dambaan dari setiap pengguna jalan, dalam pengertian selama berlalu lintas tidak dihadapkan pada hambatan-hambatan baik yang berupa kepadatan lalu lintas yang mengarah pada kemacetan atau berupa kondisi ketidaklaikan fungsi jalan. Suatu harapan lain adalah terkondisikannya berlalu lintas yang tertib di mana setiap pengguna jalan mematuhi semua marka, rambu, alat pemberi isyarat lalu lintas, dan pengaturan lalu lintas oleh petugas.

Terciptanya keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran (kamseltibcar) berlalu lintas merupakan tujuan antara (*transitional goal*) dalam rangka terwujudnya tujuan akhir (*final goal*). Tujuan akhir yang diharapkan dapat diwujudkan yaitu: (1) mendorong perekonomian nasional. Artinya terciptanya kamseltibcar lalu lintas diharapkan arus pengangkutan dan distribusi barang atau produk industri berlangsung dengan aman, selamat, tertib, dan lancar sehingga aktivitas

perekonomian baik di lokasi proses produksi dilakukan maupun di lokasi perdagangan produksi terus berkembang; (2) memajukan kesejahteraan umum atau masyarakat baik secara materiil maupun immateriil. Secara materiil, kesejahteraan masyarakat berupa pemenuhan kebutuhan pokok terutama sandang, papan, dan pangan. Pemenuhan kebutuhan pokok dapat diupayakan jika barang kebutuhan pokok dalam jumlah yang cukup dapat terdistribusi dan sampai ke tangan masyarakat. Secara immateriil, kesejahteraan berupa perasaan aman dan selamat khususnya selama berlalu lintas. Masyarakat tidak dihadapkan pada "image" lalu lintas yang diwarnai dengan kecelakaan lalu lintas dengan korban luka parah atau meninggal dunia. Perasaan aman dan selamat tercipta jika jalan dengan lalu lintasnya tidak menjadi "killing field"; (3) memperkuat ikatan persatuan bangsa, dalam pengertian bahwa lalu lintas dan angkutan jalan yang berlangsung dengan kamseltibcar akan berpengaruh pada tingkat mobilitas penduduk antar wilayah semakin tinggi. Mobilitas yang tinggi akan menciptakan interaksi sosial antar etnis atau kelompok masyarakat yang berasal dari wilayah yang berbeda akan berlangsung dengan baik. Kondisi sosial demikian tentu secara potensial akan membangun ikatan sosial sebagai satu bangsa yang semakin kuat.

Tujuan transisi/antara dan tujuan akhir dengan sangat jelas tercermin dalam Pasal 3 UU No. 22 Tahun 2009. Intinya, di satu sisi UU LLAJ menghendaki adanya keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran dalam aktivitas lalu lintas dan angkutan jalan, sedangkan di sisi lain diharapkan UU ini berkontribusi pada perkembangan pembangunan perekonomian dan kesejahteraan umum serta memperkuat integrasi nasional. Logika hukum yang dapat dibangun dari



ketentuan Pasal 3 tersebut bahwa pencapaian lalu lintas dan angkutan jalan yang aman, selamat, tertib, dan lancar diharapkan akan berimplikasi pada perekonomian negara, kesejahteraan masyarakat, dan integrasi kehidupan berbangsa.

Logika hukum di atas memberikan landasan sebuah cita-cita bahwa lalu lintas dan angkutan jalan pasca berlakunya UU No. 22 Tahun 2009 tidak lagi menjadi faktor penyebab penghambat bagi kelancaran pengangkutan dan distribusi barang-barang baik hasil produksi kebutuhan masyarakat dan bahan kebutuhan industri maupun hasil produksi yang akan diekspor dan distribusi barang impor. Pasca berlakunya UU LLAJ tidak ada lagi penilaian bahwa kemacetan dan kecelakaan lalu lintas terutama di kota-kota besar di Indonesia telah menimbulkan kerugian potensial ekonomis mencapai triliunan rupiah.

Pasca berlakunya UU LLAJ diharapkan jalan raya tidak menjadi arena yang menimbulkan perasaan dikotomi yaitu mengasyikan namun juga menakutkan sebagai *killing field* bagi para pengguna jalan. Begitu juga diharapkan lalu lintas dan angkutan jalan tidak menjadi faktor pencipta fenomena kelaparan atau kekurangan kebutuhan pokok di wilayah-wilayah tertentu karena terhambatnya pengangkutan barang kebutuhan pokok masyarakat. Penilaian bahwa jalan berfungsi juga sebagai *killing field* akan semakin berkurang dan dicita-citakan menjadi berkurang, syukur jika mencapai angka nol atau *zero accident* melalui penciptaan LLAJ yang aman, selamat, tertib, dan lancar.

Ke depan, lalu lintas dan angkutan jalan juga berkontribusi pada penciptaan intensitas interaksi sosial antar kelompok komponen bangsa Indonesia. Terciptanya jaringan lalu lintas dan angkutan jalan yang

semakin meluas akan mendukung terjadinya intensitas interaksi sosial antar kelompok etnis sehingga tercipta bangunan perasaan ikatan kebangsaan dan tersubordinasikannya ikatan etnis terhadap ikatan kebangsaan. Kontribusi LLAJ pada penguatan ikatan kebangsaan akan mengurangi konflik etnis yang sering mewarnai perjalanan kehidupan berbangsa.

#### **A. Instrumentasi Hukum**

Mencermati tujuan transisi/antara dan tujuan akhir sebagaimana diuraikan di atas yang dibebankan pada UU LLAJ untuk mengemban 2 (dua) fungsi hukum sekaligus yaitu sebagai alat kontrol sosial dan alat rekayasa sosial.<sup>126</sup> Fungsi kontrol sosial hukum merupakan fungsi konvensional dalam rangka mewujudkan keteraturan atau ketertiban hubungan sosial di antara warga masyarakat. Fungsi kontrol sosial juga dimaksudkan agar di antara warga masyarakat tidak terjadi konflik kepentingan yang akan menyebabkan kekacauan sosial. Jika terdapat perilaku yang menyimpang, para pelakunya harus diberi sanksi yang tegas dengan tujuan agar terdapat efek jera. Kejeraan sangat diperlukan untuk mencegah pengulangan perilaku yang menyimpang.

Sebaliknya, fungsi rekayasa sosial merupakan fungsi modern dalam rangka mewujudkan kondisi sosial, ekonomi, dan politik tertentu sesuai yang dicita-citakan melalui penggunaan hukum. Setiap masyarakat modern membangun cita-cita dari setiap bidang kehidupannya yang diupayakan untuk diwujudkan. Upaya pencapaiannya diserahkan kepada peranan negara melalui pembentukan dan pelaksanaan undang-undang. Fungsi rekayasa sosial lebih diarahkan untuk mengubah perilaku setiap

---

<sup>126</sup> Satjipto Rahardjo, 1989, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung.

orang mengarah pada kondisi sosial-ekonomi-politik yang dicita-citakan. Disinilah fungsi pelayanan pelaksana atau penegak hukum sangat dituntut, bahkan pemberian insentif materiil ataupun immateriil menjadi instrumen utama. Setiap pelanggaran terhadap norma berperilaku tidak harus direspons dengan pemberian sanksi namun dapat juga dengan pengutamaan pemberian bimbingan dan penyadaran arti penting dari kondisi sosial-ekonomi-politik yang dicita-citakan di masa yang akan datang.

Dalam kedudukannya sebagai alat kontrol sosial, UU LLAJ harus mampu mengarahkan perilaku baik para pengguna lalu lintas maupun aparat atau petugas yang terkait dengan lalu lintas agar sesuai dengan pedoman berperilaku yang ada dalam UU tersebut. Para pengguna jalan harus diarahkan untuk mematuhi semua rambu-rambu lalu lintas, marka jalan, alat pemberi isyarat lalu lintas, dan pengaturan lalu lintas oleh petugas. Tujuannya adalah agar tercipta keteraturan, ketertiban, dan kelancaran berlalu lintas. Arus gerak kendaraan dan orang serta perpindahan barang dan/atau orang dari satu tempat ke tempat yang lain dengan menggunakan kendaraan di ruang lalu lintas jalan berlangsung secara tertib, teratur, dan lancar. Kepentingan antara pengguna jalan yang satu dengan lainnya tidak saling bertentangan yang disebabkan oleh ketidakteraturan atau ketidaktertiban atau ketidaklancaran lalu lintas.

Para aparat pelaksana/penegak UU LLAJ diarahkan untuk mematuhi peranan dan tanggung jawab yang sudah dinormakan. Terhadap setiap pelanggaran lalu lintas dan angkutan jalan, para petugas mampu bertindak tegas dalam rangka mendorong kepatuhan pengguna jalan.



Aparat tidak boleh melakukan pemberian legitimasi atau pembenaran terhadap setiap pelanggaran dengan cara pengenaan denda. Pengenaan denda terhadap pelanggaran daya muat kendaraan bermotor berupa kelebihan muatan harus diikuti dengan penyitaan atas barang kelebihan muatan. Jika barang kelebihan muatan tidak disita berarti telah terjadi pengesahan atas pelanggaran dengan cara membayar denda. Denda merupakan satu bentuk sanksi yang dijatuhkan terhadap pelanggaran dan bukan bentuk pengesahan atas keberlangsungan pelanggaran yang terjadi.

Dalam kedudukannya sebagai alat rekayasa sosial terutama mewujudkan sebuah cita-cita meminimalisir fatalitas laka lantas atau bahkan "zero-accident" sebagai bentuk immateril dari tujuan kesejahteraan umum/ masyarakat, UU LLAJ tidak hanya cukup mengarahkan para pengguna jalan untuk berperilaku patuh namun yang lebih mendasar harus dapat mengubah sikap dan perilaku mereka dan kita semua dalam berlalu lintas. Perubahan sikap dan perilaku yang dikehendaki adalah jalan bukanlah arena berlangsungnya *killing field*, jalan bukanlah sarana ugal-ugalan berkendara, jalan bukanlah arena unjuk "inilah daku sebagai orang yang paling terampil berkendara". Berlalu lintas di jalan bukanlah hanya sekedar mematuhi rambu/marka/APIL/petugas namun harus mendasarkan pada **etika moral** berlalu lintas berupa sikap saling menghormati sesama pemakai jalan, sikap dan perilaku untuk tidak menyakiti perasaan sesama pengguna jalan, sikap dan perilaku yang menempatkan ruang lalu lintas sebagai ruang umum/publik di mana kita tidak boleh berperilaku sekehendak keinginan kita, ruang lalu lintas bukan ruang pribadi yang dapat



berperilaku sekehendak keinginan kita, sikap dan perilaku kita berlalu lintas tidak boleh menempatkan pengguna jalan yang lain berada dalam kondisi ketidaknyamanan/kekegetan luar biasa. Nilai yang sudah tertanam bahwa berkendara lebih cepat lebih baik harus diubah dengan ”biar tidak terlalu cepat namun yang penting aman dan selamat”.

Untuk mewujudkan suatu kondisi sosial baru yaitu perubahan sikap dan perilaku para pengguna jalan yang mengarah pada meminimalisir fatalitas laka lintas atau bahkan *zero-accident* perlu adanya tanggung jawab dan peranan aparat pelaksana UU LLAJ. Setiap tindakan aparat pelaksana UU harus diarahkan pada pemberian pelayanan yang optimal dan sekaligus sebagai media melakukan pendidikan membangun **etika moral berlalu lintas**. Di antaranya adalah:

1. Pemberian pelayanan uji/servis berkala kendaraan bermotor atau uji pemberian Surat Ijin Mengemudi di samping sebagai sarana akumulasi pendapatan negara dan optimalisasi kepuasan pemberian pelayanan, juga harus dalam membangun etika moral berlalu lintas tersebut. Jika kendaraan yang diuji atau diservis baik di Instansi Penguji maupun di Bengkel Umum Kendaraan Bermotor tidak memenuhi syarat kelaikan kendaraan bermotor harus dinyatakan atau disampaikan dengan tegas kepada pemilik. Khusus untuk Bengkel Umum Kendaraan Bermotor harus dikembangkan kewajiban untuk melaporkan secara berkala mengenai kondisi kendaraan yang diservis kepada Dinas Perhubungan. Begitu juga, calon pengemudi kendaraan bermotor yang meminta SIM harus memenuhi syarat-syarat yang sudah ditentukan termasuk pelaksanaan ujian harus dimaksudkan untuk menanamkan etika moral.
2. Penjagaan atau pengawasan petugas (polisi lalu lintas atau LLAJ) secara rutin harian ataupun dalam rangka pemeriksaan kendaraan bermotor di jalan baik yang bersifat aksidental maupun berkala harus diarahkan untuk mendorong perubahan sikap dan perilaku pengguna jalan seperti di atas. Keberadaan

petugas di jalan tidak selalu mencari kesalahan atau pelanggaran yang kemudian dilakukan tindakan penilangan dan pembayaran denda ataupun gratifikasi. Kehadiran petugas harus berfungsi sebagai "pengayom" bagi warga masyarakat pengguna jalan. Jika pengendara/pengemudi menjalankan kendaraan bermotornya secara tidak wajar, maka petugas menghentikan bukan untuk ditilang dan didenda namun untuk mengingatkan agar berlalu lintas yang wajar sehingga tidak membahayakan sesama pengguna jalan. Jika terdapat kendaraan bermotor yang alat perlengkapannya secara nyata terlihat tidak lengkap atau tidak berfungsi, maka petugas menghentikan untuk mengingatkan agar perlengkapan kendaraan bermotor itu dilengkapi dan difungsikan demi keamanan dan keselamatan pengemudi dan penumpangnya.

3. Pengawasan terhadap kondisi jalan yang fungsinya tidak laik harus dilakukan secara rutin dalam rangka memelihara kelaikan fungsi jalan. Jika pengawasan dilakukan langsung oleh petugas dari lingkungan Departemen Pekerjaan Umum untuk jalan nasional atau dari lingkungan Kantor Dinas pekerjaan umum daerah untuk jalan daerah atau desa, maka kondisi jalan yang fungsinya tidak laik harus segera dilakukan pengembalian fungsinya. Jika kondisi ketidaklaikan fungsi jalan diketahui oleh petugas polisi lalu lintas atau petugas LLAJ, maka hendaknya segera dikoordinasikan kepada instansi yang bertanggungjawab atas pemeliharaan jalan yang bersangkutan.

## **B. Melaksanakan UU LLAJ sebagai Suatu Sistem**

Kalau minimalisasi fatalitas laka lantas atau bahkan *zero-accident* sebagai perwujudan kesejahteraan immateriil masyarakat di bidang lalu lintas ditempatkan sebagai tujuan akhir yang hanya dapat dicapai melalui rekayasa perubahan sikap dan perilaku, pertanyaannya adalah mampukah UU No. 22 Tahun 2009 mendorong perubahan sikap dan perilaku baik para pengguna jalan maupun petugas di semua sektor yang terkait dengan lalu lintas dan angkutan jalan?

UU LLAJ sebagai satu bentuk dari hukum hanya berisi ketentuan yang terumuskan sebagai benda mati atau berisi norma yang bersifat pasif.<sup>127</sup> Artinya dengan disahkan dan diberlakukan UU LLAJ secara otomatis lalu lintas dan angkutan jalan akan berlangsung dengan tertib dan lancar serta akan tercipta lalu lintas yang menjamin keamanan dan keselamatan. Dengan demikian akan secara otomatis minimalisasi fatalitas laka lantasi atau bahkan *zero-accident* tercipta atau peranan jalan sebagai *killing field* akan dengan sendirinya berkurang seminimal mungkin. UU LLAJ hanyalah rumusan norma yang masih bersifat *das sollen* atau masih berstatus sebagai *law as it should be* yaitu hukum yang masih berada dalam tataran cita-cita atau keinginan dan serba mengharuskan.

UU LLAJ sebagai instrumen yang pasif hanyalah berkedudukan sebagai salah satu unsur atau komponen dari **sistem hukum**. Dalam ranah literatur, hukum merupakan suatu sistem yang komponen atau unsur-unsurnya terdiri dari: Substansi Normanya, Struktur Kelembagaan Pelaksananya, dan Budaya Hukum.<sup>128</sup> Artinya upaya untuk mewujudkan perubahan sikap dan perilaku berlalu lintas yang menjamin minimalisasi kecelakaan, syukur ke arah *zero-accident* tergantung pada kondisi masing-masing komponen sistem hukum lalu lintas dan angkutan jalan serta upaya mensinergikan ketiganya ke arah penciptaan perubahan tersebut. Untuk itu perlu dilakukan penilaian atas ketiga komponen sistem hukum mengenai potensi dukungannya untuk mendorong

---

<sup>127</sup> Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 16-17.

<sup>128</sup> Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System, A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, hlm. 11-16.

terjadinya perubahan ke arah minimalisasi fatalitas laka lintas atau bahkan *zero-accident*, yaitu:

### **1. Substansi UU No. 22 Tahun 2009**

Potensi dukungan substansi UU dapat dinilai dari 2 (dua) aspek yaitu komprehensivitas normanya dan kekonsistenan norma mendorong terwujudnya tujuan. UU No. 22 Tahun 2009 dibentuk dengan mengakomodasi 326 pasal yang dibagi ke dalam XXII bab. Dari 22 bab terdapat 12 bab yang dirinci menjadi bagian-bagian yang berjumlah 68 bagian. Substansi yang diatur di dalamnya mencakup: (a) tujuan yang hendak dicapai baik tujuan transisi maupun tujuan akhir; (b) aspek manusia baik sebagai pengguna jalan maupun sebagai pembina dan penyelenggara lalu lintas termasuk di dalamnya penegakan hukum; (c) kendaraan sebagai alat berlalu lintas dan angkutan jalan baik yang terkait dengan aspek teknis-fisik kendaraan maupun aspek administratif sebagai pendukung utamanya; (d) sarana dan prasarana lalu lintas dan angkutan jalan seperti ruang lalu lintas, jalan beserta pendukungnya, terminal, halte, tempat parkir, rambu/marka/APIL; (e) tata cara berlalu lintas yang diatur begitu rinci; (f) kontrol atas kepadatan lalu lintas baik yang bersifat preventif seperti keharusan adanya Analisis Dampak Lalu Lintas (Amdalalin) dari setiap pembangunan pusat kegiatan maupun bersifat represif seperti rekayasa petugas lalu lintas untuk mengurangi kepadatan; (g) tanggung jawab pemilik/perusahaan angkutan seperti jam kerja pengemudi; (h) sanksi baik keperdataan maupun administratif dan pidana.

Dengan mencermati substansi yang tertuang dalam UU LLAJ ini, tingkat komprehensivitas normanya sudah diupayakan sedemikian

tingginya. Tampaknya tidak ada lagi yang terlupakan mengenai aspek-aspek berlalu lintas dan angkutan jalan yang belum diatur dalam UU ini. Semua aspek sudah teridentifikasi dan terumuskan dalam pasal-pasal. Sedemikian komprehensifnya substansi UU LLAJ ini sampai terdapat penilaian secara teoritis-akademis bahwa: politik pembangunan hukum Indonesia sudah tidak lagi sepenuhnya mengikuti arus pembentukan undang-undang dari *civil law system* yang cenderung undang-undang hanya mengatur norma-norma dasarnya saja namun sudah bergeser pada arus *common law system* seperti yang dianut Inggris dan negara-negara Anglo-Saxon lainnya yang sudah mengatur secara rinci di tingkatan undang-undang. Penilaian lainnya bahwa negara sudah sedemikian intervensionis mengatur semua perilaku orang di jalan sedemikian mendalam sehingga tidak ada ruang kebebasan orang di jalan, namun sikap intervensionis negara dalam pengaturan lalu lintas dan angkutan jalan ternyata memang diperlukan.

Namun pertanyaannya adalah apakah tingkat komprehensivitas substansi UU LLAJ yang begitu tinggi mampu mendukung tercapainya tujuan transisi yaitu kamseltibcar dan tujuan akhir yaitu meminimalisir kecelakaan dan korban manusia dan jangka panjangnya *zero-accident*? Melalui analisis deduktif yaitu mengidentifikasi perilaku yang ingin didorong tercipta oleh setiap norma, kita dapat melakukan penilaian potensi dukungan norma terhadap pencapaian tujuan. Untuk itu perlu diuraikan secara singkat analisis deduktif terhadap beberapa norma untuk menunjukkan ada-tidaknya potensi dukungan tersebut, yaitu:

- a. Norma berkenaan dengan perilaku pengguna jalan  
Pengguna jalan adalah perorangan yang berlalu lintas di jalan baik dengan menggunakan kendaraan bermotor dan

kendaraan tidak bermotor maupun hanya berjalan kaki. UU LLAJ sudah menetapkan ketentuan yang berlaku bagi masing-masing kelompok pengguna jalan, yang di antaranya: (1) **tempat berlalu lintas** yaitu pejalan kaki harus berjalan di tempat (trotoar) yang disediakan dan ketika hendak menyeberang jalan harus di tempat penyeberangan dan jika tidak tersedia maka menyeberanglah dengan penuh kehati-hatian, kendaraan tidak bermotor dan kendaraan bermotor yang tingkat kecepatannya lebih rendah (sepeda motor) harus berlalu lintas di lajur jalan yang paling kiri, sedang kendaraan bermotor yang kemampuan kecepatannya lebih tinggi berlalu lintas di lajur sebelah kanan; (2) **persyaratan mengemudi/mengemudi kendaraan bermotor**, yaitu harus mempunyai Surat Izin Mengemudi (SIM) yang untuk memperolehnya harus mempunyai keterampilan mengemudi, kejiwaan yang matang, dan lulus ujian teori peraturan dan praktik yang ditentukan sedemikian ketat. Bahkan untuk pengemudi kendaraan bermotor angkutan umum harus mengikuti pendidikan mengemudi yang dilakukan secara khusus sebelum memohon SIM; (3) **batasan jam kerja mengemudi** terutama bagi pengemudi kendaraan bermotor angkutan umum. Pengemudi merupakan manusia dengan semua keterbatasannya yang tentu mengalami kelelahan setelah melampaui batas kemampuannya. Oleh karenanya melalui batasan jam kerja diharapkan pengemudi tidak mengalami kelelahan sehingga tidak mengarah pada potensi terjadinya kecelakaan.

Ketentuan-ketentuan di atas di samping dimaksudkan untuk mendorong munculnya perilaku yang tertib dan lancar berlalu lintas, juga agar para pengguna jalan selamat terhindar dari kecelakaan yang berpotensi mengancam jiwanya sendiri maupun orang lain. Dengan berjalan kaki di trotoar dan menyeberang di tempat penyeberangan, pejalan kaki tidak mengganggu arus lalu lintas di badan jalan dan hal itu dimaksudkan untuk terjamin dan terlindunginya kepentingan keselamatan diri dan pengguna jalan lainnya. Dengan keharusan kendaraan yang lebih rendah kecepatannya berjalan di lajur sebelah kiri dan yang lebih tinggi kecepatannya di lajur sebelah kanan dimaksudkan agar antara kedua kelompok kendaraan tersebut tidak saling mengganggu dan sekaligus

mencegah terjadinya kecelakaan karena adanya perbedaan kecepatan. Begitu juga keharusan mempunyai SIM dengan persyaratan yang ketat dimaksudkan agar pengemudi kendaraan *bermotor* sungguh-sungguh mempunyai tingkat keterampilan mengemudi yang baik dengan tingkat kejiwaan yang matang sehingga perilaku mengemudinya wajar dan tidak membahayakan lalu lintas yang berpotensi pada terjadinya kecelakaan.

b. Norma berkenaan dengan perilaku Pembina dan Penyelenggara LLAJ

Pembina dan penyelenggara lalu lintas dan angkutan jalan adalah lembaga yang kinerjanya direpresentasikan oleh perilaku individu-individu yang diberi otoritas atau kewenangan di masing-masing lembaga baik yang ada di tingkat pusat maupun daerah. Di tingkat pusat, pembinaan dan penyelenggaraan LLAJ terdistribusi pada Ditjen Perhubungan Darat Dephub, Ditlantas Polri, Departemen Pekerjaan Umum, dan Departemen Perindustrian. Pembinaan dan penyelenggaraan LLAJ di daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah beserta dinas perhubungan dan kepolisian daerah/kepolisian resort.

Ketentuan yang diarahkan pada perilaku disiplin para petugas pembina dan penyelenggara sudah ditetapkan dalam UU LLAJ, yang di antaranya adalah: (1) **penyusunan rencana** jaringan jalan, letak lokasi terminal, desain jalan, lokasi parkir, di antaranya, harus didasarkan pada pertimbangan kamseltibcar lalu lintas; (2) **pelaksanaan pengujian** baik terhadap calon pengemudi maupun terhadap persyaratan teknis dan kelaikan kendaraan bermotor serta kelaikan fungsi jalan harus dilaksanakan sungguh-sungguh dalam rangka menjamin keamanan dan keselamatan LLAJ dan bukan didasarkan pada kepentingan akumulasi pendapatan negara semata; (3) **pelaksanaan pengawasan** terhadap keberlangsungan arus lalu lintas dan angkutan jalan harus ditujukan pada upaya membangun kesadaran berlalu lintas yang menjamin kamseltibcar dan bukan semata pada kepentingan masuknya uang denda serta mengabaikan menciptakan kejeraan para pengguna jalan yang berperilaku melanggar; (4) **pemberian perijinan** baik terhadap kegiatan usaha angkutan umum

dengan trayek dan non trayek maupun terhadap kegiatan pembangunan yang berdampak pada tingkat kepadatan lalu lintas harus diorientasikan pada kepentingan menjaga kamseltibcar dan bukan kepentingan tawar-menawar kepentingan dan akumulasi pendapatan semata.

Semua ketentuan yang ditujukan kepada kedisiplinan petugas pembina dan penyelenggara dalam perencanaan, pengujian, pengawasan, dan perijinan di atas mengandung maksud terciptanya kamseltibcar berlalu lintas. Secara implisit dalam ketentuan tersebut terkandung semangat untuk mencegah terjadinya kecelakaan lalu lintas dan menghindari perubahan penggunaan jalan sebagai *killing field*.

- c. Norma untuk menjamin persyaratan teknis dan kelaikan kendaraan bermotor

Adanya persyaratan teknis dan kelaikan kendaraan bermotor dimaksudkan agar terdapat jaminan berlangsungnya lalu lintas yang tertib, lancar, aman, dan selamat. Kendaraan bermotor pada masyarakat modern merupakan sarana angkutan yang sangat dominan di jalan baik yang pribadi maupun umum. Dengan tingkat perkembangan teknologi otomotif yang semakin maju, kendaraan bermotor dirancang dengan kecepatan yang semakin tinggi. Semakin tinggi tingkat kecepatan kendaraan bermotor, semakin tinggi juga kontribusinya terhadap dinamika sosial ekonomi masyarakat. Namun di samping efek positifnya, kecepatan gerak kendaraan bermotor juga mempunyai dampak negatif yaitu tingkat bahaya akan terjadinya kecelakaan juga semakin tinggi dan berarti juga potensi korban nyawa manusia semakin tinggi.

Oleh karenanya, kendaraan bermotor yang digunakan berlalu lintas di jalan harus dirancang memenuhi persyaratan teknis dan kelaikan sehingga potensi terjadinya kecelakaan ditekan seminimal mungkin. UU LLAJ sudah mengakomodasi persyaratan tersebut, yang di antaranya adalah: (1) **persyaratan teknis** yang menyangkut keserasian antar sejumlah komponen utama seperti kerangka landasan, mesin penggerak dan sistem pembuangan, sistem roda dan suspensi serta alat kemudi dan rem, ketersediaan komponen pendukung dan pelengkap seperti pengukur kecepatan, sabuk keselamatan atau helm dan rompi pemantul cahaya, dan keserasian ukuran kendaraan

bermotor dengan fungsinya sebagai angkutan orang atau barang. Persyaratan teknis ini jelas dimaksudkan agar gerak maju kendaraan bermotor tidak mendatangkan potensi terjadinya kecelakaan; (2) **persyaratan kelaikan jalan kendaraan bermotor** yang menyangkut kesesuaian antara kecepatan maksimum mesin dengan sistem rem utama dan kincup roda depan, kesesuaian antara kinerja roda dengan kondisi ban, dan kesesuaian antara daya mesin penggerak dengan berat kendaraan. Persyaratan kelaikan jalan kendaraan bermotor dimaksudkan agar terdapat keseimbangan antara daya maksimum mesin penggerak yang mendorong kecepatan kendaraan dengan perlambatan atau penghentian kendaraan berlangsung secara aman dan selamat; (3) **pengujian berkala kelaikan kendaraan bermotor** yang berkaitan dengan pengawasan terhadap keberlangsungan kelaikan kendaraan bermotor untuk digunakan sebagai sarana angkutan. Pengujian ini dilakukan baik oleh instansi pemerintah yang diberi tugas penguji maupun oleh Agen Tunggal Pemegang Merek atau Bengkel Umum Kendaraan Bermotor. Ketentuan pengujian berkala ini dimaksudkan agar kondisi kendaraan bermotor tetap berada dalam kondisi laik jalan sehingga ketika digunakan berlalu lintas tetap dapat menjamin keselamatan dan keamanan baik bagi pengemudi dan penumpang maupun bagi pengguna jalan lainnya.

d. Norma untuk menjamin kelaikan fungsi jalan

Jalan umum merupakan sarana utama berlalu lintas dan ketersediaan jalan yang berfungsi dengan baik merupakan syarat bagi keberlangsungan lalu lintas yang aman, selamat, tertib, dan lancar. Oleh karena itu, UU LLAJ telah merumuskan ketentuan untuk menjamin ketersediaan dan keberlangsungan fungsi jalan yang laik, yaitu: (1) **uji kelaikan fungsi jalan** yang harus dilakukan baik sebelum jalan yang baru dibangun digunakan sebagai jalan umum maupun secara berkala terhadap jalan yang sudah digunakan sebagai sarana berlalu lintas. Uji kelaikan dimaksudkan untuk menjamin penggunaan jalan bagi terciptanya keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran berlalu lintas; (2) **perbaikan jalan** yang menjadi kewajiban pemerintah/pemerintah daerah untuk melakukan terhadap setiap terjadi kerusakan jalan. Ketentuan ini

dimaksudkan agar fungsi jalan yang laik dapat terus diperlihara sehingga kerusakan tidak semakin parah yang dapat menjadi penyebab terjadinya kecelakaan; (3) **penyediaan dana reservasi jalan** yaitu suatu upaya menghimpun dana yang dapat digunakan baik untuk memelihara kelaikan fungsi jalan maupun untuk membangun jalan yang berfungsi laik.

- e. Norma yang memberi pedoman tata cara berlalu lintas
- Perilaku setiap orang yang ada di jalan umum baik dengan menggunakan atau tanpa menggunakan kendaraan sangat menentukan keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas. Oleh karenanya UU LLAJ merumuskan dengan lengkap mengenai tata cara berlalu lintas di jalan umum, yang di antaranya kewajiban-kewajiban untuk: (1) **mengemudi dengan wajar dan berperilaku tertib** dengan mematuhi rambu/marka/APIL/pengarahan petugas/batas kecepatan maksimal/penggunaan sabuk keselamatan/helm untuk mencegah terjadinya kecelakaan atau jatuhnya korban jiwa; (2) **menyalakan lampu utama** di siang hari bagi sepeda motor sebagai peringatan untuk hati-hati baik bagi pengendara dan pengguna jalan lainnya; (3) **menggunakan jalur dan lajur** yang sudah ditentukan pada waktu berkendara ataupun pada waktu hendak melewati kendaraan lain ataupun pada saat hendak berbelok arah; (4) **pemberian hak utama untuk didahulukan** kepada kendaraan bermotor tertentu atau kendaraan yang berasal dari arah tertentu ketika berada di persimpangan atau perlintasan.

Norma-norma UU LLAJ seperti diuraikan di atas menunjukkan adanya tingkat komprehensivitas yang tinggi dengan tingkat potensi dukungan yang tinggi pula bagi terciptanya kamseltibcar dan lebih lanjut pada upaya meminimalisir potensi kecelakaan lalu lintas. Namun persoalannya adalah: **Pertama**, mampukah pesan norma beserta semangat yang terkandung di dalam UU tersebut dipahami secara tepat dan kemudian dijabarkan secara tepat pula ke dalam peraturan pelaksanaannya baik dalam peraturan pemerintah atau peraturan

menteri atau peraturan kepolisian maupun dalam peraturan daerah. Artinya pembentukan peraturan pelaksanaan UU LLAJ harus mampu menjabarkan semangat di dalamnya dengan cara menjabarkan secara tepat dan menjaga konsistensi antara norma-normanya dengan tujuan kamseltibcar dan minimalisasi kecelakaan lalu lintas. Hal ini perlu diperhatikan sungguh-sungguh karena ada kecenderungan peraturan pelaksanaan dibuat dengan muatan kepentingan tambahan yang bertentangan dengan tujuan yang ditetapkan dalam UU-nya;

**Kedua,** mampukah pesan norma beserta semangat yang sudah dirumuskan dalam UU LLAJ dipahami dan ditanamkan pada sikap dan perilaku para petugas yang memberikan pelayanan administratif pengujian dan pengawasan di jalan dengan sungguh-sungguh sesuai dengan norma dan semangat yang sudah diamanatkan dalam UU. Hal ini perlu diingatkan karena ada kecenderungan pola perilaku yang sudah terbentuk dalam pelayanan dan pengawasan yang bertentangan dengan semangat UU LLAJ akan sangat sulit diubah.

**Ketiga,** mampukah pesan norma beserta semangat menciptakan kamseltibcar dalam UU LLAJ dipahami dan ditanamkan sebagai sikap dan perilaku para pengguna jalan. Mampukah pesan UU ini tersosialisasi dan terinternalisasi dengan baik sehingga pengguna jalan yang sudah tertib semakin meningkat ketertibannya serta menjamin keamanan, keselamatan, dan kelancaran lalu lintas. Sebaliknya pengguna jalan yang masih berkendara tidak wajar dan ugal-ugalan dengan berbagai alasan apapun mengubah perilakunya di jalan ke arah yang tertib. Hal ini perlu diingatkan karena perilaku tidak wajar dan ugal-ugalan kadang sulit



diubah dan bahkan virusnya dengan sangat mudah menular pada pengemudi yang tertib menjadi ikut-ikutan tidak tertib.

## **2. Kelembagaan Pelaksana**

Struktur kelembagaan pelaksana UU merupakan komponen sentral bagi efektivitas pencapaian tujuan. Kelembagaan beserta kelengkapan strukturnya merupakan motor penggerak pelaksanaan dari setiap UU. Komponen kelembagaan merupakan pengemudi/nakhoda ke arah tujuan manakah atau ke arah kondisi sosial seperti apakah pelaksanaan UU akan dibawa. Penataan struktur kelembagaan dan jaringan kinerjanya yang baik menjadi salah satu faktor utama yang ikut menentukan keberhasilan pelaksanaan UU dalam mewujudkan tujuan.

Terlepas dari dinamika mekanisme politik yang mewarnai proses pembentukannya, UU No. 22 Tahun 2009 menorehkan suatu catatan monumental sebagai UU yang mampu melakukan penataan kelembagaan pelaksanaannya secara lintas sektoral. Persaingan kepentingan yang berlangsung antar sektor pemangku kepentingan selama proses politik harus ditempatkan sebagai bagian dari karakter demokratis dan kontraktual pembentukan UU No. 22 Tahun 2009 sebagai hukum modern.<sup>129</sup> Namun dari kaca mata akademis, produk UU LLAJ sebagai hasil dari proses politik tersebut harus dinilai sangat positif dalam penataan secara lintas sektoral kelembagaan pelaksana UU. Tidak banyak UU yang secara substansial menuntut peranan sejumlah lembaga sektoral secara bersama-sama dapat menorehkan rumusan norma yang mengakomodasi kelembagaan secara lintas sektoral. UU LLAJ termasuk

---

<sup>129</sup> Mac Galantar, "The Modernization of Law", dalam Myron Weiner, 1966, *Modernization: Dynamic of Growth*, Basic Book Inc., New York, hlm. 154-156.

di antara undang-undang yang jumlahnya sangat sedikit atau bukan tidak mungkin sebagai satu-satunya undang-undang yang mampu mengakomodasi dan mengikutsertakan semua lembaga sektoral yang secara historis dan aktual memang ikut berperan dalam lalu lintas dan angkutan jalan.

Secara *das sollen*, UU LLAJ sudah melakukan penataan kedudukan dan peranan departemen-departemen dan lembaga non departemen serta pemerintah daerah. Ada 3 (tiga) bentuk penataan yang sudah dinormakan yaitu:

- a. Pendistribusian dan penegasan kewenangan yang sifatnya sektoral kepada masing-masing lembaga yaitu Departemen Perhubungan, Departemen Pekerjaan Umum, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Departemen Perindustrian, dan Kementerian Riset dan Teknologi, serta pemerintah-pemerintah daerah.
- b. Pembentukan Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan baik di pusat maupun di daerah, yang akan berfungsi sebagai media kelembagaan terhadap pelaksanaan UU LLAJ yang memang harus dilakukan secara lintas sektoral. Di antaranya berkenaan dengan: perencanaan jaringan LLAJ, rencana tindak lanjut hasil uji kalaikan fungsi jalan, rekomendasi pemberian ijin oleh daerah untuk pendirian Bengkel Umum Kendaraan Bermotor, pelaksanaan pendidikan dan pelatihan mengemudi, manajemen dan rekayasa lalu lintas, penataan manajemen Sistem Administratif Manunggal Satu Atap di daerah, pelaksanaan pemeriksaan berkala kendaraan bermotor di jalan, penegakan hukum yang harus melibatkan penyidik kepolisian dan penyidik pegawai negeri sipil. Forum ini harus berfungsi sebagai ajang rembuk di antara lembaga-lembaga sektoral di atas untuk memadukan dan menyasinkan kewenangan-kewenangannya. Tujuannya bukan untuk memaksimalkan kepentingannya masing-masing namun lebih ditujukan untuk mengoptimalkan pencapaian tujuan kamseltibcar dan tujuan

akhir UU termasuk di dalamnya adalah minimalisasi kecelakaan dan kemungkinan pencapaian *zero-accident*.

- c. Dorongan ke arah berlangsungnya koordinasi antara pusat dengan daerah sehingga ada keterpaduan pembinaan dan penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan antara yang dirancang oleh pusat dengan kondisi riil yang ada di masing-masing daerah. Ruang LLAJ bukanlah wilayah yang dapat sepenuhnya dibagi ke dalam ruang administratif masing-masing daerah dan pusat. Ruang LLAJ merupakan satu kesatuan sistem yang perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasinya harus dilakukan secara terkoordinasi antara pusat dengan daerah.

Persoalannya, mampukah ketiga penataan kelembagaan di atas terimplementasi secara konkret. Dasar penataan kelembagaan yang mampu secara efektif berperan mewujudkan tujuan UU LLAJ sudah diletakkan. Namun pelaksanaannya sepenuhnya tergantung pada manusia-manusia yang berkedudukan sebagai pelaksana kewenangan kelembagaan untuk: **Pertama**, memegang teguh amanat penataan kelembagaan yang sudah ditetapkan dalam UU dengan cara melaksanakan secara sungguh-sungguh amanat tersebut; **Kedua**, pelaksanaan baik kewenangan sektoralnya maupun kewenangan yang harus dilaksanakan lintas sektor atau secara koordinatif pusat-daerah harus diorientasikan pada pencapaian tujuan UU. Ukuran keberhasilan pelaksanaan tugas sektor ataupun lintas sektor ataupun lintas pusat-daerah adalah kemampuan mewujudkan tujuan UU yaitu kamseltibcar dan tujuan akhir seperti kesejahteraan masyarakat secara immateriil dalam bentuk terhindar dari terjadinya kecelakaan lalu lintas.

### 3. Budaya Hukum

Budaya hukum bukan hanya sekedar komponen utama sistem hukum namun juga menjadi faktor dasar terpenting bagi upaya mewujudkan tujuan UU. Budaya hukum mengandung nilai sosial yang menjadi dasar dan pendorong utama perilaku hukum setiap orang dalam berlalu lintas. Budaya hukum yang menentukan tingkat kepatuhan para pengguna jalan serta petugas lalu lintas dan pelayanan administratif. Untuk itu, ketentuan-ketentuan UU LLAJ yang sudah komprehensif dan potensi dukungan terhadap pencapaian tujuan yang sudah sedemikian tinggi harus dapat tersosialisasi dan terinternalisasi menjadi sikap dan perilaku dari setiap pengguna jalan dan petugas. Semakin tinggi tingkat pemahaman masyarakat dan semakin mendalam internalisasi norma dalam sikap dan perilaku, maka semakin terbentuk budaya hukum.

Karena budaya hukum merupakan faktor utama dan dasar, maka penanaman norma-norma UU LLAJ menuntut perubahan nilai sosial atau perubahan sikap dan perilaku dari yang lama ke yang baru. Artinya perlu pembentukan budaya hukum baru berkenaan dengan sikap dan perilaku berlalu lintas. Ada 2 (dua) lingkungan budaya yang harus diupayakan terbentuk, yaitu:

- a. Budaya hukum berlalu lintas pengguna jalan.

Di antara kelompok-kelompok pengguna jalan terutama pada saat berlalu lintas masih mengembangkan budaya hukum yang tidak sejalan dengan tujuan menciptakan KAMSELTIBCAR dan minimalisasi terjadinya kecelakaan dan korban manusia. Budaya hukum yang tidak sejalan itu ditunjukkan oleh sikap dan perilaku yang menempatkan: jalan sebagai milik pribadi sehingga memaksa pengguna jalan lainnya harus menyingkir atau menepi ketika sang

pemilik sedang lewat serta berhenti di sembarang tempat dengan mendatangkan bahaya dan ketidaknyamanan bagi yang lain, jalan sebagai sarana unjuk diri sebagai manusia yang paling terampil berkendara dengan mengendarai/mengemudi kendaraan bermotor secara ugal-ugalan, berkendara bermotor di jalan sebagai media ekonomi untuk mengoptimalkan pendapatan dengan cara mengeksploitasi diri seperti yang ditampilkan oleh pengemudi angkutan umum atau dengan cara mengeksploitasi orang lain seperti yang diterapkan perusahaan angkutan umum terhadap para sopir, berkendara bermotor di jalan umum yang menimbulkan ketidaknyamanan orang dan bahkan mengancam keselamatan orang lain. Nilai yang berkembang bahwa berkendara secepat-cepatnya cerminan kemajuan dan pelan-pelan asal selamat cerminan ketradisional.

Budaya hukum **konfrontatif** seperti di atas harus diubah ke arah budaya hukum **konformatif**, yaitu penanaman sikap dan perilaku yang mendukung kamseltibcar dan minimalisasi kecelakaan dan korban nyawa manusia. Perubahan sikap dan perilaku yang dikehendaki adalah jalan bukanlah arena berlangsungnya *killing field*, jalan bukanlah sarana ugal-ugalan berkendara, jalan bukanlah arena unjuk "inilah daku sebagai orang yang paling terampil berkendara". Berlalu lintas di jalan bukanlah hanya sekedar mematuhi rambu/marka/APII/petugas namun harus mendasarkan pada **etika moral** berlalu lintas berupa sikap saling menghormati sesama pemakai jalan, sikap dan perilaku untuk tidak menyakiti perasaan sesama pengguna jalan, sikap dan perilaku yang

menempatkan ruang lalu lintas sebagai ruang umum/publik di mana kita tidak boleh berperilaku sekehendak keinginan kita, ruang lalu lintas bukan ruang pribadi yang dapat berperilaku sekehendak keinginan kita, sikap dan perilaku kita berlalu lintas tidak boleh menempatkan pengguna jalan yang lain berada dalam kondisi ketidaknyamanan/kekagetan luar biasa. Nilai yang sudah tertanam bahwa berkendara lebih cepat lebih baik harus diubah dengan "biar tidak terlalu cepat namun yang penting aman dan selamat". Upaya melakukan perubahan dari budaya konfrontatif menjadi konformatif memang tidak mudah, namun harus dilakukan secara bertahap.

b. Budaya hukum kinerja kelembagaan.

Budaya hukum konfrontatif dalam kinerja kelembagaan petugas lalu lintas dan angkutan jalan masih berlangsung, meskipun tingkatannya pada oknum petugas. Meskipun demikian, konsekuensinya tetap memunculkan penilaian negatif terhadap citra kelembagaan. Budaya konfrontatif ditunjukkan oleh masih berlangsungnya, yaitu: (1) sikap dan perilaku gratifikatif (penyuapan) dalam pemberian pelayanan perijinan (SIM atau Trayek) dan pengujian kendaraan. Budaya gratifikatif ini cenderung berkonsekuensi pada pengabaian terhadap kualitas dan persyaratan perolehan ijin dan pelulusan uji kendaraan bermotor yang ditetapkan untuk menjamin kemampuan dan kematangan jiwa pemegang SIM, pengabaian terhadap dampak pemberian ijin trayek terhadap tingkat kepadatan lalu lintas yang berpotensi pada terjadinya kecelakaan, pengabaian terhadap persyaratan teknis dan

kelaikan jalan kendaraan bermotor; (2) sikap dan perilaku kekuasaan atau kewenangan merupakan milik pribadi yang harus digunakan untuk maksimalisasi kepentingan diri. Penindakan atas pelanggaran yang terjadi cenderung kompromistik. Akibatnya terjadi pengabaian terhadap upaya membangun kejeraan dan kesadaran berlalu lintas masyarakat yang baik, pengabaian terhadap kerusakan jalan yang berpotensi kelaikan fungsi jalan menurun dan akan menjadi penyebab kecelakaan, serta pembiaran dan pemberian legitimasi terhadap pelanggaran yang justru mendorong ke arah terjadinya kecelakaan.

Untuk mengubah budaya konfrontatif menjadi budaya konformatif, perlu dikembangkan sikap dan perilaku kinerja yang: (1) menempatkan pelayanan bukan sebagai transaksi namun sebagai bentuk upaya pengayoman kepada masyarakat, optimalisasi kepuasan masyarakat, dan pembangunan kesadaran hukum berlalu lintas yang baik; (2) menempatkan kewenangan atau kekuasaan sebagai amanah publik yang harus dilaksanakan untuk optimalisasi kepentingan publik yaitu penanaman nilai etika moral berlalu lintas dan bukan untuk kepentingan diri sendiri. Penindakan atas pelanggaran harus ditujukan membangun kejeraan tidak mengulang pelanggaran.

Ada 2 (dua) pendekatan yang harus digunakan untuk membangun budaya konformatif baik di lingkungan pengguna jalan dan petugas lalu lintas, yaitu: **Pertama**, pendekatan kontrol sosial baik formal maupun informal untuk membentuk tingkat kepatuhan hukum dari yang paling rendah yaitu *compliance* sampai yang paling

tinggi *legal conciousness*. *Compliance* merupakan suatu tingkatan kepatuhan hukum yang didorong oleh adanya pengawasan secara terus-menerus oleh aparat/petugas atau oleh atasan, sedangkan *legal conciousness* merupakan tingkatan kepatuhan hukum yang didorong oleh hati nuraninya sendiri dan perasaan bersalah pada diri sendiri. **Kedua**, pendekatan keagamaan dengan cara menanamkan suatu keyakinan bahwa berlalu lintas yang baik atau memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat merupakan bagian satu bentuk ibadah yang punya konsekuensi horizontal dan vertikal.



## MENYELESAIKAN PENGATURAN PENANGANAN KECELAKAAN LALU LINTAS ANTARA POLRI DAN KNKT

---

### A. Pengaturan Kecelakaan Lalu Lintas

Penyusunan suatu peraturan pemerintah merupakan upaya untuk menjabarkan ketentuan Undang-Undang ke dalam ketentuan yang lebih operasional sehingga dapat menjadi pedoman berperilaku baik bagi masyarakat maupun bagi instansi atau lembaga pelaksana dan penegak hukum. Keharusan menyusun peraturan pemerintah dapat dilakukan karena adanya perintah yang eksplisit dalam Undang-Undang yang menjadi dasarnya. Atau meskipun tidak terdapat perintah yang eksplisit namun ada kebutuhan untuk menjabarkan ketentuan Undang-Undang ke dalam peraturan pemerintah dengan pertimbangan: (1) tanpa adanya penjabaran ke dalam peraturan pemerintah atau peraturan pelaksanaan lainnya, ketentuan Undang-Undang tidak dapat dilaksanakan dengan benar dan efektif; (2) penjabaran itu harus sejalan atau tidak bertentangan dengan semangat atau ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang yang menjadi dasarnya. Oleh karenanya, penyusunan suatu peraturan pemerintah atau peraturan pelaksanaan lainnya di samping harus mempunyai "*legitimasi*", juga harus dapat menjadi instrumen yang efektif bagi pencapaian tujuan yang ditetapkan.

Untuk menjamin adanya legitimasi dan berfungsi secara efektif, suatu pemerintah baik yang pembentukannya diperintahkan secara eksplisit maupun yang disusun berdasarkan kebutuhan adanya penjabaran ketentuan yang lebih kongkret, di antaranya berdasarkan ilmu hukum perundang-undangan harus memenuhi syarat, yaitu: **Pertama**, substansinya harus konsisten dengan Undang-Undang yang

menjadi dasar. Setiap substansi peraturan pemerintah atau peraturan pelaksanaan lain harus memenuhi persyaratan *konsistensi vertikal* agar mempunyai daya mengikat atau berlaku yang sah atau *legitimate*. Hal ini sesuai dengan asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu hukum yang lebih tinggi menghapus hukum yang lebih rendah jika substansinya mengandung pertentangan. Asas hukum yang dianut juga dalam UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia ini memberi arahan:

- a. agar peraturan pemerintah yang berkedudukan sebagai hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang sebagai hukum yang lebih tinggi yang menjadi dasarnya; dan
- b. agar masyarakat atau lembaga pemerintah tidak mematuhi peraturan pemerintah yang substansinya bertentangan dengan Undang-Undang yang dijadikan dasar penyusunan karena peraturan pemerintah tersebut tidak mempunyai daya mengikat/memaksa.

Jika suatu peraturan pemerintah disusun dengan mendasarkan pada satu atau beberapa undang-undang, maka substansi ketentuan peraturan pemerintah tersebut harus sesuai dengan ketentuan atau semangat dari undang-undang atau beberapa undang-undang yang menjadi dasar penyusunan. Dalam hal substansi peraturan pemerintah mengandung pertentangan dengan salah satu ketentuan Undang-Undang yang menjadi dasarnya, maka peraturan pemerintah tersebut tidak mempunyai kekuatan mengikat terhadap warga masyarakat atau lembaga pemerintah yang kewenangannya terkait dengan pelaksanaan

Undang-Undang yang substansinya bertentangan dengan peraturan pemerintah. Dengan kata lain, warga masyarakat dan lembaga pemerintah terkait harus mengabaikan ketentuan peraturan pemerintah yang bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang. Dengan mendasarkan pada arahan asas hukum tersebut di atas, warga masyarakat dan lembaga pemerintah tidak wajib mematuhi ketentuan peraturan pemerintah yang dimaksud.

**Kedua**, substansinya harus konsisten dengan peraturan pelaksanaan lain dari Undang-Undang. Setiap peraturan pemerintah yang disusun sebagai peraturan pelaksanaan suatu Undang-Undang atau beberapa Undang-Undang harus mengandung "konsistensi horizontal" dengan peraturan pemerintah yang dan/atau peraturan pelaksanaan lain yang "secara atributif dan eksplisit" mendapatkan perintah langsung dari Undang-Undang. Hal ini sesuai dengan asas hukum "saling menghormati bagian-bagian dari sistem hukum". Artinya di antara peraturan pelaksanaan Undang-Undang yang sederajat yang menjadi bagian dari satu sistem hukum tidak boleh menafikan atau meniadakan antara satu dengan lainnya karena akan mengakibatkan terjadi saling melemahkan fungsi masing-masing peraturan pelaksanaan.

Dengan demikian, asas hukum tersebut memberi arahan bagi penyusunan peraturan pelaksanaan terutama antar peraturan pemerintah atau peraturan pemerintah dengan peraturan pelaksanaan lain yang mendapatkan atributif langsung dari Undang-Undang dengan substansi yang sama untuk:

- a. membangun substansi peraturan pemerintah atau peraturan pelaksanaan lain yang saling memberikan dukungan antara satu

dengan lainnya dengan menghormati aspek-aspek dan kewenangan kelembagaan yang sudah diatur dalam peraturan pelaksanaan lain. Atau dengan kalimat lain, suatu peraturan pemerintah tidak boleh menafikan ketentuan yang sama yang sudah diatur dalam peraturan pelaksanaan lain karena penafian akan saling melemahkan peraturan pelaksanaan dan menyebabkan tidak adanya kepastian hukum bagi masyarakat; dan

- b. mencegah terjadinya konflik kewenangan antar lembaga pemerintah dengan cara menghormati kewenangan penanganan suatu persoalan yang sudah diserahkan kepada lembaga pemerintah yang lain oleh peraturan pelaksanaan yang lain.

Dengan prinsip saling menghormati, masing-masing peraturan pelaksanaan akan saling berkontribusi dan saling memperkuat antara satu dengan lainnya. **Ketiga**, substansinya harus mengandung konsistensi internal. Suatu peraturan pemerintah atau peraturan pelaksanaan lain harus mengandung substansi ketentuan yang konsisten antara bagian atau norma yang satu dengan lainnya. Suatu peraturan pemerintah sebagai bagian dari satu Undang-Undang atau beberapa Undang-Undang disusun dalam rangka untuk lebih mengefektifkan upaya pencapaian tujuan yang ditetapkan. Oleh karenanya, penyusunannya harus diarahkan agar: (a) norma-normanya harus konsisten antara satu dengan lainnya. Di dalamnya tidak boleh terdapat ketentuan yang satu bertentangan dengan ketentuan lain dalam peraturan pemerintah atau peraturan pelaksanaan tersebut; (b)

norma-norma yang ada di dalamnya harus disusun untuk memberikan dukungan terhadap upaya pencapaian tujuan Undang-Undang yang menjadi dasarnya. Jika norma-normanya bertentangan antara yang satu dengan lainnya, maka akan menyebabkan tidak adanya kepastian hukum. Begitu juga, jika norma-normanya tidak mengandung arahan dan semangat untuk mewujudkan tujuan yang ditetapkan, maka peraturan pemerintah yang dibentuk tidak akan dapat berfungsi sebagai instrumen yang efektif bagi pencapaian tujuan.

## **B. Pandangan dan Rekomendasi Atas RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi**

Dengan mendasarkan pada persyaratan penyusunan peraturan pelaksanaan Undang-Undang atau beberapa Undang-Undang sebagai diutarakan di atas, Polri *cq.* Korlantas mengemukakan pandangan terhadap RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi sebagai berikut: **Pertama**, ada prinsipnya "tidak menyetujui dimasukkannya" investigasi kecelakaan kendaraan bermotor umum sebagai materi muatan RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi. Pandangan demikian dimaksudkan agar RPP tersebut nantinya tidak dihadapkan pada permasalahan yuridis dan kelembagaan. Secara yuridis, pemasukan investigasi kecelakaan kendaraan bermotor umum sebagai materi muatan RPP akan menyebabkan:

1. Terjadinya inkonsistensi vertikal dengan UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU LLAJ)

Ketentuan Pasal 6 huruf d, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 50 huruf f RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi jelas-jelas mengandung pertentangan dan melanggar beberapa pasal dalam UU LLAJ. Pasal-

pasal RPP tersebut berbunyi, Pasal 6 huruf d, "Kecelakaan transportasi terdiri atas: kecelakaan kereta api; kecelakaan kapal; kecelakaan pesawat udara; dan kecelakaan kendaraan bermotor umum". Dalam Pasal 10 diatur bahwa, "Kecelakaan kendaraan bermotor umum terdiri atas: (a) tabrakan antar kendaraan bermotor umum, antar kendaraan bermotor umum dengan kereta api atau antara kendaraan umum dengan fasilitas atau dengan benda-benda lainnya; (b) terguling; (c) jatuh ke jurang atau sungai; dan (d) terbakar. Selanjutnya dalam Pasal 11 ayat (1) diatur bahwa, "Setiap kecelakaan kereta api, kapal, pesawat udara dan kendaraan bermotor umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dilakukan investigasi oleh Pemerintah yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Komite Nasional Keselamatan Transportasi". Dalam Pasal 11 ayat (2) diatur bahwa, "Dalam hal kecelakaan kendaraan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Investigasinya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang lalu lintas dan angkutan jalan". Selanjutnya dalam Pasal 50 huruf f diatur bahwa, "Komite Nasional Keselamatan Transportasi terdiri atas: Ketua; Wakil Ketua; Staf Ahli; Sub Komite Investigasi Kecelakaan Transportasi Udara; Sub Komite Investigasi Kecelakaan Transportasi Laut; Sub Komite Investigasi Kecelakaan Transportasi Jalan; Sub Komite Investigasi Kecelakaan Transportasi Kereta Api; Investigator, [...]"

Pasal-pasal RPP tersebut memberikan kewenangan investigasi kecelakaan kendaraan bermotor umum kepada Komite Nasional Keselamatan Transportasi. Ketentuan demikian jelas *bertentangan*

dan melanggar ketentuan Pasal 227 dan Pasal 228 jo. Pasal 232, Pasal 233, dan Pasal 238 UU LLAJ. Pasal-pasal UU LLAJ ini pada dasarnya menentukan penanganan kecelakaan lalu lintas yang meliputi beberapa kelompok kegiatan diserahkan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Beberapa kelompok kegiatan yang diserahkan sebagai ruang lingkup kewenangan Polri ditentukan dalam Pasal 227 UU LLAJ: "Dalam hal terjadi Kecelakaan Lalu Lintas, petugas Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib melakukan penanganan Kecelakaan Lalu Lintas dengan cara: (a) mendatangi tempat kejadian dengan segera; (b) menolong korban; (c) melakukan tindakan pertama di tempat kejadian perkara; (d) mengolah tempat kejadian perkara; (e) mengatur kelancaran arus Lalu Lintas; (f) mengamankan barang bukti; dan (g) melakukan penyidikan perkara".

Dari ketujuh kegiatan penanganan kecelakaan lalu lintas di atas dapat dibedakan ke dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu: **Kelompok Satu**, kegiatan yang berkaitan dengan aspek kemanusiaan dan kelancaran lalu lintas. Kelompok kegiatan ini menyangkut *kesegeraan* petugas kepolisian untuk mendatangi tempat kejadian kecelakaan untuk memberikan pertolongan terhadap korban dan membawanya ke rumah sakit terdekat untuk memperoleh pertolongan pertama lanjutan. Di samping itu, kesegeraan mendatangi tempat kejadian kecelakaan dimaksudkan untuk segera melakukan pengaturan arus lalu lintas agar tercipta keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas. Untuk mendukung semangat kesegeraan, Polri sudah mengembangkan dan melaksanakan program *Quick*

*Response* termasuk di dalamnya dalam penanganan dan mendatangi tempat kejadian kecelakaan lalu lintas. Dalam pelaksanaan program *Quick Response*, Polri membutuhkan dukungan dari semua pihak. Untuk itulah Pasal 231 dan Pasal 232 UU LLAJ mewajibkan kepada: **Pertama**, pengemudi yang terlibat kecelakaan harus menghentikan kendaraan yang dikemudikan untuk memberikan pertolongan kepada korban dan segera melaporkan kepada petugas Polri. Namun jika penghentian kendaraan tidak memungkinkan karena faktor keamanan terhadap dirinya, maka harus segera melaporkan kepada petugas Polri terdekat; **Kedua**, setiap orang yang mendengar, mengetahui dan/atau, melihat terjadinya kecelakaan lalu lintas harus segera memberikan pertolongan dan melaporkan kepada petugas Polri; **Ketiga**, rumah sakit untuk memberikan prioritas pertolongan pertama kepada korban kecelakaan lalu lintas. **Kelompok Kedua**, kegiatan yang berkaitan dengan pengumpulan fakta/data dan identifikasi penyebab terjadinya kecelakaan lalu lintas.

Kegiatan ini merupakan bagian dari kewenangan Polri untuk melakukan tindakan pertama di tempat dan mengolah tempat kejadian. Tujuannya sebagaimana ditentukan Pasal 233 adalah pengumpulan dan pencatatan data tentang: (a) jumlah dan identitas korban kecelakaan lalu lintas; (b) identitas kendaraan bermotor baik perseorangan maupun umum serta identitas pengemudi dan pemilik kendaraan bermotor; (c) kondisi lingkungan, jalan, dan rambu yang ada di sekitar tempat kejadian; (d) faktor penyebab terjadinya kecelakaan baik dari kendaraan bermotor dan/atau

manusia pengemudi maupun dari lingkungan alam atau kondisi jalan atau ketiadaan rambu. Dalam konteks identifikasi faktor penyebab terjadinya kecelakaan, tidak tertutup kemungkinan bagi Polri untuk mengikutsertakan instansi yang berkompetensi di bidang teknologi kendaraan dan/atau jalan; dan (e) melakukan simulasi dan rekonstruksi proses terjadinya kecelakaan lalu lintas.

Terhadap kelima kelompok data di atas akan dilakukan analisis dan hasilnya mempunyai fungsi yang penting bagi institusi Polri dan bagi Pembina LLAJ yang lain. Bagi Polri sebagai instansi yang diberi kewenangan penanganan kecelakaan lalu lintas, data dan hasil analisisnya, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 233 ayat (2) UU LLAJ, mempunyai fungsi sebagai *Data Forensik Kepolisian* yang akan berguna bagi proses penyelidikan dan penyidikan terjadinya pelanggaran lalu lintas atau tindak pidana dengan menggunakan kendaraan bermotor atau kendaraan bermotor sebagai hasil tindak pidana. Bagi Polri dan Pembina LLAJ, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 233 ayat (4) dan Pasal 226 ayat (2) UU LLAJ data dan hasil analisisnya akan berfungsi sebagai dasar pengembangan kebijakan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang di bidang pencegahan terjadinya kecelakaan lalu lintas. Pengembangan kebijakan pencegahan kecelakaan lalu lintas tersebut menurut Pasal 226 ayat (3) UU LLAJ harus dikoordinasikan oleh Polri melalui Forum LLAJ. **Kelompok Ketiga**, kegiatan yang berkaitan dengan penegakan hukum. Penegakan hukum berkaitan dengan penyelidikan dan penyidikan terhadap terjadinya pelanggaran lalu lintas sebagai awal terjadinya kecelakaan lalu lintas

dan adanya korban meninggal dunia serta pengamanan terhadap barang bukti baik berupa kendaraan bermotor maupun hasil visum dokter. Penegakan hukum dilakukan dengan memanfaatkan data dan hasil analisisnya sebagai dasar untuk menentukan adanya pelanggaran.

Dari ketiga kelompok kegiatan tersebut dapat dikemukakan bahwa kewenangan yang diberikan oleh UU LLAJ kepada Polri untuk menangani kecelakaan lalu lintas sudah sedemikian komprehensif. Kewenangan Polri tidak hanya berkaitan dengan penegakan hukum, namun juga pemberian pertolongan kepada korban dan pengaturan arus lalu lintas serta pengumpulan, pencatatan, dan analisis data sebagai dasar pengembangan kebijakan pencegahan kecelakaan lalu lintas jangka pendek, menengah, dan panjang. Dengan demikian, penanganan kecelakaan lalu lintas oleh Polri sudah mencakup semua aspek. Oleh karenanya pelaksanaannya tidak memerlukan adanya campur tangan dari lembaga atau instansi lain, kecuali Polri memerlukan terutama berkenaan dengan aspek teknis dan kelaikan kendaraan bermotor. Keterlibatan lembaga atau instansi lain tersebut harus tetap di bawah koordinasi Polri, termasuk dalam pemanfaatan data dan hasil analisisnya bagi pengembangan kebijakan pencegahan lalu lintas.

Jika investigasi kecelakaan kendaraan bermotor umum dipaksa dimasukkan sebagai materi muatan RPP Investigasi Kecelakaan Lalu Lintas, maka RPP secara substantif menimbulkan pelanggaran terhadap amanah UU LLAJ. Konsekuensi yuridis lanjutannya, RPP tersebut nantinya tidak akan mempunyai kekuatan mengikat



khususnya kegiatan investigasi kecelakaan lalu lintas oleh Komite Nasional Keselamatan Transportasi. Tidak adanya kekuatan mengikat tersebut sesuai dengan asas hukum yang dianut di Indonesia yaitu *lex superiori derogat legi inferiori*. Berdasarkan asas hukum ini, UU LLAJ sebagai hukum yang lebih tinggi menghapus berlakunya RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi sebagai hukum yang lebih rendah khususnya berkaitan dengan materi muatan investigasi kecelakaan kendaraan bermotor umum. Artinya ketentuan RPP yang mengatur investigasi kecelakaan lalu lintas wajib diabaikan karena tidak mempunyai kekuatan mengikat.

2. Terjadinya inkonsistensi horizontal dengan peraturan perundang-undangan yang secara atributif diberi kewenangan mengatur penanganan kecelakaan lalu lintas

Dengan memasukkan investigasi kecelakaan lalu lintas sebagai materi muatan RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi akan dihadapkan pada terjadinya inkonsistensi atau tumpang tindih pengaturan materi yang sama dengan Peraturan Kepala Kepolisian Negara RI (Perkap) tentang Penanganan Kecelakaan Lalu Lintas yang sekarang sudah berada dalam tahap penandatanganan oleh Kapolri. Perkap tersebut sudah mengandung penjabaran 3 (tiga) kelompok kegiatan penanganan kecelakaan lalu lintas seperti yang diuraikan di atas.

Pengaturan penanganan kecelakaan lalu lintas diperintahkan dalam Perkap. Dilihat dari wadah pengaturannya memang hanya setingkat Peraturan Menteri atau Kepala Badan, namun secara substantif Perkap Penanganan Kecelakaan Lalu Lintas setingkat

dengan peraturan pemerintah. Hal ini berkaitan dengan kedudukan dan fungsi Perkap sebagai peraturan yang mendapatkan kewenangan atributif dan perintah langsung dari UU LLAJ. Perkap Penanganan Kecelakaan Lalu Lintas merupakan jabaran langsung dari UU LLAJ dan bukan dari suatu peraturan pemerintah ataupun dari peraturan presiden.

Oleh karenanya, jika RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi masih tetap memaksakan untuk memuat materi investigasi terhadap kecelakaan lalu lintas yang tidak diperintahkan oleh UU LLAJ sedangkan di lain pihak juga terdapat Perkap Penanganan Kecelakaan Lalu Lintas yang secara atributif diperintahkan UU LLAJ, maka akan terdapat tumpang tindih pengaturan dan kelembagaan yang diberi kewenangan. Di satu pihak terdapat Komite Nasional Keselamatan Transportasi yang akan melakukan investigasi kecelakaan lalu lintas atas dasar RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi dengan substansi pengaturan tersendiri, yang dinilai dari UU LLAJ tidak *legitimate*. Namun di pihak lain terdapat Petugas Polri yang juga melakukan penanganan kecelakaan lalu lintas dengan mekanisme tersendiri sesuai dengan Perkap yang memang dijabarkan dari UU LLAJ.

Dengan demikian, akan terdapat dualisme substansi pengaturan dan sekaligus dapat dipastikan menimbulkan adanya dualisme kelembagaan yang menangani. Dualisme kelembagaan tidak akan dapat dihindari karena di satu pihak kepolisian sebagai bentuk ketaatannya pada UU LLAJ dan Perkap akan melaksanakan penanganan kecelakaan yang dimulai dari tindakan kesegeraan



untuk menolong korban serta pengumpulan dan pencatatan fakta/data untuk menemukan penyebab terjadinya kecelakaan sampai penegakan hukum dan pengembangan kebijakan pencegahan kecelakaan lalu lintas. Namun di saat yang bersamaan akan hadir juga pihak Komite Nasional Keselamatan Transportasi "memaksakan" melalui RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi melakukan kegiatan yang sama yaitu investigasi kecelakaan lalu lintas.

Dualisme kelembagaan yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih kewenangan, secara sosiologis akan menciptakan konflik kepentingan antara dua lembaga yang berbeda kedudukan dan legitimasinya menurut UU LLAJ yang menjadi dasar perintah penanganan kecelakaan lalu lintas. Konflik kepentingan tidak mungkin dapat dihindari karena kepolisian dalam proses penanganan, di samping melakukan pertolongan terhadap korban juga melakukan tindakan identifikasi penyebab terjadinya kecelakaan sebagai bagian dari penyelidikan dan penyidikan terjadinya pelanggaran. Pada saat bersamaan, KNKT melakukan tindakan investigasi terhadap obyek yang sama yaitu mengidentifikasi penyebab terjadinya kecelakaan lalu lintas.

Bahkan Konflik kepentingan dapat mendorong ke arah tindakan saling melarang melakukan kegiatan dan penanganan barang bukti karena masing-masing merasa benar menurut peraturan perundang-undangan yang menjadi dasarnya. Terbuka juga dalam proses penanganan akan merasa saling terganggu oleh kehadiran yang lain. Akibat lanjutannya adalah: (a) tidak optimalnya



penanganan kecelakaan lalu lintas oleh petugas Polri yang oleh UU LLAJ diberi kewenangan yang sah terutama dalam pemberian pertolongan kepada korban, pengumpulan fakta dan data yang diperlukan bagi pengembangan kebijakan dan penegakan hukum; dan (b) konsentrasi petugas Polri akan terganggu yang akan berujung pada tidak maksimalnya penanganan kecelakaan lalu lintas.

### C. Upaya Mencegah Inkonsistensi RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi

Dalam rangka untuk mencegah terjadinya inkonsistensi RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi dengan UU LLAJ dan Perkap yang secara atributif diperintahkan oleh UU LLAJ serta mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan dan konflik kepentingan antara Polri dengan Komite Nasional Keselamatan Transportasi, maka dikemukakan beberapa rekomendasi yaitu: **Pertama**, RPP seharusnya disusun dengan mendasarkan pada UU Penerbangan, UU Pelayaran, dan UU Perkeretaapian yang secara eksplisit ataupun implisit memberikan amanah untuk dilakukan investigasi kecelakaan transportasi udara, laut, dan kereta api oleh Komite Nasional Keselamatan Transportasi. Dengan hanya mendasarkan pada ketiga UU tersebut, RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi nantinya mempunyai kedudukan yang *legitimate* dan penyusunannya segera dapat diselesaikan serta diberlakukan. Dengan demikian, kinerja Komite Nasional Keselamatan Transportasi mempunyai landasan hukum yang kuat dan *legitimate* dalam melakukan investigasi kecelakaan transportasi udara, laut, dan kereta api.

**Kedua**, RPP tidak memaksakan untuk memasukkan investigasi kecelakaan lalu lintas menjadi materi muatannya karena memang tidak terdapat perintah dalam UU LLAJ agar penanganan kecelakaan lalu lintas kepada Komite Nasional Keselamatan Transportasi. Untuk itu hendaknya beberapa pasal dalam RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi yang memuat investigasi kecelakaan lalu lintas dikeluarkan atau dihapus. Pasal-pasal yang dimaksud yaitu:

- 1) Pasal 11 yang substansi ketentuannya mengandung kerancuan karena di satu sisi memberikan kewenangan investigasi kecelakaan lalu lintas kepada Komite Nasional Keselamatan Transportasi, namun di sisi lain mekanisme investigasinya dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang lalu lintas dan angkutan jalan yaitu UU LLAJ dan termasuk tentunya Perkap Penanganan Kecelakaan Lalu Lintas. Artinya, RPP ini secara implisit memberikan arahan agar Komite Nasional Keselamatan Transportasi diperkenankan menggunakan ketentuan mekanisme yang ada dalam UU LLAJ dan Perkap. Dengan kata lain, secara implisit juga RPP memerintahkan agar Perkap mengatur Komite Nasional Keselamatan Transportasi sebagai lembaga yang berwenang melakukan investigasi kecelakaan lalu lintas. Ketentuan demikian sangat manipulatif dan tidak dibenarkan oleh doktrin hukum bahwa hukum sebagai sistem yang harus saling mendukung dan memperkuat secara *legitimate*; (b) Pasal 6 huruf f yang memasukkan kecelakaan kendaraan bermotor

umum sebagai salah satu jenis Kecelakaan Transportasi yang menjadi ruang lingkup materi muatan RPP;

- 2) Pasal 10 yang mengatur kriteria kecelakaan kendaraan bermotor umum;
- 3) Pasal 37 huruf e yang mengatur pengecualian penguasaan dan penyimpanan barang bukti oleh Investigator Komite Nasional Keselamatan Transportasi. Artinya penguasaan dan penyimpanan barang bukti terkait kecelakaan lalu lintas dilakukan oleh petugas yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lalu lintas dan angkutan jalan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 11 ayat (2).
- 4) Pasal 47 yang mengatur pengecualian pengumpulan dan pengolahan keterangan, data, bukti dan temuan di lokasi ataupun di laboratorium oleh Komite Nasional Keselamatan Transportasi. Artinya pengumpulan dan pengolahan keterangan, data, bukti dan temuan i terkait kecelakaan lalu lintas dilakukan oleh petugas yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lalu lintas dan angkutan jalan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 11 ayat (2).
- 5) Pasal 50 huruf f yang mengatur struktur organisasi Komite Nasional Keselamatan Transportasi yang diantaranya terdapat "Sub Komite Investigasi Kecelakaan Transportasi Jalan.

Sejalan dengan rekomendasi untuk mengeluarkan atau menghapus keenam pasal di atas dan untuk menjaga konsistensi internal RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi, maka beberapa bagian lain dari RPP terkait dengan 6 (enam) pasal harus dihapus atau dikeluarkan, yaitu:

- 1) Di bagian "Menimbang" dan "Mengingat" tidak dimasukkan UU No. 22 Tahun 2009 sebagai bagian dari pertimbangan dan dasar pembentukan RPP Investigasi Kecelakaan Transportasi;
- 2) Pada Penjelasan Umum RPP, alinea ketiga tidak lagi dicantumkan UU No. 22 Tahun 2009 sebagai dasar pertimbangan pembentukan RPP;
- 3) Pada Penjelasan Pasal 22 ayat (2) huruf c terdapat penjelasan: "Yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang di bidang transportasi lalu lintas angkutan jalan antara lain Ketua Komite Nasional Keselamatan Transportasi, Direktur Jenderal yang bertanggungjawab di bidang transportasi lalu lintas angkutan jalan, Polisi dan aparat keamanan setempat". Kata "transportasi lalu lintas angkutan jalan" dan "Polisi" hendaknya dikeluarkan dan disesuaikan karena akan tidak sesuai dengan rekomendasi penghapusan 6 (enam) pasal dan juga tidak sesuai dengan rumusan normanya dalam Pasal 22 ayat (2) huruf c.
- 4) Pada Penjelasan Pasal 26 tercantum kata "kendaraan bermotor umum" dan hendaknya dikeluarkan atau dihapus.

## PENUTUP

---

Mendasarkan pada uraian dan analisis di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Mencermati pengaturan, kondisi empirik, dan studi perbandingan mengenai eksistensi GO-JEK dan GRAB yang menggunakan kendaraan bermotor R4, diperlukan pemahaman bahwa sejatinya telah diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan yang ada, melalui nomenklatur angkutan orang tidak dalam trayek, sehingga yang perlu diatur adalah akses dari penerapan daring. Akses penerapan daring tersebut bersifat multi sektor, sehingga tidak diselesaikan hanya dengan PM 108/2018 dan PM 118/2018, diperlukan pengaturan yang konkret, cepat, dan multi sektor secara kumulatif untuk menjawab kebutuhan hukum dan mengatasi fenomena sosial terkait penerapan daring dalam angkutan orang tidak dalam trayek. Makna pengaturan yang konkret adalah langsung dapat diimplementasikan tanpa perlu peraturan pelaksanaan lagi, sehingga tentunya bukan pengaturan pada level UU. Makna pengaturan yang cepat adalah proses pembentukan peraturan tersebut tidak memerlukan waktu yang lama, misalnya dalam Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden. Makna pengaturan yang multi sektor adalah tidak cukup diatur melalui Peraturan Menteri karena hanya akan sektoral dan membutuhkan banyak Peraturan Menteri, serta adanya potensi disharmoni materi muatan. Melalui pengaturan yang konkret, cepat, dan multi sektor tersebut peran Pemerintah dapat diatur

lebih jelas, sehingga dapat melindungi dan mengakomodasi semua pihak yang terkait, baik *customer*, *driver*, maupun *provider*.

2. Mencermati pengaturan, kondisi empirik, dan studi perbandingan mengenai Dana Preservasi Jalan, setidaknya terdapat beberapa hal yang menjadi titik analisis, yaitu: (a) nomenklatur Dana Preservasi Jalan baru dan hanya dikenal dalam UU LLAJ; (b) belum ada peraturan pelaksanaan yang dibentuk walaupun didelegasikan secara eksplisit; (c) tendensi *earmarking* Dana Preservasi Jalan dalam pengaturan UU LLAJ. Berdasarkan penelusuran sampai saat ini belum ditemukan adanya peraturan pelaksanaan yang sudah diamanatkan secara eksplisit dalam UU LLAJ dan PP JLLAJ. Bila hendak mengikuti delegasi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang ada, maka setidaknya kebutuhan pengaturan Dana Preservasi Jalan atau dana yang kegunaannya bersesuaian dengan Dana Preservasi Jalan diarahkan pada: (1) Peraturan Presiden tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pengelola Dana Preservasi Jalan; dan (2) Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Dana Preservasi Jalan. Adapun tendensi untuk menerapkan *earmarking* pada Dana Preservasi Jalan, dalam praktik Indonesia, masih terbuka arah politik hukum mengenai Dana Preservasi Jalan, apakah akan diarahkan pada konsep *earmarking* yang kuat, atau semata pada konsep *earmarking* yang lemah.

3. Mencermati pengaturan, kondisi empirik, dan studi perbandingan mengenai R2 sebagai angkutan umum kemungkinan dengan pertimbangan: (a) dalam UU LLAJ tidak ada ketentuan yang secara tegas melarang atau memerintahkan penggunaan R2 sebagai angkutan umum baik untuk orang ataupun barang; dan (b) faktor keselamatan dan keamanan harus mendapatkan perhatian, misalnya jarak yang ditempuh, waktu, dan wilayah operasi. Dalam Dokumen Pembahasan UU LLAJ, ada semangat untuk tidak mendorong penggunaan R2 sebagai alat angkutan umum dengan pertimbangan kurang terjaminnya keselamatan, keamanan, dan kenyamanan serta adanya perintah kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk mengembangkan dan menyediakan angkutan umum massal dengan menggunakan mobil penumpang dan bus. Penyelenggaraan angkutan umum orang/barang dengan R2/sepeda motor dapat menjadi fenomena transisional sebelum tersedia transportasi massal modern. Dengan demikian, dikarenakan R2/sepeda motor dapat menjadi fenomena transisional, maka pada masa transisi itu harus diatur.
4. Mencermati pengaturan, kondisi empirik, dan studi perbandingan mengenai angkutan umum massal bahwa aktor utama yang memiliki wewenang dan tanggung jawab dalam menyediakan angkutan umum massal adalah pemerintah. Tidak hanya menyediakan angkutan umum massal, namun pemerintah juga berkewajiban menyediakan angkutan umum yang memenuhi Standar Pelayanan Minimum. Hal ini bertujuan untuk

memastikan keamanan, keselamatan, dan kenyamanan pengguna angkutan umum. Demi terjangkaunya seluruh *stakeholder* yang berkepentingan dalam penggunaan angkutan umum massal, dibutuhkan konektivitas yang baik dalam menghubungkan antar moda transportasi yang ada. UU LLAJ menghendaki penyelenggaraan angkutan umum massal berbasis jalan yang mewujudkan konektivitas antar moda transportasi.

5. Adanya penegasan pengaturan angkutan orang tidak dalam trayek daring, Dana Preservasi Jalan, sepeda motor (R2) sebagai angkutan umum, dan angkutan massal dan konektivitas antar moda transportasi sangat berkaitan dengan perwujudan pilar keselamatan jalan, khususnya dalam mewujudkan penyelenggaraan pilar jalan yang berkeselamatan dan kendaraan yang berkeselamatan.
6. Efektivitas UU LLAJ dalam meminimalisir terjadinya kecelakaan lalu lintas dipandang dalam 3 (tiga) konteks yakni dalam konteks substansi UU LLAJ, yakni norma dalam UU harus dapat dijabarkan secara tepat dalam peraturan pelaksana, pelayanan administrasi pengujian dan pengawasan di jalan harus sesuai dengan norma dalam UU LLAJ, dan sosialisasi dan internalisasi norma pada sikap dan perilaku pengguna jalan. Dalam konteks kelembagaan pelaksana yakni, setiap pelaksana kewenangan kelembagaan harus memegang teguh amanat penataan kelembagaan dan pelaksanaan kewenangan yang sifatnya sektoral harus diupayakan untuk mencapai tujuan UU LLAJ.

Dalam konteks budaya hukum yakni, mengubah budaya hukum konfrontatif menjadi konformatif baik di lingkungan pengguna jalan dan petugas lalu lintas, khususnya dalam rangka membentuk tingkat kepatuhan *compliance* sampai *legal conciousness*. Selain itu, juga diperlukan pendekatan keagamaan.

Mendasarkan pada uraian, analisis, dan kesimpulan di atas, maka setidaknya dapat direkomendasikan beberapa hal berikut dalam rangka mengatasi berbagai tuntutan dan perubahan sosial maupun teknologi informasi, maka program-program implementasi *road safety* pada penyelenggaraannya semestinya diterapkan sistem-sistem menuju *big data* dan *one gate service* yang dilandasi *big office application* dan *network*, antara lain:

1. *IT for Road Safety* sebagai basis *big data* dan *one gate service* yang mencakup:
  - a. *Traffic Management Control (TMC)* untuk mem-back up *Road Safety Management*;
  - b. *Safety and Security Centre (SSC)* untuk mendukung *Safer Road*;
  - c. *Electronic Registration and Identification (ERI)* untuk mendukung *Safer Vehicle*;
  - d. *Safety Driving Centre (SDC)* untuk mendukung *Safer People*;
  - e. *Intelligent Traffic Analysis System (INTAN)* untuk mendukung *Post Crash*;
  - f. *Smart Management* untuk mengelola TMC, SSC, ERI, SDC, dan INTAN; dan

- g. *Cyber Cops* sebagai petugas yang mengawasi ke-6 program tersebut yang dapat mendukung program Pemerintah berupa *Electronic Road Pricing (ERP)*, *Electronic Toll Collect (ETC)*, *E-Parking*, *E-Banking*, dan *Electronic Law Enforcement (ELE)*.
2. *Sistem Traffic Attitude Record (TAR)* dan *Demerit Point System (DPS)* dalam sistem perpanjangan SIM, sebagai upaya mengelola perilaku berlalu lintas dalam rangka membangun budaya tertib berlalu lintas.
  3. *E-Tilang* dan *E-Sidik* dengan sistem-sistem pendataan pelanggaran melalui *IRSMS (Integrated Road Safety Management System)*, sebagai upaya membangun sistem pelayanan hukum maupun untuk membangun budaya tertib berlalu lintas dan mengatasi berbagai masalah lalu lintas lainnya.
  4. *Back Office*, *Application*, dan *Network* sebagai *Sistem Big Data* dan program-program untuk menuju *One Gate Service*, sebagai wujud pelayanan prima yang berkaitan dengan pelayanan keamanan, keselamatan, hukum, administrasi, informasi maupun kemanusiaan.
  5. *Traffic Accident Research Centre (TARC)* sebagai wadah penelitian dan pengkajian ilmiah terhadap kecelakaan lalu lintas dan berbagai permasalahannya yang akan diterbitkan pada *Jurnal Indonesia Road Safety* dan produk-produk lainnya, sehingga dapat sebagai *feeding* bagi upaya-upaya pencegahan, perbaikan, peningkatan kualitas keselamatan maupun pembangunan *road safety*.

6. *Safety Driving Centre (SDC)* sebagai pusat pendidikan keselamatan, Sistem Uji SIM, Sistem Perpanjangan SIM dan Sistem Penerbitan SIM, yang membantu pemerintah meningkatkan kualitas keselamatan dan menurunkan tingkat fatalitas korban kecelakaan lalu lintas.
7. *Road Safety Centre (RSC)* sebagai wadah kemitraan yang merupakan representasi dari para pemangku kepentingan di bidang LLAJ yang secara bersama-sama mencari akar masalah lalu lintas dan menemukan solusi yang tepat dan dapat diterima oleh semua pihak dengan memegang *spirit no justice, no liability*, dan *no blame*.
8. *Public Safety Centre (PSC)* yang merupakan suatu *integrated system* antara pemangku kepentingan di bidang lalu lintas dalam menangani kecelakaan dan korban yang merupakan pelayanan terintegrasi mulai dari tempat kejadian sampai rumah sakit. Sistem ini juga dapat melakukan analisa penyebab terjadinya kecelakaan lalu lintas dan menghasilkan solusi yang tepat untuk mengatasinya.
9. Mengimplementasikan 7 (tujuh) prioritas program implementasi *Road Safety*:
  - a. Penanganan masalah kecepatan (*speed*);
  - b. Penanganan masalah penggunaan helm (*helmet*);
  - c. Penanganan masalah pengemudi yang mabuk (*drink driving*);
  - d. Penanganan masalah penggunaan sabuk pengaman (*safe belt*);

- e. Penanganan masalah penempatan anak yang aman di dalam kendaraan (*child restrain*);
  - f. Penanganan masalah penggunaan HP saat mengemudi; dan
  - g. Penanganan masalah melawan arus.
10. Menjalankan program-program *Road Safety*:
- a. Edukasi melalui Polsana, *Police goes to campus*, PKS, Cara aman ke sekolah, *Safety Riding/Driving*, TMC, *Traffic Board*, Saka Bhayangkara Lantas, Taman Lalu Lintas, Kampanye Keselamatan Lalu Lintas, Kawasan Tertib Lalu Lintas (KTL), Sekolah Mengemudi, Operasi Kepolisian dan Penegakan Hukum.
  - b. *Engineering* yang berbasis pada IT, secara virtual dengan menerapkan INTAN untuk memonitor tingkat kepadatan arus yang menjadi potensi *trouble spot* dan *black spot*, serta melaksanakan Sistem *Quick Respon Time*.
  - c. Penegakan Hukum (Gakkum) dengan menerapkan sistem penegakan hukum dari mulai manual, *online* sampai dengan elektronik mulai dari *Traffic Accident Early Warning* (TAEW), Pra-ELE, E-tilang, E-sidik sampai dengan ELE dengan di-*back up* *Traffic Accident Analysis* (TAA).
  - d. Registrasi dan Identifikasi dengan penerapan *Electronic Registration and Identification* (ERI) dengan menerapkan Sistem OBU (*On Board Unit*), RFID, ANPR (*Automatic Number Plate Recognition*).
  - e. Pusat K3I sebagai Pusat Komando, Koordinasi, Kodal, dan Informasi. K3I adalah program informasi, komunikasi dan

solusi kamseltibcarlantas sebagai ikon kecepatan, kedekatan dan persahabatan.

- f. Koordinator Pemangku Kepentingan dengan membangun wadah bagi para pemangku kepentingan yang merupakan representasi untuk dapat bekerjasama/bersama-sama membangun sistem yang terpadu untuk mencari akar masalah di bidang LLAJ melalui forum, asosiasi dan lain-lain.
  - g. Amdal Lalin yang berkaitan dengan rekomendasi kepolisian di bidang LLAJ terkait segala hal yang berkaitan dengan lalu lintas dan angkutan jalan.
  - h. Korwas PPNS dengan melakukan koordinasi, kontrol/pengawasan dan kemitraan dengan PPNS dalam menegakkan hukum yang berkaitan dengan LLAJ.
11. Mengedepankan *Road Safety Partnership Action (RSPA)* sebagai program untuk mendorong berjalannya program-program RUNK yang berkaitan dengan 5 pilar *road safety* untuk menyempurnakan *road safety management, safer road, safer vehicle, safer people* dan *post crash*. RSPA juga untuk membangun kemitraan polisi bersama dengan *stakeholder* melakukan aksi-aksi untuk keselamatan dalam upaya:
- a. Meningkatkan kualitas keselamatan dan menurunkan tingkat fatalitas korban laka;
  - b. Membangun budaya tertib berlalu lintas yang dapat ditunjukkan melalui potret kamseltibcarlantas di daerahnya; dan
  - c. Pelayanan prima di bidang LLAJ.

12. Melaksanakan *Indonesia Road Safety Award* (IRSA) untuk menilai tata kelola keselamatan, untuk mewujudkan dan memelihara kamseltibcar lintas pada kota/kabupaten. IRSA merupakan suatu kepedulian akan keselamatan terhadap suatu kota/kabupaten dalam menerapkan tata kelola Keselamatan jalan di wilayahnya yang dapat dilihat dari potret keselamatannya.

## DAFTAR PUSTAKA

---

### A. Buku

- Ali, Zainudin, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Banks, David, 2001, *Breaking Windows: How Bill Gates Fumbled the Future of Microsoft*, the Free Press, New York.
- Friedman, Lawrence M., 1975, *The Legal System, A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York.
- Mertokusumo, Sudikno, 1999, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1989, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung.
- Weiner, Myron, 1966, *Modernization: Dynamic of Growth*, Basic Book Inc., New York.
- Wijayanti, Asri, 2009, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.

### B. Antologi

- Dizon, Michael, "Rules of A Networked Society", dalam Ronald Leenes dan Eleni Kosta, 2011, *Bridging Distances in Technology and Regulation*, Tilburg University, Tilburg.
- Hahn, Robert, dan Robert Metcalfe, "The Ridesharing Revolution: Economic Survey and Synthesis", dalam Scott Duke Kominers dan Alex Teytelboym (Eds.), 2017, *More Equal by Design: Economic Design Responses to Inequality*, Oxford University Press, UK.

### C. Artikel Jurnal

- McCleary, William, "The Earmarking of Government Revenue: A Review of Some World Bank Experience", *The World Bank Research Observer*, Vol. 6, No. 1, Januari 1991.
- Sitepu, Eddy Mayor Putra, "Penerapan Earmarking Cukai Hasil Tembakau di Indonesia: Regulasi dan Konsep Ideal", *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Vol. 20, No. 3, Desember 2016.

#### **D. Makalah**

Suryadi, “Era Disrupsi TIK”, *Silde Presentasi*, Seminar Permasalahan dan Penanganan Transportasi Online di Provinsi Sumatera Selatan, Palembang, 10 April 2018.

Kalamullah Ramli, “Transportasi Berbasis Aplikasi dan Tantangan Regulasi di Indonesia”, *Bahan Paparan*, The Center for Science and Technology Research (CSTR), Universitas Indonesia, Jakarta, 2018.

#### **E. Sumber Internet**

ADB, “Sector Assessment (Summary): Transport, Country Partnership Strategy: Thailand, 2013–2016”, <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-tha-2013-2016-ssa-01.pdf>, diakses 21 April 2018.

Balea, Judith, “Grab Reveals What Its Green Motorbikes in Singapore are for”, <https://www.techinasia.com/grab-motorbikes-enforcers-singapore>, diakses 21 April 2018.

Bappenas, “Rencana Umum Nasional Keselamatan Jalan 2011-2025”, [http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/117404-\[Konten\]-Konten%20C7887.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/117404-[Konten]-Konten%20C7887.pdf), diakses 17 Oktober 2019.

Dinillah, Mukhlis, “Ini Alasan Sopir Angkot Protes Taksi Online di Bandung”, <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-3690892/ini-alasan-sopir-angkot-protes-taksi-online-di-bandung>, diakses 20 April 2018.

Dishubinkom, “Angkutan Umum Trans Sabargita”, <http://www.dishubinkom.baliprov.go.id/id/ANGKUTAN-UMUM-Trans-SARBAGITA>, diakses 21 April 2018.

Garcia, Paul, “LTFRB: No Permit for 'GrabBike' to Operate”, <http://cnnphilippines.com/metro/2015/11/09/GrabBike-GrabTaxi-LTFRB-motorcycle-service.html>, diakses 21 April 2018.

Hasan, Arif, and Mansoor Raza, “Motorbike Mass Transit An Exploration into the Potential and Problems of the Rapid Increase in the Use of Motorcycles as a Transport Mode in Karachi, Pakistan”, <http://arifhasan.org/wp-content/uploads/2012/10/motorbikemasstransit-AH-138.pdf>, diakses 21 April 2018.

- Himawan, Adhitya, “Pengemudi Taksi Online Dukung Permenhub No. PM 108 Tahun 2017”, <https://www.suara.com/bisnis/2018/01/26/161320/pengemudi-taksi-online-dukung-permehub-No.-108-tahun-2017>, diakses 20 April 2018.
- Johnson, Leif, “Uber Self-Driving Cars: Everything You Need to Know”, <https://www.techradar.com/news/uber-self-driving-cars>, diakses 21 April 2013.
- Kresna, Mawa, “Rawannya Data Nasabah Go-jek”, <https://tirto.id/rawannya-data-nasabah-go-jek-bxKa>, diakses 22 April 2018.
- Lee, Terence, “Grab’s 2015 financial numbers revealed. How do they impact its rivalry with Uber?”, <https://www.techinasia.com/grabs-2015-financial-numbers-revealed-rivalry-uber>, diakses 21 April 2018.
- Maulana, Hadi, "Tolak Taksi "Online", Ribuan Sopir Taksi Konvensional Demo Wali Kota Batam", <https://regional.kompas.com/read/2017/10/31/12080731/tolak-taksi-online-ribuan-sopir-taksi-konvensional-demo-wali-kota-batam>, diakses 20 April 2018.
- Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, “Kajian Kelayakan Penerapan Earmarking Tax di Indonesia”, <http://www.fiskal.kemenkeu.go.id/dw-konten-view2016.asp?id=20131028104645787550783>, diakses 22 April 2018.
- Redaksi Media Sulut, “Taksi Online Merajalela, Manado Krisis Kemacetan”, <http://mediasulut.co/detailpost/taksi-online-merajalela-manado-krisis-kemacetan>, diakses 21 April 2018.
- Redaksi Okezone, “Kemenhub-Kominfo Bakal Bahas Pembekuan Akun Driver Taksi Online”, <https://economy.okezone.com/read/2018/01/31/320/1852496/kemenhub-kominfo-bakal-bahas-pembekuan-akun-driver-taksi-online>, diakses 22 April 2018.
- Redaksi Kriminologi, “Sopir Taksi Online Cabuli Penumpang Wanita, Ditembak Saat Kabur”, <https://kriminologi.id/renata/wanita/sopir-taksi-online-cabuli-penumpang-wanita-ditembak-saat-kabur>, diakses 21 April 2018.

Sholih, Mufti, “Organisasi Sopir Terbelah Soal Aturan Baru Taksi Online”, <https://tirto.id/organisasi-sopir-terbelah-soal-aturan-baru-taksi-online-cD2P>, diakses 20 April 2018.

Sim, Royston, “Study: Singapore's Public Transport System One of World's Most Efficient”, <http://www.straitstimes.com/singapore/transport/study-singapores-public-transport-system-one-of-worlds-most-efficient>, diakses 21 April 2018.

Sugianto, Danang, “Pemerintah Harus Jaga Keamanan Data Pengguna Taksi Online”, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3694714/pemerintah-harus-jaga-keamanan-data-pengguna-taksi-online>, diakses 21 April 2018.

Tegos, Michael, “GrabTaxi and Hailo go legit in Singapore, UberTaxi Could be Next”, <https://www.techinasia.com/grabtaxi-hailo-lta-singapore-seems-legit>, diakses 21 April 2018.

\_\_\_\_\_, “Singapore Wants Fewer Cars on Its Roads. Here’s What It Means for Grab and Uber”, <https://www.techinasia.com/singapore-car-freeze-ride-hailers-uber-grab>, diakses 21 April 2018.

Transjakarta, “Layanan Bus”, <https://transjakarta.co.id/produk-dan-layanan/layanan-bus/transjakarta/>, diakses 21 April 2018.

Transportation License Section State of California Public Utilities Commission, “Basic Information for Transportation Network Companies and Applicants”, [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PHEOMtdrFYoj:www.cpuc.ca.gov/uploadedFiles/CPUC\\_Public\\_Website/Content/Licensing/Transportation\\_Network\\_Companies/BasicInformationforTNCs\\_7615.pdf+&cd=1&hl=id&ct=clnk&gl=id](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PHEOMtdrFYoj:www.cpuc.ca.gov/uploadedFiles/CPUC_Public_Website/Content/Licensing/Transportation_Network_Companies/BasicInformationforTNCs_7615.pdf+&cd=1&hl=id&ct=clnk&gl=id), diakses 21 April 2018.

## **F. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan.

Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 10 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan.

Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 108 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak dalam Trayek.

### **G. Putusan Hakim**

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 41/PUU-XVI/2018 perihal perkara Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 28 Juni 2018.

### **H. Dokumen Lain**

Asociación Profesional Elite Taxi v Uber Systems Spain SL, Judgement in Case C-434/15, ECJ.

Commercial Court Brussels 31.03.2014, Case No. A/14/01645, Taxi Radio Bruxellois.

EWHC (Admin) 2918 Case No. CO/1449/2015, Transport for London v. Uber London Limited.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat RI No. 1/DPR RI/II/2017-2018 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2018 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.

Landgericht Frankfurt am Main, 18.03.2015, Docket No. 3-08 O 136/14.

Private Hire Vehicles (London) Act 1998.

Transkrip *Focus Group Discussion* dalam Sesi Tanya Jawab Roadshow di Batam, Jakarta, Denpasar, dan Medan.