



UNIVERSITAS
GADJAH MADA

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2009 TENTANG LALU LINTAS DAN ANGKUTAN JALAN (UU LLAJ): MOMENTUM PENYEMPURNAAN PENGATURAN

Jakarta, 29 Juni 2020

Dian Agung Wicaksono

DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS GADJAH MADA

PUSAT STUDI TRANSPORTASI DAN LOGISTIK (PUSTRAL)
UNIVERSITAS GADJAH MADA



- **Diskursus Angkutan Umum (Mobil dan Motor) Berbasis *Online***
- **Wacana Pelimpahan Kewenangan Penerbitan Surat Izin Mengemudi (SIM) dan Pelayanan Registrasi dan Identifikasi Kendaraan Bermotor (Regident Ranmor) dari Polri**
- **Hubungan Kemitraan antara Komisi V dengan Polri**

Diskursus Angkutan Umum (Mobil dan Motor) Berbasis *Online*



UNIVERSITAS GADJAH MADA

1

Penjernihan Istilah Angkutan
Umum (Mobil dan Motor) Berbasis
Online

2

Memetakan Ekses Penerapan
Online pada Angkutan Umum R4

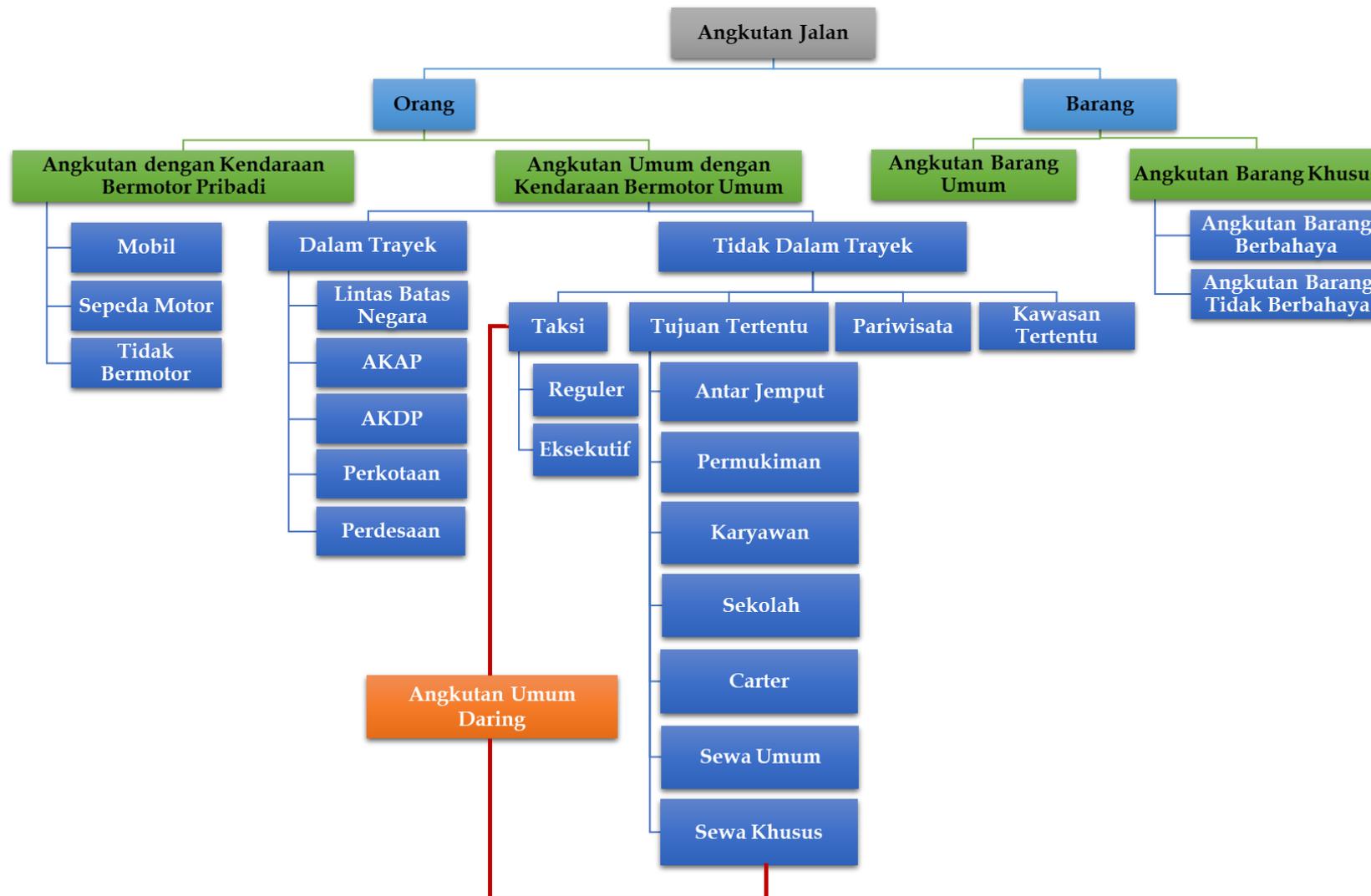
3

Rekonstruksi Hubungan Hukum
Antar Pihak dalam Penerapan
Online pada Angkutan Umum R4

4

Menjernihkan Fungsi R2 sebagai
Angkutan

1 Penjernihan Istilah Angkutan Umum (Mobil dan Motor) Berbasis *Online*

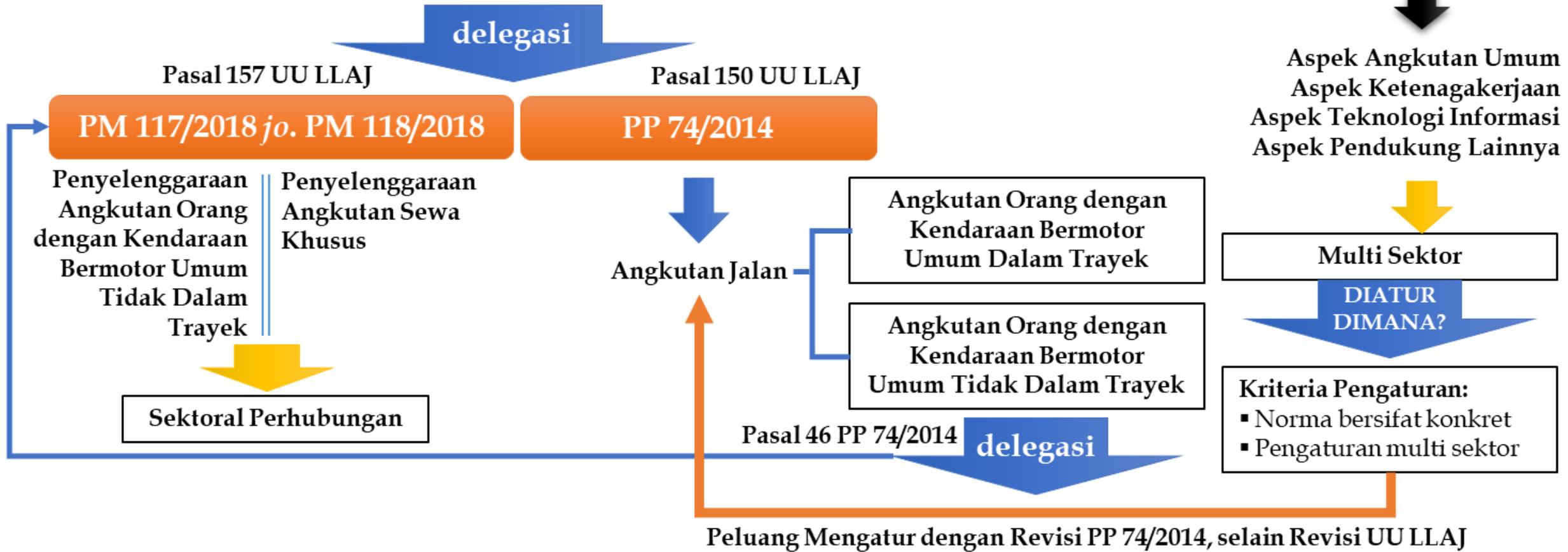


- Angkutan umum R4 berbasis *online* telah dikualifikasikan secara yuridis pada:
(a) Angkutan Sewa Khusus; dan
(b) Taksi.
- Hal ini disebabkan karena untuk kedua tipologi tersebut telah mengakomodasi penggunaan aplikasi teknologi informasi dalam hal metode pemesanan dan informasi besaran tarif angkutan.
- Permasalahan yang dihadapi dan memerlukan pengaturan adalah aspek *online* atau daring, yang menekankan pada metode untuk memesan angkutan umum yang berdampak multi sektor, namun harus diatur dengan norma yang bersifat konkret.

2 Memetakan Ekses Penerapan *Online* pada Angkutan Umum R4 [1]



Angkutan Orang Tidak Dalam Trayek **DARING** → **EKSES**



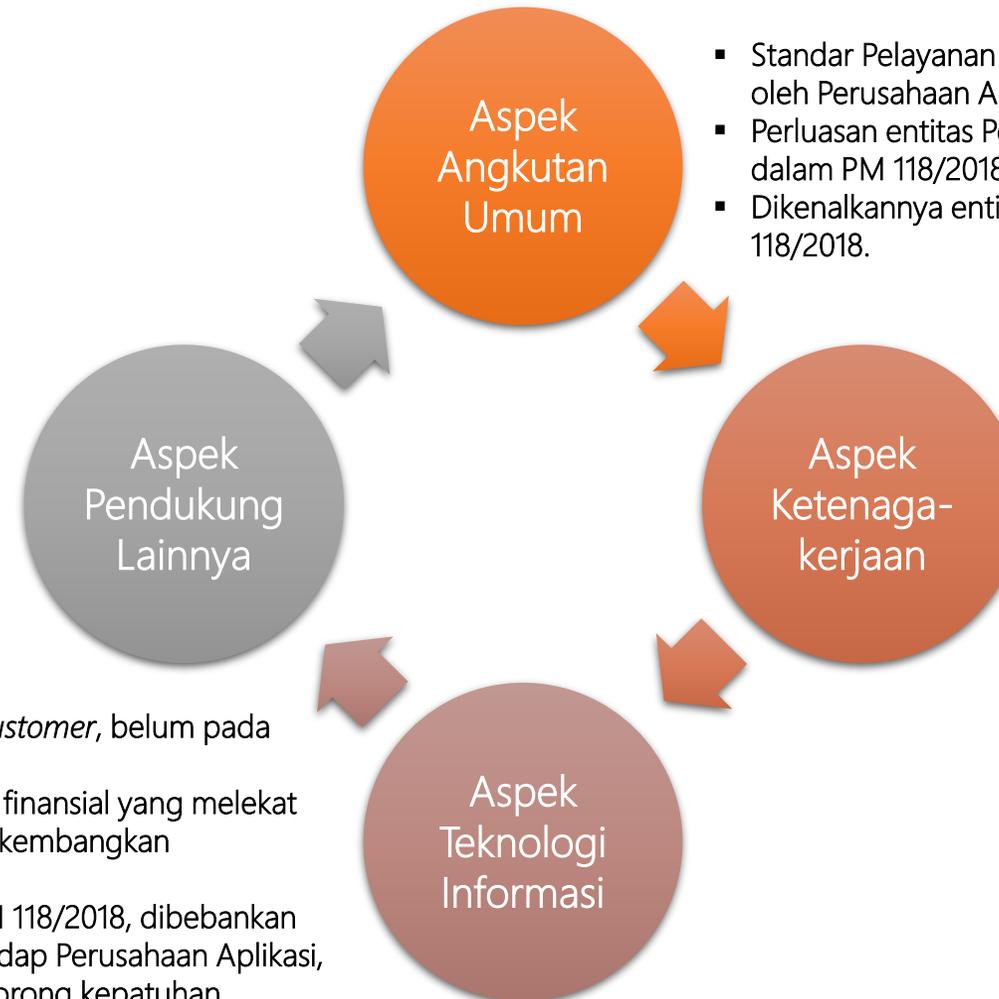
2 Memetakan Ekses Penerapan *Online* pada Angkutan Umum R4 [2]



EKSES KEBERADAAN PENERAPAN DARING DALAM TRANSPORTASI

- kebijakan antisipasi kemacetan sebagai imbas banyaknya kendaraan bermotor di jalan sebagai dampak adanya angkutan R4 berbasis *online*.
- asuransi *customer* dan *driver* oleh *provider*, siapakah pihak yang menanggung beban asuransi tersebut? Dalam PM 118/2018 asuransi kecelakaan lalu lintas dibebankan kepada Perusahaan Angkutan Sewa Khusus, yang dalam konteks angkutan R4 berbasis *online* adalah *driver*, apakah tepat bila dibebankan pada *driver*?
- pajak dari penghasilan yang diperoleh *driver* dan *provider*, apakah sudah dipungut pajak dari penghasilan yang diperoleh *driver* dan *provider*?

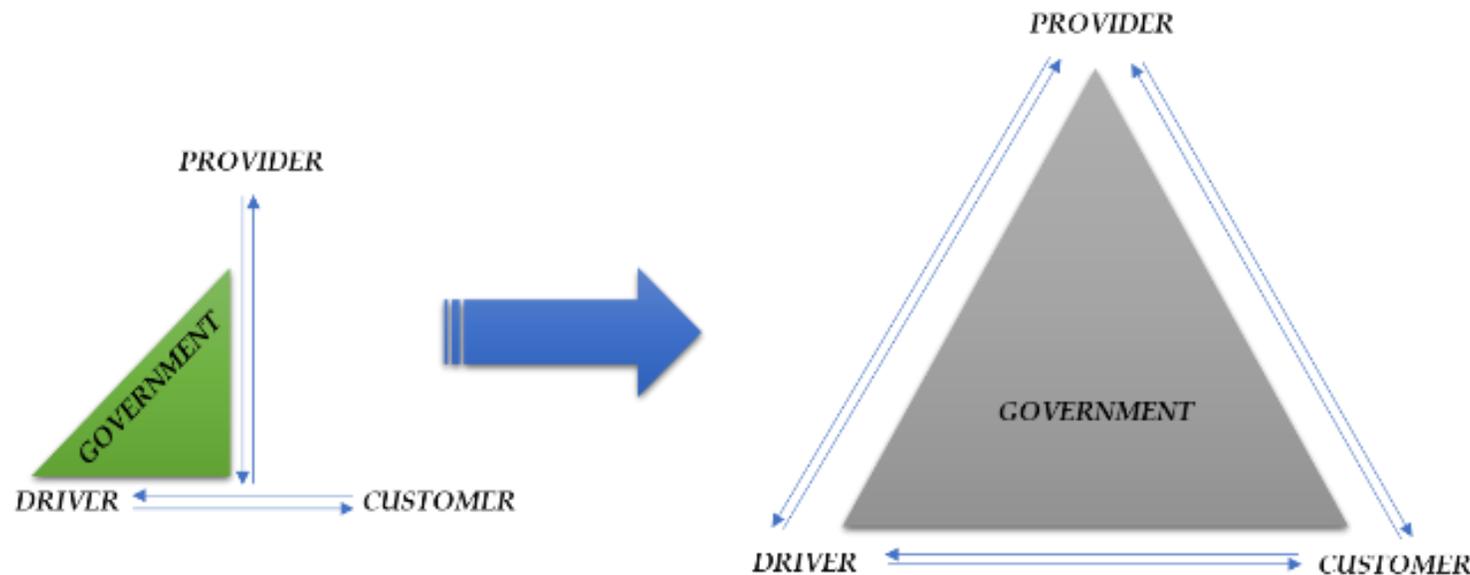
- PM 118/2018 berfokus pada keamanan data diri *customer*, belum pada data diri *driver*.
- Belum ada pengaturan mengenai keamanan data finansial yang melekat pada *driver* dan *customer* melalui *e-wallet* yang dikembangkan Perusahaan Aplikasi.
- *Lex imperfecta* bagi Perusahaan Aplikasi dalam PM 118/2018, dibebankan keharusan, kewajiban dan larangan tertentu terhadap Perusahaan Aplikasi, tetapi tidak terdapat ancaman sanksi untuk mendorong kepatuhan.



- Standar Pelayanan Minimum pada Angkutan Umum oleh Perusahaan Angkutan Sewa Khusus?
- Perluasan entitas Perusahaan Angkutan Sewa Khusus dalam PM 118/2018.
- Dikenalkannya entitas Perusahaan Aplikasi oleh PM 118/2018.

- Hubungan hukum *driver* dan *provider* dalam skema kemitraan → perjanjian ≠ perjanjian kerja
- Unsur hukum ketenagakerjaan:
 - a. pekerjaan (*arbeid*);
 - b. di bawah perintah (*gezag ver houding*);
 - c. adanya upah tertentu (*loon*); dan
 - d. dalam waktu (*tijd*) yang ditentukan.

3 Rekonstruksi Hubungan Hukum Antar Pihak dalam Penerapan *Online* pada Angkutan Umum R4



- 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 118/2018 terlihat hanya dapat menjangkau *driver* dan *provider* dengan porsi yang tidak berimbang.
 - Porsi untuk mengawasi Perusahaan Aplikasi tidak dibebani dengan ancaman sanksi administratif dalam PM 118/2018.
 - SPM yang dituangkan dalam Lampiran PM 118/2018 menitikberatkan pada Perusahaan Angkutan Sewa Khusus, yang dalam konteks angkutan R4 berbasis *online* adalah *driver* itu sendiri.
- Pada titik inilah **diperlukan pengaturan yang bersifat multi sektor**, sehingga mampu menjangkau para pihak yang berkepentingan.



4 Menjernihkan Fungsi R2 sebagai Angkutan [1]

- Respons kebijakan yang sumir → PM 12/2019 mengatur seolah-olah penggunaan sepeda motor untuk kepentingan masyarakat hanya digunakan untuk ojek pangkalan dan ojek *online* → padahal penggunaan sepeda motor untuk kepentingan masyarakat lebih luas dari itu, misalnya untuk keperluan mobilitas sehari-hari individu dan keluarga.
- Kerancuan karena dalam PM 12/2019 tidak didefinisikan apa yang dimaksud dengan digunakan untuk kepentingan masyarakat.
- Fenomena R2 sebagai Ranmor Umum harus dilihat sebagai fenomena transisi yang harus direspons dengan kebijakan transisional.

Respons Kebijakan yang Tepat

R2 bukan untuk Ranmor Umum

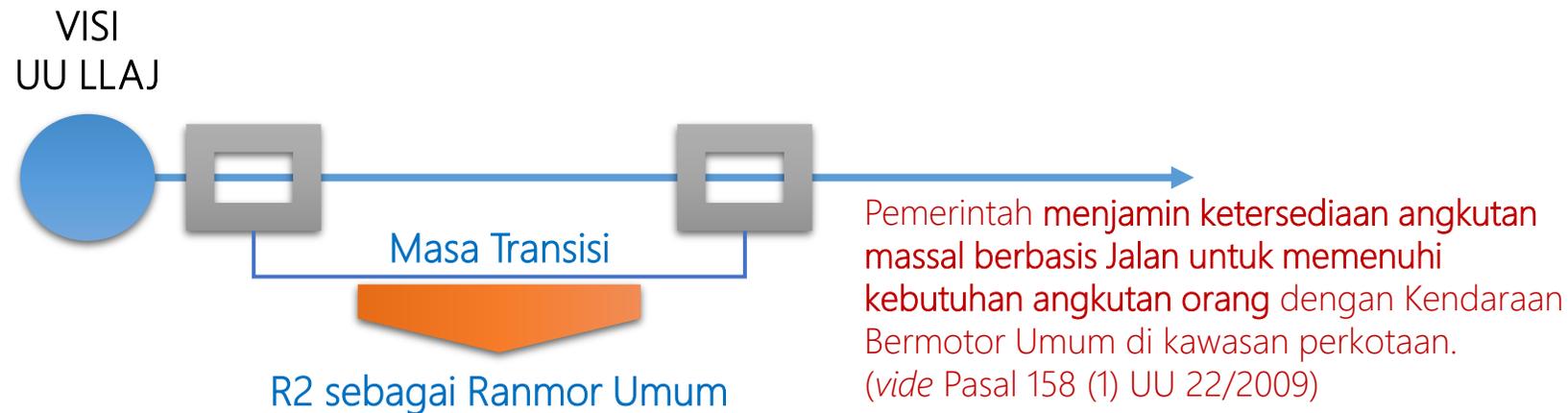
Realita Empiris R2 Digunakan untuk Ranmor Umum

- R2 dapat menjadi angkutan orang, tetapi tidak dapat menyelenggarakan angkutan umum orang dan/atau barang → Perbedaan antara Kendaraan Bermotor Umum dan Kendaraan Bermotor perseorangan hanya pada adanya pungutan bayaran.
- Implisit desain pengaturan dalam UU LLAJ tidak mendudukkan R2 untuk difungsikan sebagai angkutan umum orang/barang → Lihat ketentuan lain terkait R2 dalam UU LLAJ secara holistik, misalnya mengenai SIM C untuk mengemudikan sepeda motor tidak dimasukkan dalam golongan SIM untuk mengemudikan Kendaraan Bermotor Umum, *mutatis mutandis* R2 memang tidak difungsikan sebagai Kendaraan Bermotor Umum.
- Permasalahan yang terjadi saat ini secara empiris R2 sudah terlanjur menjamur difungsikan sebagai Kendaraan Bermotor Umum, baik secara konvensional (yang biasa disebut ojek pangkalan) maupun secara *online* melalui Perusahaan Aplikasi (yang biasa disebut ojek *online*).

4 Menjernihkan Fungsi R2 sebagai Angkutan [2]



KEBIJAKAN TRANSISIONAL R2 SEBAGAI RANMOR UMUM



- Penyelenggaraan angkutan umum dengan R2 baik secara konvensional maupun *online* dapat dimaknai sebagai fenomena transisional, sebelum Pemerintah mampu menyediakan angkutan massal berbasis Jalan untuk memenuhi kebutuhan angkutan orang.
 - Oleh karena itu, fenomena transisional ini harus direspons dengan kebijakan yang bersifat transisional dengan memegang prinsip dasar bahwa R2 tidak layak untuk difungsikan sebagai Kendaraan Bermotor Umum.
- Kebijakan transisional yang dimaksud adalah dengan mengatur dan mengeliminasi eksistensi angkutan umum dengan R2 sesuai dengan kebutuhan masing-masing Daerah, baik pada level Provinsi atau Kabupaten/Kota, sembari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menyediakan angkutan umum massal yang berkeselamatan.
 - Maksudnya adalah Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk menentukan kuota angkutan umum dengan R2 sesuai dengan kebutuhan Daerah pada masa transisi sampai tersedianya angkutan umum massal.
 - Kebijakan ini dapat memanfaatkan kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Lampiran Pembagian Kewenangan di bidang Perhubungan pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu untuk penyediaan angkutan umum untuk jasa angkutan orang dan/atau barang dalam Daerah.

Wacana Pelimpahan Kewenangan Penerbitan Surat Izin Mengemudi (SIM) dan Pelayanan Registrasi dan Identifikasi Kendaraan Bermotor (Regident Ranmor) dari Polri



UNIVERSITAS GADJAH MADA

1

Sumber Kewenangan Polri
dalam Penerbitan SIM dan
Pelayanan Regident Ranmor

2

Justifikasi Konstitusional
Kewenangan Polri dalam
Penerbitan SIM dan
Pelayanan Regident Ranmor

3

Justifikasi Konseptual
Kewenangan Polri dalam
Penerbitan SIM dan
Pelayanan Regident Ranmor

1 Sumber Kewenangan Polri dalam Penerbitan SIM dan Pelayanan Resident Ranmor



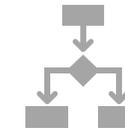
Kewenangan diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e *jo.* Pasal 12 huruf a dan huruf b UU LLAJ

Wujud harmonisasi dari pengaturan Pasal 15 ayat (2) huruf b dan huruf c UU Polri

Bahkan sudah melekat pada Polri sejak UU Nomor 7 Tahun 1951 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Lalu Lintas Jalan (*Wegverkeersordonnantie, Staatsblad 1933 No. 86*).

Berdasarkan perjalanan panjang dalam mengampu kewenangan, tentu menjadi riskan bila kewenangan *a quo* serta merta akan dialihkan pada kelembagaan lain.

Perlu kajian mendalam dengan pendekatan *Cost and Benefit Analysis* (CBA) untuk mengalihkan kewenangan *a quo*



kesiapan standar operasional prosedur



kesiapan sumber daya manusia



kesiapan fasilitas



kesiapan pembiayaan



kesiapan desain kelembagaan



kesiapan integrasi kinerja lintas institusi

2 Justifikasi Konstitusional Kewenangan Polri dalam Penerbitan SIM dan Pelayanan Regident Ranmor



Kewenangan Polri dalam Penerbitan SIM dan Pelayanan Regident Ranmor telah mendapatkan justifikasi konstitusionalitasnya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 89/PUU-XIII/2015



[...] Bahwa **mengalihkan kewenangan** yang dimiliki oleh Kepolisian untuk menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor serta memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor **kepada instansi lain tidak menyelesaikan masalah**, terlebih lagi tidak ada jaminan bahwa apabila lembaga lain atau lembaga baru yang diberikan kewenangan tersebut akan lebih baik kinerjanya. Dengan demikian, **yang lebih penting untuk diperhatikan dan dilakukan adalah meningkatkan kualitas pelayanan** oleh Kepolisian dalam hal registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor serta pemberian surat izin mengemudi kendaraan bermotor, terutama tidak melakukan perbuatan yang menyimpang dan melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya dugaan tindakan-tindakan yang dapat diasosiasikan dengan perilaku penyalahgunaan kewenangan dan bersifat koruptif; [...].



Dengan mendasarkan pada *ratio decidendi* dalam Putusan *a quo*, menjadi tidak relevan untuk kembali mempertanyakan konstitusionalitas kewenangan Polri dalam penerbitan SIM dan pelayanan Regident Ranmor.



Hal yang lebih perlu dilakukan adalah mendorong Polri untuk terus memperbaiki dan meningkatkan pelayanan publik dalam penerbitan SIM dan pelayanan Regident Ranmor.

3 Justifikasi Konseptual Kewenangan Polri dalam Penerbitan SIM dan Pelayanan Resident Ranmor



Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum (*vide* Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945)

Kedudukan Polri sebagai alat negara

Polri sebagai alat negara memiliki hakikat fungsi penegakan hukum dalam rangka menjamin tertib dan tegaknya hukum dan keamanan serta ketertiban masyarakat.

Aspek pertanggungjawaban Polri sebagai alat negara adalah mempertanggungjawabkan dan mengabdikan diri kepada kepentingan rakyat.

Kedudukan Polri sebagai bagian dari cabang kekuasaan eksekutif

Polri sebagai bagian dari cabang kekuasaan eksekutif, memiliki fungsi dalam dimensi yuridis, yaitu menjadi bagian dari administrasi negara, yang salah satunya memiliki fungsi dalam perizinan.

Aspek pertanggungjawaban Polri sebagai bagian dari eksekutif kepada pemerintah (dalam hal ini Presiden) sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.

Dengan demikian, persepsi yang menganggap terdapat kewenangan absolut pada Polri sama juga dengan mempermasalahkan desain konstitusional kedudukan kelembagaan Polri menurut *original intent* UUD NRI Tahun 1945.



1

Penentuan Mitra Kerja Komisi
Merupakan *Ultimate Authority* yang
Dimiliki DPR dengan Keterbatasan
Kesamaan Lingkup Kelembagaan yang
Ada

2

Adanya Limitasi Mekanisme Kerja Komisi
untuk Dapat Bertugas Terbatas pada
Mitra Kerja Komisi



1 Penentuan Mitra Kerja Komisi Merupakan *Ultimate Authority* yang Dimiliki DPR dengan Keterbatasan Kesamaan Lingkup Kelembagaan yang Ada

Jumlah, ruang lingkup tugas, dan mitra kerja komisi ditetapkan dengan keputusan DPR (*vide* Pasal 100 UU MD3)

Keputusan DPR RI Nomor 44/DPR-RI/I/2019-2024 tentang Penetapan Mitra Kerja Komisi-Komisi, Badan Anggaran, dan Badan Akuntabilitas Keuangan Negara Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Masa Keanggotaan Tahun 2019-2024, ruang lingkup dan mitra kerja Komisi V adalah sebagai berikut:

Ruang Lingkup	Mitra Kerja
Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura (BPWS)
Transportasi	Kementerian Perhubungan
Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika	Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG)
Pencarian dan Pertolongan	Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas)

Penentuan mitra kerja komisi sepenuhnya menjadi domain DPR untuk menentukan, namun demikian, harus dipahami bahwa ruang lingkup kerja komisi tidak dapat serta merta dapat kongruen dengan eksistensi kelembagaan yang ada.

- Misalnya contoh ruang lingkup mengenai Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, dengan mitra kerja Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi → Apakah ruang lingkup mengenai desa juga merupakan ruang lingkup kerja Komisi V secara mutlak?
- Padahal di sisi yang lain, ruang lingkup mengenai desa juga merupakan ruang lingkup kerja dari Komisi II, yaitu Pemerintahan Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dengan mitra kerja Kementerian Dalam Negeri → Pemerintahan Desa yang didudukkan bagian dari sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, tentu termasuk dalam lingkup Pemerintahan Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, yang notabene ruang lingkup kerja Komisi II → Secara legal formal berdasarkan Keputusan DPR *a quo* Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi didudukkan sebagai mitra kerja Komisi V.

Dengan tidak disebutnya Polri sebagai mitra kerja Komisi V, tidak mutatis mutandis Komisi V “kehilangan” kewenangan untuk turut serta mengawasi Polri, dalam hal ini Korlantas, terkait dengan pelaksanaan kewenangan penerbitan SIM dan pelayanan Resident Ranmor.

- Hal yang selanjutnya perlu dicermati adalah bagaimana mekanisme kerja komisi, sehingga Komisi V tidak “kehilangan” kewenangan untuk mengawasi Polri, dalam hal ini Korlantas.
- Pengawasan Komisi V terhadap Polri dimungkinkan karena komisi dalam rangka pelaksanaan tugasnya dapat mengadakan rapat dengar pendapat dengan pejabat Pemerintah yang mewakili instansi yang tidak termasuk dalam ruang lingkup tugasnya apabila diperlukan.

2 Adanya Limitasi Mekanisme Kerja Komisi untuk Dapat Bertugas Terbatas pada Mitra Kerja Komisi [1]



Tugas Komisi dalam Bidang	Rincian	Status Polri sebagai Mitra Kerja Komisi terhadap Tugas Komisi V	
		Berdampak	Tidak Berdampak
Pembentukan Undang-Undang	mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan rancangan undang-undang		√
Anggaran	mengadakan pembicaraan pendahuluan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang meliputi rencana kerja pemerintah (RKP) serta rencana kerja dan anggaran kementerian dan lembaga (RKAKL) dalam ruang lingkup tugas komisi dan usulan Anggota mengenai program pembangunan daerah pemilihan bersama dengan Pemerintah;	√	
	mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara serta mengusulkan perubahan rencana kerja dan anggaran kementerian dan lembaga (RKAKL) yang termasuk dalam ruang lingkup tugas komisi dan usulan Anggota mengenai program pembangunan daerah pemilihan bersama dengan Pemerintah;	√	
	membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk fungsi dan program kementerian/lembaga yang menjadi mitra kerja komisi;	√	
	menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan menyampaikan hasil pembahasan sebagaimana dimaksud dalam huruf b, dan huruf c kepada Badan Anggaran untuk disinkronisasi;	√	
	membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk fungsi dan program kementerian/lembaga yang menjadi mitra kerja komisi berdasarkan hasil sinkronisasi alokasi anggaran kementerian/lembaga oleh Badan Anggaran;	√	
	menyerahkan kembali kepada Badan Anggaran hasil pembahasan komisi sebagaimana dimaksud dalam huruf e untuk bahan akhir penetapan APBN;	√	
	membahas dan menetapkan alokasi anggaran per program yang bersifat tahunan dan tahun jamak yang menjadi mitra komisi bersangkutan;	√	
	mengadakan pembahasan laporan keuangan negara dan pelaksanaan APBN; dan		√
	membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugas komisi.	√	
Pengawasan	melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya;	√	
	membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;	√	
	memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;	√	
	melakukan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah;		√
	membahas dan menindaklanjuti usulan DPD; dan		√
	menjalin hubungan luar negeri, baik dengan institusi negara maupun swasta, sesuai dengan bidang tugas setiap komisi dan dikoordinasikan oleh Badan Kerjasama Antar-Parlemen.		√

2 Adanya Limitasi Mekanisme Kerja Komisi untuk Dapat Bertugas Terbatas pada Mitra Kerja Komisi [2]



Dapat dilihat bahwa tidak masuknya Polri sebagai mitra kerja Komisi V mayoritas berdampak pada tugas Komisi V dalam bidang anggaran dan bukan pada bidang pengawasan.

Kondisi tersebut memang dilematis, karena Komisi V tidak dapat secara maksimal melaksanakan tugas komisi bila Polri bukan mitra kerja Komisi V.

Oleh karena itu, Komisi V sejatinya dapat mengusulkan kepada Badan Musyawarah perubahan mitra kerja komisi sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan pada masa awal tahun sidang.

Opsi untuk mengusulkan perubahan mitra kerja komisi merupakan opsi yang paling relevan, rasional, dan fisibel untuk dilaksanakan daripada melakukan pelimpahan kewenangan penerbitan SIM dan pelayanan Regident Ranmor dari Polri (yang bukan mitra kerja Komisi V) kepada Kementerian Perhubungan (yang merupakan mitra kerja Komisi V).

Hal ini didasarkan pada pemahaman sebelumnya, bahwa melimpahkan kewenangan penerbitan SIM dan pelayanan Regident Ranmor perlu untuk dikaji betul manfaat dan biaya yang ditimbulkan, jangan sampai justru kontraproduktif dengan semangat perubahan UU LLAJ untuk menyempurnakan pengaturan di bidang lalu lintas dan angkutan jalan.



UNIVERSITAS
GADJAH MADA

MATUR NUWUN

LOCALLY ROOTED, GLOBALLY RESPECTED

ugm.ac.id