

“Untuk Mencegah Hukum Tak Tertinggal di Belakang”

Kajian Hukum terhadap Kondisi Pengaturan Sepeda Motor

Sebagai Kendaraan Bermotor yang berfungsi menjadi Kendaraan Angkutan Umum

Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H.

Pengantar

“Hukum tertinggal di belakang”, istilah yang seringkali didengar ketika perkembangan masyarakat begitu pesat dan aturan hukum tidak sesuai lagi atau bahkan belum pernah ada pengaturannya. Hukum dikatakan tertinggal, ketika norma hukum yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan tidak dapat menjalankan fungsinya menjaga ketertiban dalam masyarakat ataupun memberi kepastian hukum hubungan relasi masyarakat dengan masyarakat atau masyarakat dengan negaranya.

Tulisan ini dibuat dalam kumpulan tulisan yang berjudul Norma Dhira Abhipraya, sebuah persembahan untuk purnabakti Prof Maria Farida Indrarti sebagai hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Tulisan ini bermaksud menjelaskan salah satu fakta hukum bahwa terdapat norma hukum yang disusun dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UULLAJ) tidak dapat memberikan landasan hukum atas munculnya angkutan umum dengan menggunakan sepeda motor, atau yang biasanya disebut dengan istilah ‘ojek’, baik ojek konvensional yang dikenal dengan ‘ojek pangkalan’ maupun dengan ojek yang berbasis aplikasi dalam jaringan (*on line*) atau lebih biasa dikenal dengan istilah ‘ojek *on line*’. Bila dikaitkan dengan paragraf pertama, kondisi ini dapat menggambarkan adanya hukum yang berada di belakang kebutuhan dan aktivitas rakyat.

Kebutuhan Masyarakat dan Kekosongan Hukum

Saat ini, perkembangan kebutuhan akan transportasi umum masyarakat yang meningkat, di penuhi dengan adanya inovasi masyarakat dengan menyediakan jenis angkutan umum menggunakan kendaraan sepeda motor yang dikenal dengan ‘ojek’. Jenis angkutan umum ojek yang awalnya digunakan untuk menggantikan angkutan umum tradisional seperti becak atau delman belum mendapat perhatian yang besar

untuk diatur khusus. Namun kebutuhan dan eksistensinya sudah sangat kuat diakui oleh masyarakat.

Pada Tahun 2010 sempat dikenal adanya *call centre* yang mempermudah hubungan antara pengguna ojek dan pemberi jasa ojek. Di tahun 2015, ojek pun makin berkembang, dengan diperkenalkannya ojek *on line*. Pertama kalinya perusahaan Gojek memperlakukan adanya aplikasi yang menghubungkan pengguna jasa dengan penyedia berbagai jasa, salah satunya jasa angkutan umum. Yang awalnya sepeda motor benar-benar merupakan jasa transportasi semata kemudian berevolusi menciptakan angkutan umum dengan jenis ojek berbasis *on line*. Hal ini menjadi sedikit bias pada pengaturan angkutan umum, karena bukan murni merupakan jasa angkutan umum saja namun juga hadirnya pihak ketiga diantara pengguna dan penyedia jasa yakni perusahaan aplikasi. Bahkan di tahun 2016, ekspansi pelayanan jasa yang diberikan perusahaan yang awalnya hanya menawarkan jasa ojek menjadi lebih beragam. Pengendara kendaraan beroda dua yang tergabung sebagai mitra, tidak hanya memberikan jasa transportasi umum tapi dapat memberikan pelayanan jasa lainnya seperti jasa pembelian makanan, jasa pembersihan, jasa pijat dan lain-lain. Ojek *on line* ini pun telah berkembang di 50 kota di Indonesia, fenomena yang dapat memperlihatkan ada kebutuhan masyarakat yang tersebar merata di Indonesia.¹

Bila selama ini kekosongan hukum atas pengaturan atas ojek sebagai alat transportasi umum yang tdk legal dibiarkan begitu saja, tapi dengan adanya perusahaan yang menjadi mitra para ojek yang kemudian berevolusi menjadi ojek berbasis *on line* yang kemudian pada akhirnya berekspansi pada jasa lainnya, pandangan negara atau paling tidak tuntutan banyak pihak meminta adanya dasar hukum bagi pelaksanaan keberadaan ojek *on line* tersebut.

Bagaimanakah UULLAJ melihat praktek ojek pangkalan dan ojek on line saat ini?

Ojek yang selama ini dikendarai dan melaksanakan pelayanan jasa secara pribadi atau individu (tanpa berbadan hukum) kepada pengguna, memang bukan addresat atau pihak yang dituju UULLAJ ini. Pada pengaturan yang ada UULLAJ hanya mengenal

¹ *Company Profile* PT. Aplikasi Karya Anak Bangsa (Go-Jek) diakses pada <https://www.go-jek.com/about/> 18 Agustus 2018

perusahaan angkutan umum sebagai penyedia jasa angkutan orang dan/atau barang dengan kendaraan bermotor umum. Tidak ada individu atau orang per orang yang dikenal sebagai penyedia jasa angkutan umum berdasar Undang Undang ini. Sehingga menurut aturan ini, setiap orang yang berkehendak menjadi penyedia jasa harus berbentuk perusahaan angkutan umum dan menggunakan kendaraan bermotor umum yang ditentukan oleh Undang-Undang ini².

Permasalahan tinjauan pelayanan jasa ojek berdasar UULAJ ini pun tidak hanya berhenti pada addressat sebagaimana diuraikan diatas, berdasarkan UULAJ ini kendaraan bermotor yang digunakan ojek yaitu sepeda motor pun bukan merupakan kendaraan bermotor umum. Sepeda motor hanya diklasifikasikan sebagai kendaraan bermotor perseorangan saja, berbeda seperti mobil penumpang yang bisa berfungsi sebagai kendaraan bermotor perseorangan dan kendaraan bermotor umum. Sehingga dimungkinkan untuk mobil penumpang digunakan sebagai angkutan umum³.

Terkait dengan pelaksanaan pelayanan ojek dan ojek on line dari sudut pandang UULLAJ, terdapat tiga permasalahan sisi UULLAJ yang tidak dapat menjangkau untuk mengatur yaitu

1. subyek perorangan ojek yang menjalankan jasa angkutan umum bukanlah subyek yang legal menjalankan angkutan umum. Menurut UU ini, angkutan umum harus dinaungi oleh sebuah Perusahaan Angkutan Umum yang memiliki badan hukum.
2. sepeda motor yang digunakan oleh ojek dan ojek on line adalah kendaraan bermotor perseorangan yang tidak termasuk kendaraan bermotor umum yang dapat melakukan jasa angkutan umum orang. Dalam hal ini ojek bisa dikatakan sebagai angkutan umum yang ilegal dan tidak diizinkan oleh Undang-Undang ini.
3. Pengaturan hubungan antara perusaha aplikasi untuk ojek *online*, sebagai pihak ketiga antara penyedia jasa dan pengguna jasa ojek bukan merupakan urusan pemerintahan bidang perhubungan saja. perusahaan-perusahaan berbasis aplikasi teknologi dewasa ini adalah Badan Hukum yang bergerak di bidang aplikasi saja yang pada dasarnya hanya mempertemukan pengemudi

² lihat Pasal 1 angka 21 dan 22 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009.

³ Lihat Pasal 47 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009.

dengan pengguna angkutan umum. Perusahaan-perusahaan tersebut tidak bergerak dalam perusahaan angkutan umum yang memiliki ketentuan trayek dan jaringan trayek tertentu.

Ada Manfaat Ojek di Masyarakat yang dirasakan dan usaha mengisi kekosongan hukum yang terjadi.

Ojek telah menggantikan berbagai alat transportasi tradisional dan telah menjadi alat transportasi yang dikenal sehari-hari dalam masyarakat Indonesia, walaupun tidak dikenal dalam UULLAJ. Secara fakta, diakui bahwa ojek telah banyak memberi manfaat walaupun belum ada data yang temukan bagaimana manfaat ojek terhadap masyarakat Indonesia. Sedangkan data untuk ojek online, terdapat data yang menunjukkan bahwa salah satu perusahaan ojek *online*, yakni Go-Jek telah berkontribusi sebesar 8,2 Trilyun rupiah per tahun ke dalam perekonomian melalui penghasilan mitra pengemudi.⁴ Data dari sumber yang sama menunjukkan bahwa Go-Jek berkontribusi sebesar 1,7 Trilyun rupiah per tahun ke dalam perekonomian Indonesia melalui penghasilan Mitra UMKM

Beberapa manfaat berkembangnya ojek *on line* ini dirasakan bagi penyedia jasa dan pengguna. Dengan membuka lapangan pekerjaan, menerima upah diatas upah rata-rata minimum nasional, mitra pengemudi merasa kualitas hidupnya meningkat dari sisi ekonomi, jam kerja yang fleksible sehingga juga dapat menyediakan waktu bagi keluarga, mendapatkan keterbukaan akses ke berbagai institusi finansial dan asuransi. Di sisi pengguna, kemudahan memperoleh jasa layanan transportasi melalui aplikasi membuat pengguna nyaman menjadikan aplikasi dan layanan ojek ini telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kebutuhan hidup sehari-hari⁵. Data di atas menunjukkan bahwa ojek *on line* membawa kebermanfaatan untuk pengguna dan penyedia jasa. Bila memang sudah membawa manfaat ke 66 Kota dan meningkatkan perekonomian maka seharusnya terdapat suatu kemauan politik bagi pemerintah untuk melaksanakan modifikasi dengan menciptakan Undang-Undang yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan perkembangannya.

⁴Hasil riset Dampak Go-Jek terhadap perekonomian Indonesia, kerjasama Lembaga Demografi FEB UI dengan Go-Jek.

⁵ Hasil riset Manfaat Sosial Aplikasi On Demand, Studi kasus Go-Jek Indonesia, Puskakom, Universitas Indonesia.

Dengan begitu banyaknya manfaat yang diperoleh, dan UULLAJ tidak mampu menjangkaunya, terpaksa pemerintah baik di pusat ataupun didaerah mengeluarkan beberapa kebijakan teknis dalam mengatur ojek demi ketertiban hukum yang ada. Satu sisi, memang diperlukan usaha pemerintah menciptakan ketertiban dan satu sisi lain pemerintah pada dasarnya dilarang membuat kebijakan yang bertentangan dengan peraturan ditingkat atas. Namun masalah ini seperti buah simalakama apabila tidak melakukan beberapa hal teknis di tingkat bawah, karena keberadaan ojek diakui masyarakat dan tidak mungkin dilarang. Beberapa peraturan di tingkat bawah seperti Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 108 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek. dan berbagai peraturan kepala daerah diantaranya Peraturan Walikota Depok No. 7 Tahun 2011 tentang Angkutan Umum Dengan Sepeda Motor, Peraturan walikota Bogor Nomor 21 Tahun 2017 tentang Pengawasan dan Pengendalian Bagi Kendaraan Roda 2 (dua) yang menggunakan Aplikasi Berbasis Teknologi Informasi di Kota Bogor dan Peraturan Wali kota Balikpapan Nomor 25 Tahun 2017 tentang Pengawasan dan Pengendalian Sepeda Motor sebagai Angkutan Alternatif berbasis aplikasi teknologi Informasi. Menjadi fakta bahwa kebutuhan pengaturan memang diperlukan walaupun pada UU tingkat diatas tidak dikenal adanya kendaraan bermotor beroda dua sebagai angkutan umum.

Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ‘modifikasi’ perlu dilaksanakan

Perkembangan masyarakat yang kian dinamis juga menjadi satu fokus pemerintah yang harus diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan agar tujuan pemerintahan yaitu ketertiban, kepastian hukum dan kesejahteraan rakyat tercapai. Tak dapat dipungkiri berbagai peraturan perundang-undangan yang secara prinsip adalah kaku dan rigid menjadi tidak mengikuti perkembangan masyarakat yang bergerak dinamis. Maka saat ini pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat hanya mengandalkan cara pembentukan yang kodifikasi, tapi juga modifikasi sebagaimana yang diuraikan oleh T.Koopmans.

Berbeda dengan cara kodifikasi yang membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan norma dan nilai-nilai yang sudah mengendap untuk dituangkan dalam peraturan, modifikasi malah bertujuan menciptakan perubahan dalam kehidupan masyarakat. Mencoba melakukan prediksi norma apa yang seharusnya akan perlu diatur dalam masyarakat dengan cara memperkirakan perilaku masyarakat yang berubah dalam waktu saat ini dan kelak kedepan agar lebih sesuai dengan kehidupan masyarakat.

Sejalan dengan hal tersebut, Prof. A. Hamid S. Attamimi juga pernah menyatakan bahwa untuk menghadapi perubahan dan perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin cepat, sudah bukan saatnya mengarahkan pembentukan hukum melalui penyusunan kodifikasi. Karena pemikiran tentang kodifikasi hanya akan menyebabkan hukum selalu berjalan di belakang dan bukan tidak mungkin selalu ketinggalan zaman.⁶

I.C. Van der Vlies berpendapat bahwa dengan cara pembentukan modifikasi dapat menciptakan peraturan yang mengubah hubungan hubungan sosial antara masyarakat di dalam negara sehingga menghasilkan hubungan yang sosial yang baru⁷. Modifikasi yang cenderung visioner dan dinamis akan mengarahkan masyarakat ke arah perkembangan yang diinginkan.

Cara pembentukan modifikasi yang demikian nampaknya perlu dilakukan pada permasalahan pengaturan UULLAJ menghadapi perkembangan ojek dan ojek online yang makin marak. UULLAJ yang telah lahir sejak tahun 2009 nampaknya sudah terlihat di belakang kebutuhan kehidupan masyarakat yang ada, perlu ada keinginan untuk menjadi hukum di depan kembali dengan mencoba mengubah hubungan sosial yang ada dalam masyarakat melalui UU baru. Penambahan fakta bahwa hubungan sosial pengemudi ojek dan ojek online yang sudah terjadi dan saling membutuhkan diantara keduanya, menjadi satu alasan bagaimana UULLAJ harus diubah dengan cara modifikasi.

⁶ Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, kanisisus, 2007, Hlm 3.

⁷ Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, kanisisus, 2007 Hlm 4

Kesimpulan

UULLAJ layaknya seperti Undang-Undang lainnya bisa pula tertinggal zaman dan tidak mengakomodasi perkembangan. Munculnya jenis model angkutan umum baru, yaitu kendaraan beroda dua yang dikenal dengan 'ojek', yang bahkan saat ini ojek tersebut mengandalkan aplikasi berbasis Teknologi Informasi mencerminkan adanya perkembangan praktek transportasi umum di masyarakat. Perkembangan kondisi transportasi umum tersebut mempengaruhi pelaksanaan yang terjadi dalam urusan lalu lintas dan angkutan jalan di Indonesia. Kemajuan pemikiran, teknologi, dan kolaborasi itu menciptakan suatu sistem yang menciptakan lapangan kerja baru sekaligus juga menyediakan moda transportasi yang efektif, aman, nyaman, dan murah.

Negara sebagai penyelenggaraan kesejahteraan umum bagi rakyatnya, memiliki kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan untuk ikut campur mengurus urusan masyarakatnya agar lebih tertib, termasuk apabila Undang-Undang yang ada telah tidak mampu lagi memayungi kondisi masyarakat sehingga terdapat ketidaktertiban terjadi, maka negara yang bertanggungjawab akan menggunakan cara pembentukan modifikasi, dengan merekayasa dan memperkirakan pengaturan yang lebih tepat untuk perkembangan masyarakatnya saat ini. Agar tidak memperburuk kondisi yang ada, sebaiknya negara mengambil langkah cara pembentukan peraturan modifikasi, agar sesuai dengan tujuan diawal bahwa hukum berjalan di depan masyarakat.

Saat ini dengan tidak adanya revisi UULLAJ dalam pengaturan kendaraan beroda dua ini, usaha-usaha pemerintah di tingkat bawah, seperti kementerian ataupun pemerintah daerah telah membentuk peraturan di tingkat kewenangan mereka masing-masing. Tanpa mengatur penyebutan apakah kendaraan beroda dua itu adalah angkutan umum, untuk menghindari adanya substansi yang dapat bertentangan dengan UUALJ, maka peraturan di tingkat bawah akhirnya mengatur hal-hal teknis seperti rute dan cara pengambilan penumpang. Kondisi ini makin memperburuk kepastian hukum yang ada mengenai lalu lintas dan angkutan jalan di Indonesia. Tidak diaturnya di Undang-Undang, namun terdapat peraturan ditingkat bawah yang ditetapkan demi memenuhi kebutuhan teknis.

UULLAJ sudah selayaknya diubah untuk mengakomodasi perubahan zaman ini dan menangkap keinginan masyarakat Umum untuk memakai angkutan umum dengan aplikasi berbasis Teknologi Informasi tersebut. Dengan tidak adanya ketentuan hukum yang memadai tentang model angkutan macam ini maka masyarakat dengan sendirinya tidak akan memakai Peraturan Perundang-undangan yang tersedia. Lebih lagi, negara dan pemerintah seharusnya hadir dan bisa mengatur adanya angkutan umum dengan model terbaru ini.

Maka diperlukan Revisi atas Undang-Undang LLAJ dengan memberikan beberapa pengaturan yang dapat mengakomodir beberapa hal, *pertama* memberikan akomodasi kepada penggunaan sepeda motor yang bertransformasi dari sekedar kendaraan bermotor perseorangan menjadi kendaraan bermotor yang difungsikan untuk angkutan umum jalanan. *Kedua* pemerintah harus memerhatikan model angkutan umum yang tidak bernaung dalam suatu Badan Usaha melainkan orang perorangan. Dan *ketiga* perlu dipertimbangkan pula mengakomodasi model angkutan umum yang memakai basis Teknologi Informasi dan Aplikasi. Pemerintah tidak bisa tutup mata dengan kemajuan teknologi ini, justru sebaliknya, agar hukum tak tertinggal di belakang, pemerintah harus bisa mengakomodasi kepentingan masyarakat dengan menghadirkan peraturan perundang-undangan yang sesuai, baik di masa ini maupun di masa depan.

Perkembangan masyarakat yang begitu melesat di bidang ini tampaknya mendorong kewajiban untuk merevisi Undang-Undang LLAJ. Diharapkan dengan adanya revisi terhadap pengaturan lalu lintas dengan cara pembentukan peraturan modifikasi, yang diikuti kajian yang mencukupi, hukum akhirnya dapat menjadi pedoman dan panglima serta dapat berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat⁸.

⁸ Maria Farida Indrarti S, Ilmu Perundang-Undangan, Jenis Fungsi dan Materi Muatan, Kanisius, Halaman 6