

Titik Rawan RUU LLAJ



Oleh

**M Guntur
Hamzah**

 Ketua
Bagian Hukum
Administrasi
Negara
Fakultas Hukum
Unhas

EMERINTAH melalui Departemen Perhubungan RI telah mengajukan pada DPR Rancangan Undang-Undang tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (RUU LLAJ) untuk dibahas guna menggantikan UU Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang masih berlaku hingga saat ini. Pertanyaan mendasar yang muncul dalam hubungan ini adalah, apakah UU LLAJ Nomor 14 Tahun 1992 sudah tidak layak lagi sebagai instrumen hukum guna mengatur perlintasan dan angkutan jalan di tanah air? Pertanyaan ini cukup prinsip sebab telah terjadi perubahan pada bidang-bidang ini, seperti pemisahan TNI dan Polri melalui UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian RI, bidang prasarana jalan dalam UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, dan otonomi daerah dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

RUU LLAJ seakan-akan hendak menjawab harapan masyarakat bahwa perlintasan lalu lintas dan angkutan jalan sudah saatnya ditata secara komprehensif dengan mengedepankan kepentingan masyarakat luas. Akan tetapi, seperti umumnya sebuah rancangan undang-undang, RUU LLAJ pun tidak luput dari berbagai kelemahan yang bisa menjadi titik rawan (*crisis point*) bilamana RUU ini kelak berlaku. Tulisan ini hendak menyoroti titik-titik rawan, seperti soal transportasi jalan yang dikuasai oleh negara, kewenangan institusi pengatur lalu lintas dan angkutan jalan, dan kualitas layanan kepada masyarakat.

Dikuasai oleh Negara

Pasal 6 Ayat (1) RUU LLAJ disebutkan bahwa transportasi jalan dikuasai oleh negara. Transportasi jalan adalah satu satuan tatanan yang terdiri dari jaringan transportasi jalan, kendaraan beserta pemudinya, peraturan-peraturan, prosedur dan metode sedemikian rupa yang membentuk suatu totalitas yang utuh. Hak menguasai negara terhadap transportasi jalan berupa pemberian kewenangan kepada pemerintah untuk membina transportasi jalan.

Kalimat "dikuasai oleh negara" me-

mang sudah tidak asing bagi kita. Kalimat ini sangat familiar dengan ranah bumi, air, dan kekayaan alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Akan tetapi, apakah transportasi jalan juga mesti dikuasai juga oleh negara? Apakah transportasi jalan merupakan bagian dari bumi, air, dan kekayaan alam? Sebab, konsep penguasaan negara yang dikenal dalam konstitusi kita hanya ditujukan dalam hal pengelolaan bumi, air, dan kekayaan alam.

Tentu pemerintah punya alasan mengapa bidang transportasi jalan dimasukkan dalam penguasaan negara. Implikasinya adalah suatu saat status hak atas kendaraan itu bukan lagi hak milik, tapi dapat saja diubah menjadi hak pakai atau hak-hak lainnya, sebagaimana hak-hak yang dikenal dalam bidang pertanahan.

Adanya kalimat seperti itu, selain mubasir juga dapat menimbulkan kecurigaan dalam masyarakat. Jangan-jangan ada agenda tersembunyi (*hidden agenda*) di balik rumusan dikuasai oleh negara itu. Meskipun pengertian kalimat dikuasai oleh negara hanya sebatas tanggung jawab pembinaan berupa pengaturan, pengendalian, dan pengawasan, namun guna menghindari kesalahan persepsi tentang konsep hak menguasai negara, dan guna mengurangi celah hukum yang bisa membuka peluang pasal-pasal RUU ini kelak dianulir (*judicial review*) oleh Mahkamah Konstitusi, maka sebaiknya kalimat dikuasai oleh negara itu dihilangkan saja. Sebab, tanpa menggunakan embel-embel dikuasai oleh negara pun pemerintah pada dasarnya memiliki tanggung jawab pembinaan atau fungsi pengaturan, pengendalian, dan pengawasan.

Sewaktu UU Nomor 14 Tahun 1992 merumuskan kaidah yang hampir sama, memang belum menjadi persoalan. Namun dengan berlakunya UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, tidak menutup kemungkinan soal kalimat dikuasai oleh negara ini menjadi *entry point* bagi pihak-pihak yang hendak menganulir RUU tersebut jika kelak menjadi Undang-Undang. Karena itu, hendaknya RUU ini tidak membuka celah yang dapat diinterpretasikan melanggar konstitusi.

Kewenangan Kepolisian

Pasal 73 Ayat (1) RUU LLAJ menyatakan, "Dalam keadaan tertentu petugas kepolisian Republik Indonesia dan/atau petugas yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pembinaan di bidang lalu lintas dan angkutan jalan, dapat melakukan tindakan: (a) memberhentikan arus lalu lintas dan atau pemakai jalan tertentu; (b) memerintahkan pemakai jalan untuk jalan terus; (c) mempercepat arus lalu lintas; (d) memperlambat arus lalu lintas; dan/atau (e) mengubah arah arus lalu lintas.

Sekilas rencana ketentuan ini hendak mengatasi masalah kesemrawutan lalu lintas dengan memberi kewenangan kepada petugas kepolisian dan/atau petugas

lalu lintas lainnya. Akan tetapi, dengan model pemberian kewenangan kepada lebih dari satu institusi perlintasan dan angkutan jalan, maka dalam praktiknya di lapangan nanti sangat berpotensi justru menimbulkan kesemrawutan lalu lintas.

Bisa dibayangkan, bagaimana semrawutnya arus lalu lintas jika ada dua pihak yang berbeda instansi turun tangan memberikan instruksi yang bertolak belakang atau melakukan *sweeping* di dua tempat. Bukannya mengatasi kesemrawutan lalu lintas, malahan membuat bingung dan ujung-ujungnya merugikan masyarakat. Ini merupakan contoh pengaturan kewenangan yang buruk karena dapat menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara polisi dan DLLAJ.

Tumpang tindih kewenangan yang sama juga terjadi dalam hal penyidikan. Dalam RUU LLAJ ini, kewenangan penyidikan terhadap pelanggaran di bidang lalu lintas dan angkutan jalan diberikan kepada pejabat polisi dan pejabat PNS tertentu yang lingkup tugasnya terkait di bidang lalu lintas dan angkutan jalan. Tumpang tindih kewenangan ini mestinya tidak perlu terjadi.

Seyogianya kewenangan mengatur lalu lintas dan penyidikan pelanggaran lalu lintas dan angkutan jalan cukup ditangani satu instansi yakni kepolisian. Polisi lebih tepat mengatur dan mengurus persoalan lalu lintas di lapangan. Di banyak negara pengaturan arus lalu lintas dilakukan oleh polisi. Bahkan polisi lebih mudah gerak cepat jika terjadi persoalan lalu lintas karena adanya garis komando yang memudahkan koordinasi di lapangan.

Demikian pula soal pengelolaan SIM, STNK, dan BPKB. Dalam RUU LLAJ ini tidak jelas instansi mana yang berwenang mengelola dokumen kendaraan dan izin mengemudi. RUU ini hanya menyebutkan bahwa SIM diterbitkan oleh unit pelaksana penerbit surat izin, sedang STNK dan BPKB diterbitkan oleh unit pelaksana pendaftaran kendaraan bermotor yang ditunjuk oleh pemerintah.

Rancangan Pasal 48 dan Pasal 61 RUU LLAJ ini sebetulnya diadopsi dari Pasal 180 dan Pasal 216 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi. Namun kalimatnya diambil secara tidak utuh. Dalam PP tersebut, ditegaskan bahwa pendaftaran kendaraan bermotor maupun pemberian surat izin mengemudi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari lalu lintas dan angkutan jalan dilaksanakan oleh unit pelaksana kendaraan bermotor satuan lalu lintas Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang dalam PP itu disebut pelaksana pendaftaran kendaraan bermotor untuk urusan STNK dan BPKB dan pelaksana penerbit surat izin mengemudi untuk urusan SIM.

Wacana yang berkembang di masyarakat bahwa dengan melihat rumusan Pasal 48 dan Pasal 61 RUU LLAJ yang kurang tegas, seakan-akan Dephub hendak mengambil alih kewenangan kepolisian dalam penerbitan SIM, STNK, dan BPKB.

Akan tetapi, wacana yang sempat hangat itu segera ditepis oleh Menteri Perhubungan Hatta Radjasa bahwa tidak benar. Dephub akan ambil alih pembuatan SIM, STNK, dan BPKB (Kompas, 3/5/06).

Kualitas Layanan

Dalam RUU LLAJ ini memuat tidak kurang dari 37 pasal dari 190 pasal yang mengatur soal pidana kurungan dan/atau denda bagi masyarakat yang melanggar ketentuan LLAJ. Akan tetapi, tidak ditemukan adanya pasal yang mengatur soal sanksi bagi pemerintah termasuk polisi yang lalai dalam melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya.

Penegasan tentang sanksi bagi petugas lalu lintas dan angkutan jalan perlu dituangkan dalam RUU ini untuk memperhatikan adanya keseimbangan hak dan kewajiban antara masyarakat dan pemerintah dalam urusan lalu lintas dan angkutan jalan. Seyogianya RUU LLAJ tidak memberi kesan bahwa 37 pasal ketentuan pidana itu hanya ditujukan kepada masyarakat. Sebab, sebagaimana dikatakan pakar hukum Jerman Carl Joachim Friedrich bahwa pelanggaran hukum dalam komunitas hukum modern terjadi ketika sekelompok atau individu memandang bahwa ketentuan hukum yang berlaku tidak memberikan keseimbangan antara hak dan kewajiban masyarakat di satu pihak serta hak dan kewajiban pihak lain yang terkait.

Keseimbangan diperlukan tidak hanya dalam soal sanksi hukum, tetapi juga diperlukan dalam pemberian layanan kepada masyarakat. Waktu dan biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat dalam urusan lalu lintas dan angkutan jalan mestinya seimbang dengan kualitas layanan yang diberikan petugas perlintasan. Karena itu, usulan masyarakat agar urusan identifikasi kendaraan, seperti STNK, BPKB, KIR dan segala macam yang terkait dengan itu dilayani secara terpadu dalam satu atap (*one stop service*).

Sebenarnya ide seperti ini sudah mulai dilaksanakan, layanan identifikasi kendaraan sudah dilayani dalam kantor bersama Samsat dengan jaringan yang terkoneksi satu sama lain (*online system*). Bahkan layanan yang bersifat "jemput bola" juga tengah dikembangkan, seperti pelayanan SIM di DKI sudah menggunakan bus keliling guna melayani masyarakat. Akan tetapi, keluhan-keluhan masyarakat ketika berurusan dengan petugas lalu lintas dan angkutan jalan mengindikasikan bahwa harapan terhadap kualitas layanan yang diinginkan masyarakat juga semakin meningkat. Karena itu, perbaikan kualitas layanan seyogianya dikembangkan tanpa henti (*nonstop*) dengan memanfaatkan teknologi yang memahami kebutuhan masyarakat. Komitmen untuk meningkatkan kualitas layanan dan perlindungan terhadap keselamatan masyarakat pengguna jalan seyogianya menjadi spirit RUU LLAJ dalam rangka mewujudkan tata lalu lintas dan angkutan jalan yang baik (*good traffic and transportation governance*). ●●