

# "POLISI DAN PENEGAKAN UULLAJ". \*)

Oleh : Marulak Pardede, S.H.\*\*)

Polisi ketika melihat hal-hal yang dinilainya melanggar ketertiban umum atau mengganggu lingkungan, sebagai abdi masyarakat sekalipun tidak dalam dinas, mereka segera mengambil langkah-langkah pengamanan. Namun sayangnya, mereka kurang siap dalam menghadapi situasi medan yang berada didepannya. Sehingga, pada ketika terjadi kesalahan paham dan menimbulkan serangan balik, polisi yang sedang preman itu tidak mampu lagi melakukan pembelaan diri. Bahkan, mereka menjadi korban keberandalan anak-anak muda yang tengah mabok-mabokan.

Sedangkan kasus-kasus lainnya, selain karena faktor indisipliner, im-moral, kelalaian atau kecerobohan, seperti kasus Jawa Tengah dan Tasikmalaya, juga disebabkan oleh risiko dalam menjalankan tugas sebagai aparat kepolisian. Tugas-tugas kepolisian sebenarnya kalau kita

simak, memang jauh lebih rumit dan kompleks bila dibandingkan dengan unsur keamanan lain. Sebab, tugas-tugas kepolisian lebih banyak berhubungan dengan masyarakat beserta seribusatu macam persoalan yang terkandung didalamnya.

### Masih Polemik.

Batas waktu penundaan UULLAJ, tinggal beberapa saat lagi. Menilik latar belakang penundaan tersebut ditandai Keputusan Presiden Soeharto untuk menunda pelaksanaan Undang-undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan (UULLAJ), telah disambut dengan gembira dan lega oleh berbagai lapisan masyarakat. Dengan keputusan Presiden yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1/1992 tanggal 11 Agustus 1992 itu, UULLAJ yang semula direncanakan berlaku tanggal 17 September 1992 itu akan diberlakukan tanggal 17 September 1993.

Pelaksanaan undang-undang tersebut ditunda karena masih memerlukan waktu yang lebih lama. Dengan ditandatanganinya Perpu No. 1 Tahun 1992 itu oleh kepala negara, maka dapat disimak dari pantauan

\*) Merupakan Hasil Penelitian mandiri dalam rangka memberikan sumbangan pemikiran bagi Pembinaan dan pembaharuan Hukum Nasional khususnya, dan Pengembangan Ilmu Pengetahuan pada umumnya.  
 \*\*) Pengamat Masalah Hukum dan Sosial Kemasyarakatan, Bekerja sebagai Peneliti Hukum pada Pusat Pembinaan Sistem dan Pranata Hukum Nasional, BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL, Dep. Kehakiman-RI.

reaksi masyarakat yang menyambutnya bahwa tindakan itu adalah bijaksana dan arif. Adanya Perpu No. 1/1992 yang mencerminkan sikap bijak dan responsif pemerintah itu, tentu patut disambut dengan gembira. Sebab dengan adanya kepekaan terhadap aspirasi masyarakat luas itu, wujud demokrasi Pancasila benar-benar dapat dirasakan oleh rakyat banyak.

Kita juga mengharapkan agar lembaga tertinggi atau tinggi negara lainnya, seperti DPR RI dapat menunjukkan kepedulian kepada aspirasi rakyat. Sebab, seperti dijelaskan Mensesneg Moerdiono, Perpu No. 1/1992 masih harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya sesuai dengan Pasal 22 ayat 2 UUD 1945.

Jika Perpu itu tidak mendapat persetujuan DPR, maka Perpu itu harus dicabut, menurut Pasal 22 ayat 3 UUD 1945. Menurut Mensesneg Moerdiono, yang didampingi Dirjen Perhubungan Darat, Soejono dalam pertemuan pers, kesiapan yang dimaksud dalam konsiderantas Perpu No. 1/1992 itu bukan hanya menyangkut kesiapan aparatur dikalangan pemerintah sendiri, tapi juga kesiapan kalangan masyarakat luas. Dikatakan, Presiden sangat memperhatikan pandangan-pandangan, keluhan dan perasaan masyarakat.

Itu sebabnya Presiden menilai aparatur dan masyarakat belum siap dan masih perlu diberikan penjelasan kepada masyarakat, kata Moerdiono.

Namun Perpu No. 1/1992 itu telah memberi kesempatan agar kita dapat merenungkan kembali sikap yang emosional selama ini. Kita juga memerlukan waktu untuk mempersiapkan mental dan agar mampu mencernakan serta merenungkan kembali UULLAJ secara lebih rasional dan objektif dengan kepala dingin.

Masalah seputar Undang-undang No. 14 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU-LLAJ), sampai sekarang ini masih menjadi polemik. Padahal waktu terhitung dari sekarang sampai diberlakukannya undang-undang itu mulai tanggal 17 September 1993 mendatang, tinggal sekitar satu bulan. Terakhir, polemik dimaksud muncul dari pernyataan pendapat hukum yang dikeluarkan pada penutupan Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Ikatan Advokat Indonesia (Ikadin) di Yogyakarta.

Satu dari tiga butir pernyataan pendapat hukum yang merupakan hasil seminar dan Rakernas Ikadin mendesak Pemerintah dan DPR untuk mencabut UU-LLAJ. Argumentasi Ikadin untuk mendukung desakan dimaksud, yaitu UU-LLAJ tidak dapat diterima oleh masyarakat, memang mendekati kebenaran. Hal ini terbukti antara lain dengan adanya reaksi-reaksi keras berbagai kalangan masyarakat terhadap UULLAJ, yang menjadi topik pemberitaan berbagai media cetak beberapa waktu lalu. Menarik juga untuk disimak argu-

mentasi Ikadin untuk mendukung desakannya kepada Pemerintah dan DPR, agar UULLAJ dicabut.

Argumentasi itu diberangkatkan dari maksud dan tujuan undang-undang, yaitu mengayomi masyarakat serta mencerminkan dan memenuhi rasa keadilan masyarakat. Reaksi-reaksi keras dari berbagai kalangan masyarakat terhadap UULLAJ, pada hakekatnya mencerminkan adanya kalangan masyarakat yang tidak merasakan pengayoman dan keadilan jika undang-undang itu diberlakukan. Apabila memang demikian halnya, argumentasi Ikadin tersebut pun mendekati kebenaran.

Tetapi pernyataan pendapat hukum Ikadin yang mendesak Pemerintah dan DPR untuk mencabut UULLAJ tersebut, tidak sepenuhnya diterima oleh kalangan DPR. Seorang legislator dari Fraksi Persatuan Pembangunan, Yusuf Syakir, misalnya memahami adanya keberatan beberapa kalangan masyarakat terhadap UULLAJ, Namun legislator itu berpendapat, UU-LLAJ tidak perlu dicabut. Pencabutan undang-undang sebelum diberlakukan dinilai sangat riskan, sebab wibawa Pemerintah dan DPR sangat dipertaruhkan.

### **Keberatan Masyarakat.**

Penggunaan sepeda motor sebagai sarana angkutan penumpang yang lazim disebut ojek, bukan hanya di wilayah DKI Jakarta dan sekitarnya, tetapi juga didaerah-daerah lain. Bahkan, di beberapa tempat dalam wilayah

DKI Jakarta, ojek bukan hanya menggunakan sepeda motor, tapi juga sepeda biasa. Pada umumnya, sepeda motor dan sepeda biasa dioperasikannya sebagai ojek di tempat-tempat yang tidak terlayani angkutan umum. Sebab itu, ojek itu memang dibutuhkan masyarakat.

Bertolak dari pemikiran itu, Dirjen Perhubungan Darat, Soejono, ojek tidak langsung dilarang begitu Undang-undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ) diberlakukan tanggal 17 September 1993 mendatang. Pimpinan teras Departemen Perhubungan itu bahkan menandakan, keberadaan ojek tidak perlu digugat sepanjang para pengendara ojek memiliki Surat Izin Mengemudi (SIM), disamping sepeda motornya dilengkapi surat-surat resmi seperti ditetapkan dalam Undang-undang LLAJ.

Pernyataan Dirjen Perhubungan Darat tersebut mengandung makna yang secara tidak langsung membenarkan keberadaan ojek sebagai sarana angkutan penumpang. Pembedaan dimaksud, dilandasi kenyataan bahwa dioperasikannya ojek relatif terbatas di tempat-tempat yang tidak terlayani sarana angkutan umum seperti dikemukakan di atas. Tapi dapat diasumsikan, disamping hal itu, juga dilandasi kenyataan bahwa sampai sekarang ini di DKI Jakarta belum tersedia sarana angkutan lingkungan pengganti becak dan Anglidarma (angkutan lingkungan dari masyarakat).

Seorang Legislator dari Fraksi PDI, Djupri, menyatakan persetujuannya jika UULLAJ disempurnakan, yaitu bagian yang menyangkut pasal pidana. Argumentasi legislator ini, yaitu keberatan masyarakat selama ini hanya menyangkut besarnya pidana, agaknya pun mendekati kebenaran.

Beberapa persoalan yang terungkap melalui berbagai media cetak selama ini, pada umumnya memang terfokus pada keberatan beberapa kalangan masyarakat mengenai besarnya pidana. Akan tetapi, disamping itu sebenarnya juga ada persoalan-persoalan lainnya yang terasa mengganggu, namun tidak sempat terbitakan. Dari pendapat dua orang legislator itu saja, terlihat bahwa diantara kalangan DPR sendiri sampai sekarang ini tidak ada kesatuan pendapat untuk mencabut UULLAJ. Argumentasi yang dikemukakan oleh masing-masing legislator tersebut, rasanya memang logis.

Sebagai jalan tengah untuk menanggapi pernyataan pendapat hukum Ikadin tersebut, DPR secara lembaga legislatif dapat mengambil langkah dengan memadukan pendapat dua orang legislator tersebut. Dengan kata lain, DPR secara lembaga legislatif melakukan upaya yang dimuarakan pada penyempurnaan UU-LLAJ tanpa harus mencabutnya. Untuk itu, tentunya diperlukan rancangan Undang-undang tentang perubahan UU-LLAJ. Akan tetapi, keluarnya RUU dimaksud dari kalangan Pemerintah, tam-

paknya tidak mungkin diharapkan. Sebab, Pemerintah dalam Rapat Koordinasi Bidang Polkam beberapa waktu lalu, telah memutuskan untuk tetap memberlakukan UU-LLAJ mulai tanggal 17 September 1993 mendatang.

### Memberi Peluang

Dalam pernyataannya, Dirjen Perhubungan Darat mengakui, ojek tidak diatur dalam Undang-undang LLAJ maupun rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Angkutan Jalan. Bersama tiga RPP lainnya, RPP tersebut kabarnya telah diserahkan kepada Sekretariat Negara untuk disahkan oleh Presiden menjadi Peraturan Pemerintah dalam waktu dekat ini. Tetapi, dalam pernyataan Dirjen Perhubungan Darat yang secara tidak langsung membenarkan keberadaan ojek tersebut, juga tersirat adanya peluang bagi keberadaan ojek dalam Undang-undang LLAJ. Tanpa adanya peluang dimaksud, Dirjen Perhubungan Darat tidak mungkin membenarkan keberadaan ojek, kecuali pembenaran itu dikemukakan secara tidak langsung.

Perbenaran tanpa adanya peluang dalam Undang-undang LLAJ berarti, pihak yang membenarkan keberadaan ojek telah mengambil suatu kebijakan yang menyimpang dari Undang-undang No. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ. Pada gilirannya, keberadaan ojek itu sendiri juga merupakan suatu pelanggaran terhadap Undang-undang tersebut. Masalahnya, dimana letak

peluang tadi.

Apabila disimak dengan cermat, dalam Undang-undang LLAJ sebenarnya tidak ada larangan bagi keberadaan ojek sebagai sarana angkutan penumpang. Ketentuan dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-undang itu menyatakan, Pengangkutan orang dengan kendaraan bermotor wajib menggunakan kendaraan bermotor untuk penumpang. Sedangkan penjelasan pasal dan ayat itu menyatakan, kendaraan bermotor untuk penumpang adalah kendaraan bermotor yang dipergunakan untuk penumpang, baik dengan maupun tanpa tempat bagasi.

Oleh karena itu, penyempurnaan UU-LLAJ tidak dapat dilakukan oleh kalangan DPR dengan cara mendesak Pemerintah agar mengajukan RUU dimaksud. Jalan pintas yang lebih efisien untuk dimaksud tersebut, dapat dilakukan oleh kalangan DPR dengan menggunakan hak inisiatif, yaitu hak mengajukan RUU tentang perubahan undang-undang tersebut.

Terwujudnya RUU inisiatif DPR dimaksud, tidak akan menghadapi kendala apabila di kalangan DPR sudah diperoleh kesepakatan. Istilah efisien sengaja disisipkan, sebab yang dimaksud efisien dalam hal ini terbatas di kalangan DPR jika sudah memperoleh kesepakatan tentang perlunya perubahan UU-LLAJ. Akan tetapi, upaya selanjutnya agar RUU inisiatif DPR dimaksud menjadi undang-undang, masih menghadapi kendala kendati DPR secara lembaga legislatif dapat mewujudkannya. Sebab ketentuan

an dalam Pasal 21 Ayat (2) UUD 1945 memberi peluang bagi Presiden untuk tidak mengesahkan RUU inisiatif DPR menjadi undang-undang. Kalau hal itu sampai terjadi, persoalan seputar UU-LLAJ tampaknya masih akan tetap menjadi polemik yang tidak berujung.

### Langkah kepolisian

Dalam Undang-undang LLAJ tidak terdapat keharusan bahwa kendaraan bermotor untuk penumpang adalah kendaraan bermotor beroda empat. Dengan demikian, sepeda motor yang beroda dua juga dapat digunakan sebagai kendaraan bermotor untuk penumpang. Hal inilah agaknya, yang merupakan peluang sehingga Dirjen Perhubungan Darat secara tidak langsung membenarkan keberadaan ojek. Tapi jika diperhatikan dari segi keselamatan penumpang, digunakannya sepeda motor untuk penumpang barangkali tidak memenuhi persyaratan, sebab hanya beroda dua.

Kalaupun sepeda motor tidak dapat dimasukkan ke kategori kendaraan penumpang masih ada peluang lain bagi kendaraan ojek. Yaitu dalam Pasal 34 ayat (3) UULLAJ No. 14 Tahun 1992 yang memberikan pengecualian terhadap ketentuan dalam Pasal 34 Ayat (1) tersebut, dalam keadaan tertentu. Itu berarti, kalau sepeda motor tidak dapat dikategorikan sebagai kendaraan penumpang, dalam keadaan tertentu juga dapat digunakan sebagai ojek. Dalam keadaan tertentu dalam ketentuan Pasal 34 ayat (3) tersebut,

dalam penjelasannya bahkan dijabarkan secara konkret, yaitu di daerah-daerah yang sarana transportasinya belum memadai.

Itu berarti, ojek bisa dioperasikan di tempat-tempat yang tidak terlayani dengan sarana angkutan umum. Hanya saja, instansi terkait dalam hal ini hendaknya mengambil langkah sedemikian rupa sehingga dapat diwujudkan keselamatan penumpang dan keamanan lalu lintas yang juga diamanatkan dalam penjelasan Pasal 34 ayat (3) tadi, dengan dioperasikannya ojek sebagai angkutan penumpang.

Perpanjangan masa berlaku STNK dari setahun menjadi lima tahun sejak tanggal 17 September 1993 mendatang, bersamaan dengan berlakunya Undang-undang No. 14 Tahun 1992 tentang LLAJ. Namun, hal itu nampaknya belum menuntaskan polemik seputar STNK, yang mewarnai pula suasana menjelang Hari Bhayangkara ke - 47. Warna lain adalah rencana komputerisasi STNK dan Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB) serta Tilang Gaya baru yang diterapkan mulai 20 Juli 1993

Adanya kebijakan bahwa masa berlaku STNK menjadi lima tahun maka STNK logikanya mempunyai keabsahan selama lima tahun pula. Dengan demikian, STNK yang mempunyai keabsahan selama lima tahun itu, seharusnya tidak perlu disahkan setiap tahun, kendati pengesahan setiap setahun STNK itu dibebaskan dari pungutan biaya

ambahan.

Masih ada upaya untuk menghindari kemungkinan bahwa pemilikan kendaraan bermotor setiap tahun tidak membayar Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLL). Untuk maksud tersebut, pihak kepolisian dapat mengambil langkah dengan tidak memperpanjang STNK yang mana berlakunya sudah berakhir, jika pemilik kendaraan bermotor belum membayar PKB dan SWDKLL untuk lima tahun penuh.

Disamping itu juga dapat diambil langkah berupa pengenaan denda bagi pemilik kendaraan bermotor yang terlambat membayar PKB dan SWDKLL setiap tahunnya. Sebaliknya, pemilik kendaraan bermotor yang membayar PKB dan SWDKLL untuk lima tahun sekaligus, diberi diskon setahun pembayaran dua jenis biaya itu, seperti halnya diskon sebulan bagi pemilik pesawat televisi yang membayar iuran untuk setahun sekaligus, misalnya.

### **POLRI dituntut**

Dalam hal ini, tentu bukan saja masyarakat pemilik atau yang mengendarai kendaraan bermotor yang berhak menilai atau berbicara tentang UULLAJ, tapi juga masyarakat yang mayoritas di luar kelompok itu yang dapat saja menjadi korban kecelakaan lalu lintas di jalan.

Seperti juga sering diungkapkan oleh kalangan akademisi, hukum yang

baik bukan terletak pada kaidah dan norma yang baik saja, tapi juga dilaksanakan oleh aparat yang baik dan diterima dengan ikhlas oleh masyarakat. Penundaan pelaksanaan hukum suatu UU dianggap lebih baik asalkan disertai upaya terencana dalam memasyarakatkan UU yang bersangkutan sebelum diterapkan secara penuh.

Kemungkinan revisi UULLAJ itu memang tipis sekali, walaupun bukan tidak mungkin. Namun ketentuan pelaksanaannya seperti Peraturan Pemerintah, perlu disusun secara lebih cermat dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Dan disinilah para pembuat rancangan ketentuan itu (PP) dalam hal ini aparat Ditjen Perhubungan Darat dapat berbuat banyak untuk mengakomodasikan pendapat dan saran masyarakat.

Kita mengetahui penyusunan RUULLAJ mempunyai sejarah panjang, yakni sejak 1982 sewaktu Roesmin Nurjadin menjabat Menteri Perhubungan. Tampaknya sejarah panjang pembentukan UULLAJ di mana belasan instansi terkait, belum dapat menjamin aspirasi masyarakat. Semoga kita dapat menarik hikmah dari pengalaman perubahan produk hukum UULLAJ tersebut, agar kekhilafan dan kesalahan yang lama tidak akan terulang kembali dan yang tidak lengkap disempumakan.

Dari sisi lain, adanya pengesahan STNK setiap tahun dapat mengundang kesan, masa berlaku STNK yang secara formal diperpan-

jang menjadi lima tahun, praktis sama saja dengan satu tahun seperti sebelum ada kebijakan mengenai perpanjangan masa berlakunya. Belum lagi diperhitungkan kemungkinan tersendat-sendatnya proses pengesahan STNK setiap tahun itu.

Dalam hal ini ada kemungkinan mengenai penyebabnya. Pertama, jumlah personil kepolisian yang menangani tidak seimbang dengan jumlah STNK yang akan disahkan. Kedua, ada unsur kesengajaan untuk memperlambat proses pengesahan yang menjerus pada maksud perolehan semacam uang pelicin.

Tak perlunya pengesahan STNK setiap tahun dengan alasan-alasan seperti diuraikan diatas, seharusnya diperjuangkan oleh wakil-wakil rakyat yang terhimpun dalam tiga Komisi tersebut dalam rapat dengar pendapat gabungan dengan Kapolri. Akan tetapi, rapat dengar pendapat gabungan tersebut secara tidak langsung telah menyimpulkan pengesahan setiap tahun STNK. Namun, dengan telah adanya kesimpulan dimaksud, pihak kepolisian dihadapkan pada suatu kewajiban untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya dua penyebab tersebut.

Dalam rapat dengar pendapat gabungan itu juga disimpulkan, biaya komputerisasi STNK dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sehingga tidak membebani masyarakat. Jadi, kemungkinan adanya kenaikan biaya pembuatan STNK setelah kompu-

terisasi, tentunya ditanggung oleh Pemerintah. Dengan demikian, biaya perolehan STNK setelah komputerisasi nanti, sama dengan biaya perolehan STNK sebelum komputerisasi. Hal itu harus ditindaklanjuti, sebab mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Dengan demikian, tugas-tugas yang dipikul oleh jajaran kepolisian tidak hanya terbatas sekedar menjadi pengaman dan pelindung masyarakat secara fisik. Tapi lebih dari itu, mereka juga harus bisa berperan aktif menjadi pencegah dan sekaligus penumpas berbagai bentuk kerawanan sosial yang terjadi di tengah masyarakat. Ia bukan saja harus bisa tampil menjadi panutan lingkungan masyarakatnya, juga setiap anggota Polri kapan dan di mana pun berada, mereka harus bisa menjadi pendorong dan penggerak kemajuan masyarakat.

Teristimewa sekali dalam memelopori tegaknya hukum dan keadilan di tengah masyarakat, aparat Polri harus tampil paling depan. Melihat tugas dan tanggung jawabnya yang sedemikian besar, menurut idealnya memang, Polri dalam menjalankan tugas-tugas mulianya itu perlu dilengkapi dengan sarana yang lebih

memadai.

Tidak hanya itu, mereka juga selagi dini dilengkapi oleh hasil pendidikan dan latihan yang tangguh, memadai dan berkelanjutan. Ilmu dan kemahirannya dalam mengantisipasi masalah-masalah sosial, harus senantiasa tetap aktual. Pada pokoknya, sebagai panutan, pelindung dan pengayom masyarakat, setiap anggota Polri dituntut memiliki nilai lebih dari masyarakat yang mau dipimpin atau dilindunginya.

Namun sayangnya, potret polisi yang tergambar ideal seperti itu, sepertinya baru ada dalam cerita-cerita film saja. Sebab, dalam kenyataannya sehari-sehari aparat kepolisian kita masih menyimpan banyak kerapuhan, baik secara struktural organisasi, disiplin maupun kualitas masing-masing individual personil Polri. Kondisi ini menjadi semakin diperburuk lagi oleh keterbatasan sarana dan prasarana yang diperlukan Polri dalam mengemban tugas-tugasnya yang berat dan teramat kompleks. Karena itu menjadi sangat logis, jika dalam kenyataan sehari-sehari masih sering dikemukakan kasus-kasus yang membikin rusak citra dan wibawa Polri di mata masyarakat.