

## Relevansi Larangan Penggunaan *Mobile Phone* Saat Mengemudikan Kendaraan Bermotor

Oleh :

Gunardi SA Lumbantoruan \*

Diterima : 20 Februari 2019; disetujui 25 Februari 2019

Pesatnya perkembangan teknologi dan informasi mendorong perubahan perilaku masyarakat dengan sangat cepat sehingga kerap meninggalkan hukum terpincang-pincang di belakangnya (*Het recht hinkt achter de feiten aan*). Padahal menurut Anthony Allots (1980: 5) dalam Edmon Makarim (2018), hukum tidak akan bekerja dengan baik jika tidak sesuai dengan konteks sosialnya. Oleh karena itu perlu upaya “pembaharuan hukum” yang diantaranya dapat dilakukan melalui instrumen analisis dan evaluasi hukum untuk menilai mutu keefektifan dari pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan (PUU). Secara konseptual efektivitas pelaksanaan PUU dapat dinilai melalui keberhasilan atau ketercapaian maksud dari pembentukan PUU tersebut. Jauh lebih rinci Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI menggunakan 17 variabel untuk menilai efektivitas pelaksanaan suatu PUU, diantaranya: 1) *Aspek rasio beban dan manfaat (cost and benefit ratio)*; 2) *Aspek Relevansi dengan situasi*

*saat ini*; 3) *Aspek relevansi dengan hukum yang berlaku secara internasional* (BPHN, 2018: Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum; 40).

Wacana penindakan hukum terhadap penggunaan GPS (*global positioning system*) pada telepon genggam (*mobile phone*) saat mengemudikan kendaraan telah menimbulkan keresahan dan perdebatan di masyarakat, sehingga Toyota Soluna Community mengajukan uji materil ke Mahkamah Konstitusi (cnnindonesia.com Kamis, 29/03/2018). Perdebatan tentang konstitusionalitas Pasal 106 ayat 1 jo. Pasal 283 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU LLAJ) sebenarnya telah usai dengan dibacakannya Putusan MK Nomor 23/PUU-XVI/2018. Dalam putusannya MK menolak permohonan uji materil dari para pemohon, meskipun dalam pertimbangannya MK menyatakan bahwa penggunaan GPS dapat dibenarkan sepanjang tidak mengganggu konsentrasi pengemudi dalam berlalu lintas. Secara

hukum pengaturan ini memang tidak memiliki persoalan inkonstitusionalitas, namun diperlukan penyikapan yang bijaksana dengan tetap mengedepankan penghormatan terhadap Putusan MK dan memperhatikan perkembangan masyarakat, agar maksud pembentukan UU LLAJ ini dapat tercapai dan hukumnya dapat bekerja dengan baik sebagaimana dikemukakan oleh Anthony Allots.

### **Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, serta Praktik Penegakan Hukumnya**

Maksud pembentukan UU LLAJ adalah untuk mewujudkan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran berlalu lintas dan angkutan jalan dalam rangka mendukung pembangunan ekonomi dan pengembangan wilayah serta untuk memenuhi tuntutan perkembangan lingkungan strategis nasional dan internasional agar sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, otonomi daerah, serta akuntabilitas penyelenggaraan negara. Apabila disederhanakan, maka maksud utamanya adalah untuk mencapai keselamatan dalam berlalu lintas dan jalan dengan tetap memenuhi perkembangan lingkungan strategis nasional dan internasional. Pasal 106 ayat 1 jo. Pasal 283

UU LLAJ pada intinya melarang perbuatan mengemudikan kendaraan bermotor secara tidak wajar dan dalam keadaan adanya gangguan konsentrasi. Namun pada praktiknya *Polri tidak melakukan penilaian terhadap konsentrasi pengemudi, melainkan terhadap sikap perilaku dan tindakan pengemudi yang tampak kasat mata saat mengemudi kendaraan bermotor dengan mengacu pada bunyi Undang-Undang*. Pelanggaran itu terlihat kasat mata, pengemudi menggunakan HP sembari mengemudi/menjalankan kendaraan” (disampaikan pada sidang di MK). Padahal arti gramatikal dari frasa “*menggunakan telepon*” pada penjelasan Pasal 106 ayat 1 UU LLAJ menurut KBBI adalah “*memakai, mengambil manfaat, atau melakukan sesuatu dengan*”, artinya perbuatan menggunakan GPS tanpa memegang *mobile phone* disamakan kadarnya dengan mengetik sms pada *mobile phone*. Meskipun dalam pertimbangannya MK menyatakan bahwa tidak setiap pengemudi yang menggunakan GPS serta-merta dapat dinilai mengganggu konsentrasi mengemudi yang membahayakan pengguna jalan lainnya yang dapat dinilai melanggar hukum, sehingga penerapannya harus dilihat secara kasuistis.

## Menguji Efektivitas

Efektivitas pelaksanaan Pasal 106 ayat 1 jo. Pasal 283 UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan ini dilakukan dengan fokus penekanan terhadap penggunaan *mobile phone* (termasuk untuk penggunaan *GPS*). Adapun variabel pendekatan yang digunakan adalah variabel *cost and benefit analysis*, aspek relevansi dengan situasi saat ini, aspek relevansi dengan hukum yang berlaku secara internasional.

**Pertama, cost and benefit analysis:** Berdasarkan data dari *Global Status Report on Road Safety 2018* yang dirilis oleh WHO kecelakaan lalu lintas jalan telah menjadi penyebab utama kematian bagi anak-anak dan remaja berusia 5–29 tahun. Sementara Korlantas Mabes Polri mencatat bahwa sepanjang tahun 2017 terdapat 30.569 korban meninggal dunia dari total 103.287 jumlah kecelakaan lalu lintas jalan di Indonesia, jumlah ini menurun 2% dari jumlah korban meninggal dunia pada tahun 2016 sebanyak 31.262 dari total 106.644 jumlah kecelakaan lalu lintas jalan. Korlantas Polri memang mencatat bahwa dengan meningkatkan jumlah penindakan terhadap pelanggaran penggunaan telepon genggam sebesar 15,23% (dari 59.934 penindakan pada tahun 2016, menjadi 81.462 penindakan

pada tahun 2017), telah berhasil menurunkan jumlah kecelakaan akibat menggunakan telepon genggam sebesar 10,98% (dari 96 kasus pada tahun 2016, menjadi 77 kasus pada tahun 2017), meskipun belum ada data yang jelas terkait dengan bentuk pelanggaran penggunaan telepon genggam yang ditindak, apakah mengetik sms, menggunakan *GPS* atau penggunaan lainnya.

Namun apabila ditelisik lebih dalam, jumlah kecelakaan lalu lintas yang disebabkan oleh *Human Error* dengan perilaku menggunakan HP (telepon genggam) selama 5 tahun terakhir hanya sejumlah 399 kasus, jumlah tersebut hanya sebesar 0.08% dari jumlah total kecelakaan yang disebabkan oleh *Human Error* selama 5 tahun terakhir, yakni sejumlah 494.313 kasus (bandingkan dengan perilaku; ceroboh terhadap lalu lintas dari depan: 114.605 kasus, gagal menjaga jarak aman: 77.352, dan ceroboh saat belok: 68.231 kasus). Artinya penindakan terhadap penggunaan *mobile phone* saat berkendara tersebut tidak dapat mengurangi jumlah kecelakaan lalu lintas jalan secara signifikan, padahal biaya / beban akibat larangan penggunaan *mobile phone* untuk penggunaan *GPS* sangat signifikan, yakni diantaranya ketidaknyamanan dalam mengemudi (sulit

untuk mendapatkan bantuan navigasi), masalah waktu tempuh (sulit mendapatkan skenario jalan terbaik), keresahan masyarakat (khawatir jika ditindak dan dipidana), serta keresahan pelaku usaha transportasi online.

**Kedua, Aspek Relevansi dengan situasi saat ini:** perkembangan sosial masyarakat dan teknologi telah mendesain ulang cara manusia dalam berpergian. Konsep berpergian yang semula dilakukan secara konvensional sekarang telah melibatkan dukungan teknologi, misalnya penggunaan *GPS* pada telepon pintar (*smartphone*) sebagai pemandu arah ataupun fenomena sistem transportasi online. Di Indonesia sendiri pengguna *GPS* pada telepon pintar (*smartphone*) sangatlah banyak, Sindonews.com (Kamis, 29 Maret 2018) menyatakan bahwa pengguna aplikasi *waze* di Indonesia sejumlah 4 juta orang, ini belum termasuk jumlah pengguna *google maps*. Sementara menurut data comScore (dalam [www.idntimes.com](http://www.idntimes.com): 17 Februari 2018) per Desember 2017, tercatat sebanyak 15,73 juta orang menggunakan aplikasi transportasi online pada ponsel Android di Indonesia. Artinya kebutuhan teknologi, termasuk penggunaan *GPS* pada telepon pintar (*smartphone*) merupakan keniscayaan yang tidak dapat dihindari.

Selain itu, buku *Sustainable & Safe: A Vision and Guidance for Zero Road Deaths* yang diterbitkan tahun 2018 WRI menyampaikan pesan yang kuat bahwa “pendekatan sistem keamanan membutuhkan pergeseran tanggung jawab dari semula: ada pada orang-orang yang menggunakan jalan, menjadi kepada orang yang merancang jalan. Paradigma baru sistem keamanan lalu lintas dan jalan ini seharusnya dapat merubah sikap para aktor utama terkait (kementerian perhubungan, Korlantas Polri, dan KNKT) untuk dapat melakukan auto kritik terhadap pelaksanaan tanggung jawabnya masing-masing daripada menekankan beban tanggung jawab keselamatan pada pengguna jalan semata. Para aktor terkait perlu berkomitmen untuk melaksanakan Dokumen Rencana Umum Nasional Keselamatan (RUNK) Jalan 2011 – 2035, serta Lima Pilar Dekade Aksi Keselamatan jalan 2011–2020 yang dideklarasikan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), yakni 1) manajemen keselamatan jalan, 2) jalan yang berkeselamatan, 3) kendaraan yang berkeselamatan, 4) pengguna Jalan yang berkeselamatan, 5) respon Pasca Kecelakaan. Dengan demikian penyebab tingginya angka kecelakaan lalu lintas seharusnya tidak boleh dibebankan pada pengendara semata, apalagi direspon

dengan wacana kriminalisasi terhadap penggunaan *GPS* pada *mobile phone* saat berkendara tanpa mempertimbangkan cara penggunaannya.

**Ketiga, Aspek relevansi dengan hukum yang berlaku secara internasional :** hingga saat ini belum ada hukum yang berlaku secara internasional terkait keselamatan lalu lintas jalan, namun setidaknya WHO merekomendasikan legislasi dan penegakan hukum pada 5 faktor resiko utama, yakni: 1) kecepatan; 2) menyetir dalam keadaan mabuk; 3) sabuk pengaman; 4) pelindung kepala; 5) pengendalian anak. Dari 5 rekomendasi tersebut penggunaan *mobile phone* (termasuk untuk menggunakan *GPS*) saat mengemudikan kendaraan bermotor tidak termasuk poin yang direkomendasikan. Lebih lanjut WHO menyatakan bahwa tidak ada bukti yang cukup terkait efektivitas pelarang atau pencegahan penggunaan *mobile phone* untuk dapat menetapkan kriteria praktik terbaik. Pada tahun 2018 WHO mencatat bahwa ada 150 Negara yang telah menerapkan pengaturan penggunaan *mobile phone*, namun dari jumlah tersebut 145 negara diantaranya hanya melarang penggunaan *mobile phone* dengan digenggam. Padahal negara-negara yang memiliki reputasi baik dalam keselamatan berlalu lintas seperti

Australia dan Jepang hanya melarang penggunaan *hand held mobile phone*, sedangkan penggunaan *hands-free mobile phone* tidak dilarang. Hal ini jelas berbeda dengan aturan pada Penjelasan Pasal 106 ayat 1 UU LLAJ yang melarang penggunaan *mobile phone* secara “saklek” atau kaku, meskipun menurut MK penerapannya harus dilihat secara kasuistis.

Misalnya *Australian Road Rules* (merupakan model law terbitan *Parliamentary Counsel's Committee* dan disetujui oleh *Transport and Infrastructure Council*) memperbolehkan penggunaan *mobile phone* pada saat kendaraan bergerak atau diam tetapi tidak parkir, dengan syarat bahwa *mobile phone* tersebut hanya digunakan untuk membuat atau menerima panggilan audio dan badan *mobile phone* tidak boleh dipegang oleh pengemudi. Selain itu *mobile phone* juga dapat digunakan sebagai bantuan pengemudi dengan syarat bahwa *mobile phone* tersebut diamankan dalam dudukan yang ditempelkan pada kendaraan dan penggunaan *mobile phone* tidak memerlukan pengemudi untuk menekan apa pun pada badan *mobile phone* atau memegang bagian badan *mobile phone*. Aturan ini juga merinci contoh bantuan pengemudi yang dimaksud, yakni: 1)

Kamera keamanan televisi sirkuit tertutup; 2) sistem Pengiriman; 3) navigasi atau kendaraan yang cerdas dan peralatan sistem jalan raya; 4) Layar spion; 5) mesin penerbit tiket; 6) Perangkat pemantauan kendaraan. Dengan demikian pengaturan penggunaan *mobile phone* perlu dilakukan secara lebih rinci, paling tidak dengan membedakan cara penggunaan *mobile phone* yang membutuhkan tangan atau sikap aktif (misalnya mengetik sms) dan yang tidak membutuhkan sikap aktif (misalnya menggunakan navigasi *GPS* dengan suara).

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi hukum dengan pendekatan 3 variabel efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa efektivitas pelaksanaan Pasal 106 ayat 1 jo. Pasal 283 UU LLAJ, khususnya mengenai Larangan Penggunaan Mobile Phone Saat Mengemudikan Kendaraan Bermotor (termasuk untuk menggunakan *GPS*) adalah sangat rendah. Hal ini karena: **Pertama:** manfaat yang didapatkan tidak signifikan, sedangkan beban yang ditimbulkan cukup besar, **Kedua:**

kebutuhan masyarakat dalam penggunaan teknologi dan paradigma baru keselamatan lalu lintas jalan ini tidak terpenuhi, dan **Ketiga:** negara-negara yang memiliki reputasi baik dalam keselamatan berlalu lintas seperti Australia dan Jepang hanya melarang penggunaan *hand held mobile phone*, sedangkan penggunaan *hands-free mobile phone* tidak dilarang.

Demi mencapai maksud pembentukan UU LLAJ ini dan untuk memberikan kepastian yang lebih jelas dalam pelaksanaan penegakan hukumnya, maka perlu perubahan penjelasan Pasal 106 ayat 1 UU LLAJ (sepanjang frasa "*menggunakan telepon*") dengan mengakomodir pertimbangan hukum MK dalam putusannya. Dengan demikian direkomendasikan agar penggunaan telepon seluler (*mobile phone*) dengan digenggam atau disentuh untuk melakukan sesuatu dengan menggunakan tangan saat berkendara (*hand held mobile phone use*) harus dinyatakan dilarang, sedangkan penggunaan telepon seluler tanpa digenggam (*hands-free mobile phone*) sebaiknya diperbolehkan dengan syarat-syarat tertentu.

---

\* Penulis adalah Analis Hukum di Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, BPHN