

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Transportasi merupakan salah satu aspek yang memegang peranan penting dalam kehidupan manusia. Peranan itu makin menentukan sehubungan dengan makin berkembangnya masyarakat, seiring dengan kemajuan masyarakat itu sendiri. Pentingnya transportasi ditujukan untuk membantu manusia menuju tempat tujuan baik berpergian, pulang kerja atau urusan lain. Perkembangan sarana transportasi sangat berhubungan dengan berkembangnya perekonomian masyarakat. Semakin baik fasilitas dan peralatan transportasi yang tersedia menunjukkan semakin baik pula perekonomian masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat menjadi makin bertambah mudah untuk memperoleh sumber penghidupan yang ada.

Mula-mula model transportasi yang dipergunakan manusia masih mempergunakan fasilitas yang disediakan oleh alam, misalnya kuda, keledai, dan unta untuk pengangkutan darat; perahu-perahu kayu untuk pengangkutan laut; dan balon udara untuk transportasi udara. Di jaman modern sekarang ini, transportasi memiliki peranan yang penting dan sangat menentukan dalam perkembangan dunia, khususnya sektor perekonomian. Peranan transportasi mencakup hampir di setiap aktivitas manusia dan dirasakan jelas oleh masyarakat dalam kehidupan sehari-hari, misalnya sebagai transportasi

untuk pergi bekerja dan juga dalam hal pengadaan dan penyediaan sembilan bahan pokok (sembako).

Transportasi berperan juga sebagai jembatan penghubung antar produsen dan konsumen serta juga sebagai barometer stabilitas harga. Apabila transportasi berjalan dengan baik dan lancar, maka dapat dijamin bahwa sektor ekonomi akan semakin baik dan stabil. Di dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia, bidang transportasi merupakan sarana yang sangat penting dan strategis dalam memperlancar roda kehidupan perekonomian, memperkokoh persatuan dan kesatuan serta mempengaruhi semua aspek kehidupan bangsa dan negara.

Peningkatan jumlah jasa transportasi yang ada perlu pula diikuti dengan adanya suatu perlindungan terhadap penumpang dan barang yang diangkut. Dalam hal ini tersebut ditetapkan berdasarkan undang-undang yang dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah maupun yang berdasarkan kepada perjanjian yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan, yang terdiri dari pengangkut dan penumpang.

Saat ini sarana transportasi yang berkembang di Indonesia bermacam jenisnya, mulai dari pesawat udara, kereta api, kapal laut, bus, taksi sampai dengan ojek. Khususnya sarana transportasi darat, taksi dan ojek banyak sekali dijumpai di kota-kota. Banyak tumbuh perusahaan-perusahaan taksi di kota-kota besar dan diikuti pula pertumbuhan ojek yang semakin mudah didapat. Perkembangan teknologi ternyata membawa pengaruh terhadap perkembangan taksi dan ojek. Saat ini sudah mulai bermunculan

pengembangan bisnis taksi secara *online*, misal Uber Taksi. Hal ini juga diikuti dengan bisnis transportasi *online* lain seperti Go-jek, GrabBike, Ojek Syar'i, Bang Ojek Aja dan Blu Jek. Melalui taksi berbasis *online* calon penumpang (konsumen) dipermudah dalam hal pemesanan taksi. Cara pemesanan jasa transportasi menggunakan aplikasi seperti yang dilakukan GrabBike bisa dengan cepat mengatasi tidak terpenuhinya pemesanan konsumen. Perusahaan tersebut bisa menjadi perantara dan menindaklanjuti kebutuhan konsumen yang belum terpenuhi itu. Taksi dengan menggunakan perangkat aplikasi ini semakin membuat moda transportasi tersebut menjadi lebih rapih dan terorganisir. Selain itu, dari segi pelayanan, sistem aplikasi ini membuat pengguna lebih mudah untuk melakukan pemesanan dengan cepat dan tepat. Permasalahannya Undang-Undang Lalu-Lintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya membatasi angkutan umum untuk kendaraan roda empat ke atas.¹

Aplikasi berbasis online merupakan sebuah jenis aplikasi yang menggunakan teknologi browser untuk menjalankan sebuah aplikasi tersebut dengan di akses melalu jaringan portable. Sedangkan pengertian aplikasi online yang lainya memiliki pengertian aplikasi online merupakan sebuah program yang tersimpan pada sebuah server kemudian dikirim melalui internet dan diakses dengan melalui tampilan muka browser. Sistem online adalah sistem yang menerima langsung input pada area dimana input tersebut direkam dan menghasilkan output yang dapat berupa hasil komputasi pada

¹ Selengkapnya : http://www.kompasiana.com/iskandarjet/menebak-masa-depan-gojek-level-iv-terancam-ditutup_55964b65e3afbd3d0dc6cf8c

area dimana mereka dibutuhkan. Area sendiri dapat dipisah-pisah dalam skala, misalnya ratusan kilometer².

Di Kota Yogyakarta saat ini juga sudah banyak beroperasi transportasi berbasis online, seperti Gojek, Grab dan Uber. Dasar hukum beroperasinya transportasi berbasis online yaitu Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek. Meskipun demikian masih banyak perdebatan legalitas secara hukum mengenai keberadaan transportasi berbasis online, sehingga pada akhirnya Mahkamah Agung mencabut Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek dengan alasan peraturan itu bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.

Mahkamah Agung mencabut 14 pasal dalam Permenhub tersebut, pertimbangannya antara lain:

1. Angkutan sewa khusus berbasis aplikasi online merupakan konsekuensi logis dari perkembangan teknologi informasi dalam moda transportasi yang menawarkan pelayanan yang lebih baik, jaminan keamanan perjalanan dengan harga yang relatif murah dan tepat waktu.
2. Fakta menunjukkan kehadiran angkutan sewa khusus telah berhasil mengubah bentuk pasar dari monopoli ke persaingan pasar yang kompetitif, dengan memanfaatkan keunggulan pada sisi teknologi untuk

² ID Programmer, 2017. Pengertian berbasis WEB. <https://idprogrammer.com/pengertian-aplikasi-berbasis-web/>. Diakses pada tanggal 11 Agustus 2018

bermitra dengan masyarakat pengusaha mikro dan kecil dengan konsep *sharing economy* yang saling menguntungkan dengan mengedepankan asas kekeluargaan sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (1) UUD 1945.

3. Penyusunan regulasi di bidang transportasi berbasis teknologi dan informasi seharusnya didasarkan pada asas musyawarah mufakat yang melibatkan seluruh stakeholder di bidang jasa transportasi sehingga secara bersama dapat menumbuh-kembangkan usaha ekonomi mikro, kecil dan menengah, tanpa meninggalkan asas kekeluargaan.
4. Dalam permohonan keberatan hak uji materiil ini, Mahkamah Agung menilai objek permohonan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Meskipun Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 26 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek telah dicabut oleh Mahkamah Agung, namun faktanya di Kota Yogyakarta transportasi berbasis online masih banyak yang beroperasi dengan berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 32 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Taksi Dan Angkutan Sewa Khusus.

Selain peraturan guna melindungi pemberi jasa dan penerima jasa, di dalam lapangan pelayanan transportasi juga diperlukan instrument hukum perijinan untuk mengatur dan mengendalikan perilaku kehidupan masyarakat agar selaras dengan perencanaan, pelaksanaan dan tujuan kebijakan Pemerintah, baik Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah. Apabila perilaku kehidupan masyarakat tidak diatur dan tidak dikendalikan dikhawatirkan

akan menghambat pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan secara keseluruhan. Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Hal ini dikarenakan pemerintah menggunakan izin sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warganya agar mau mengikuti cara yang dianjurkan oleh pemerintah guna mencapai tujuan yang konkret.³

Di Kota Yogyakarta, telah diusulkan 500 unit mobil yang beroperasi sebagai taksi berbasis aplikasi atau online. Kuota akan diatur dalam Surat Keputusan Gubernur DIY. Penentuan kuota sesuai rumus dan formula yang tercatat di Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 108 Tahun 2017 mengenai angkutan sewa khusus, tetapi aturannya bukan berbentuk Peraturan Gubernur. Pemerintah tidak membatasi wilayah operational kendaraan selama berada dalam Daerah Istimewa Yogyakarta. Untuk kawasan umum seperti terminal, stasiun dan bandara, pembatasan taksi online diserahkan kepada pengelola dan pemilik fasilitas umum.

Kementerian Perhubungan (Kemenhub) baru saja mengeluarkan Peraturan Menteri Perhubungan (Permenhub) Nomor 108 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek. Peraturan baru tersebut sebagai pengganti Permenhub Nomor 26 Tahun 2017. Mahkamah Agung (MA) mencabut sejumlah poin yang ada di dalam permenhub tersebut sehingga Kemenhub harus membuat aturan baru. Penolakan Permenhub 108 Tahun 2017 oleh

³ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm, 46.

pengemudi taksi online bukan tanpa alasan. Sebab, peraturan baru itu memunculkan kembali poin-poin yang dibatalkan MA pada peraturan sebelumnya. Salah satunya penempelan stiker dengan ukuran besar pada taksi berbasis aplikasi. Hal itu yang membuat keistimewaan taksi berbasis aplikasi kehilangan nilai jualnya. Mobil kami itu kan aset pribadi, kenapa harus stiker yang ukurannya juga tidak logis (15 sentimeter). Itu yang membuat eksklusivitas mobil berkurang. Sementara keistimewaan taksi online berbentuk pada nilai jual kendaraan mobil pribadi tersebut.

Selain hal tersebut, munculnya taksi online juga menimbulkan rasa ketidaksukaan dari para pengemudi taksi konvensional. Aksi demonstrasi buruh taksi yang diwarnai tindakan anarkis pada hari Selasa (22/3/2016) telah menyedot perhatian publik. Tidak hanya di Indonesia, bahkan media di beberapa Negara seperti China, Australia dan Inggris ikut pula mewartakan kejadian ini kepada warganya. Demonstrasi menolak layanan taksi berbasis aplikasi ini pun tak pelak menjadi *trending topic* yang hingga kini masih panas untuk diperbincangkan oleh masyarakat. Berbagai *statement* terkait dengan aksi-aksi para demonstran serta kejadian yang berkaitan dengan aksi demo itu bermunculan di ruang publik semisal media jejaring sosial.⁴

Persaingan merupakan suatu kondisi yang selalu lekat dengan karakteristik manusia, dimana manusia selalu memiliki kecenderungan untuk saling mengungguli manusia lain dalam banyak hal. Salah satu persaingan di bidang ekonomi adalah persaingan usaha yang secara sederhana dapat

⁴ <http://www.pojoksamber.com/taksi-konvensional-vs-taksi-online-sebuah-pertarungan-kapitalis/>

diartikan dimana para penjual bersaing untuk mendapatkan pembeli dan pangsa pasar. Kondisi persaingan memiliki banyak sisi positif dibanding kondisi non persaingan. Jika hal ini dilihat dari sisi ekonomis, maka dengan adanya kondisi persaingan akan tercipta efisiensi penggunaan sumber daya ekonomi yang mana hal ini dapat menekan harga, sehingga mengakibatkan konsumen dapat membeli barang dengan harga yang semurah mungkin. Selain itu kondisi persaingan juga dapat merangsang peningkatan mutu produk, pelayanan, produksi, dan teknologi.⁵

Sebenarnya, baik perusahaan taksi konvensional maupun taksi *online* seperti grab dan uber merupakan perusahaan yang menganut sistem kapitalis. Keduanya memiliki kekuasaan pribadi atas modal, yang memandang segalanya sebagai suatu komoditi, dan bekerja dengan cara memanfaatkan sumber daya yang tersedia demi mengejar laba bagi sekelompok individu. Jika perusahaan taksi konvensional menguasai modal berupa kendaraan, dan mempekerjakan supir sebagai buruh mereka untuk bekerja, maka perusahaan penyedia taksi *online* seperti grab dan uber meski tidak memiliki modal kendaraan, namun menguasai teknologi informasi untuk secara masif memanfaatkan orang bersamaan dengan kendaraannya.

Pada taksi konvensional, supir menerima pendapatan lebih rendah karena sebagai buruh, mereka tidak memiliki nilai tawar yang tinggi karena sudah dimodali dengan mobil dan fasilitas. Persaingan perusahaan taksi konvensional yang menjamur juga menyebabkan sopir taksi harus memeras

⁵ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, cet.2, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 13.

keringat lebih deras untuk mengejar setoran kepada perusahaan. Padahal, dalam keadaan ekonomi yang semakin sulit, dan makin maraknya taksi *online* yang tarifnya lebih murah, supir taksi jelas kesulitan untuk mendapatkan penumpang yang semakin malas keluar rumah.

Taksi *online*, meskipun para pengemudinya mendapatkan upah yang lebih besar, hal itu tidak lain karena mereka memakai kendaraan mereka sendiri. Tarif yang lebih murah dari taksi konvensional yang tidak hanya membuat persaingan menjadi tidak sehat, juga merupakan upaya dari pengusaha taksi *online* untuk mengeruk keuntungan sebanyak-banyaknya. Padahal, tarif yang murah itu disebabkan karena kendaraan taksi *online* tidak dilengkapi dengan asuransi serta bebas dari pajak penghasilan, uji kir, serta biaya-biaya lainnya seperti yang dikeluarkan oleh perusahaan taksi konvensional.

Pasalnya hingga saat ini sejumlah perusahaan transportasi dengan aplikasi *online* seperti GrabCar dan Uber Taxi masih belum menyelesaikan syarat kelengkapan atau izin operasi angkutan transportasi publik. Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Muhammad Syarkawi Rauf menilai, polemik antara perusahaan taksi konvensional dan taksi berbasis aplikasi *online* terjadi karena adanya kebijakan pemerintah yang mengatur tentang batas tarif bawah bagi perusahaan transportasi atau taksi konvensional. Kebijakan batas tarif bawah itu telah menyebabkan persaingan antara perusahaan taksi konvensional dan taksi berbasis *online* berlangsung secara tidak adil atau tidak sehat. Untuk itu ia meminta pemerintah, dalam

hal ini Kementerian Perhubungan, agar menghapus kebijakan batas tarif bawah yang saat ini diberlakukan bagi perusahaan taksi konvensional. Pihaknya merekomendasikan Kemenhub maupun Pemprov menghapus kebijakan tarif bawah agar dapat memberikan kesempatan bagi perusahaan taksi konvensional bersaing dengan pelaku *new entrance* (perusahaan taksi pendatang baru berbasis aplikasi online). Penetapan batas tarif bawah secara tidak langsung telah membuat persaingan usaha antara perusahaan taksi konvensional dengan perusahaan transportasi berbasis online menjadi persaingan usaha yang tidak sehat.⁶

Setelah adanya Pergub DIY Nomor 32 Tahun 2017, semua taksi online di Yogyakarta diwajibkan mentaati aturan. Salah satu syaratnya adalah usaha taksi online harus berbadan hukum. Aturan yang dibuat Pemda DIY ini, dimaksudkan untuk melindungi para sopir taksi online, sehingga ada kepastian yang didapat para sopir dari pengusaha atau penyedia jasa taksi online. Seperti diketahui, Pergub DIY Nomor 32 Tahun 2017 adalah turunan Permen Perhubungan Nomor 26 Tahun 2017. Aturan di Pergub mengharuskan usaha taksi online mengurus perizinan. Atas dasar inilah penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul, “Perizinan Penyelenggaraan Transportasi Berbasis Online Di Kota Yogyakarta”.

⁶<http://www.gresnews.com/berita/ekonomi/180313-tarif-bawah-picu-polemik-transportasi-online-dan-konvensional/0/#sthash.Qm2aPfsf.dpuf>

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas maka penulis merumuskan masalah yang akan dibahas sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan izin penyelenggaraan transportasi berbasis online di Kota Yogyakarta?
2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat izin penyelenggaraan transportasi berbasis online di Kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan izin penyelenggaraan transportasi berbasis online di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat izin penyelenggaraan transportasi berbasis online di Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan tambahan pengetahuan tentang pelaksanaan izin penyelenggaraan transportasi berbasis online di Kota Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

Untuk menambah pengetahuan di bidang ilmu hukum dan hukum tata administrasi negara pada khususnya.