

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Lalu lintas dan angkutan jalan mempunyai peran strategis dalam mendukung pembangunan dan integrasi nasional sebagai bagian dari upaya memajukan kesejahteraan masyarakat. Lalu lintas dan angkutan jalan sebagai bagian dari sistem transportasi nasional harus dikembangkan potensi dan perannya untuk mewujudkan keamanan, kesejahteraan, ketertiban berlalu lintas dan angkutan jalan dalam rangka mendukung pembangunan ekonomi.

Upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat seiring kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, pemerintah Indonesia telah berusaha melaksanakan pembangunan di berbagai bidang. Pembangunan tersebut tidak hanya meliputi pembangunan fisik saja seperti pembangunan gedung, perbaikan jalan, tetapi juga dalam segi kehidupan lain diantaranya meningkatkan keamanan bagi warga masyarakat, karena kehidupan yang aman merupakan salah satu faktor yang mendorong terciptanya kesejahteraan masyarakat, sehingga bila keamanan yang dimaksud bukan berarti tidak ada perang tetapi dapat meliputi keamanan dalam segi yang lain, salah satunya adalah keamanan menggunakan jalan raya dan fasilitas-fasilitas yang ada di jalan raya tersebut.¹

Apabila antara alat transportasi dengan sarana dan prasarana transportasi tidak berjalan seimbang akan menimbulkan dampak yang tidak baik, misalnya

¹ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil. *Disiplin Berlalu Lintas di Jalan Raya*. Penerbit Rineka Cipta. Jakarta. 1995. h. 4.

kemacetan lalu lintas, terlebih lagi jika disertai dengan kurangnya kesadaran masyarakat sebagai pengguna jalan raya akan menimbulkan banyak pelanggaran lalu lintas dan kecelakaan yang sering terjadi di jalan.

Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2013 menunjukkan pelanggaran lalu lintas merupakan jenis perkara pidana terbesar yang ditangani oleh pengadilan negeri. Total jumlah perkara pidana yang ditangani seluruh pengadilan negeri di Indonesia pada 2013 adalah 3.386.149 perkara. Sebanyak 3.214.119 atau 96,40% merupakan perkara tindak pidana ringan dan pelanggaran lalu lintas. Perkara pidana biasa pada 2013 sebesar 119.876 atau 3,60%. Sisanya merupakan perkara pidana singkat sebesar 231 perkara atau 0,01%.² Perkara pelanggaran lalu lintas yang menempati jumlah terbesar dari keseluruhan perkara pidana juga ditunjukkan dalam Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2018. Perkara pidana yang ditangani seluruh pengadilan negeri di Indonesia sepanjang 2018 adalah 5.408.815 perkara.³ Dari keseluruhan perkara pidana tersebut, jumlah terbesar ditempati perkara pidana cepat (tindak pidana ringan dan pelanggaran lalu lintas), yaitu sebanyak 5.258.186 perkara atau 97,2% dari keseluruhan perkara pidana. Selebihnya adalah perkara pidana biasa sejumlah 142.234 perkara (2,6%), perkara pidana singkat sejumlah 242 perkara (0,004%), perkara pidana perikanan 239 perkara (0,004%), perkara tindak pidana korupsi 1.896 perkara (0,035%) dan perkara pidana anak 6.018 perkara (0,1%).

² Tim Penyusun, Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia 2012, Sekretariat Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta. 2012.

³ Elvina Lumban Radja, SH., MH., dkk, Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia 2018, Sekretariat Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta. 2018, hal.107 .

Dapat disimpulkan bahwa dari sisi jumlah, tilang merupakan perkara terbesar yang ditangani oleh pengadilan negeri. Oleh karena itu, pada perkara tilang terjadi interaksi antara pengadilan dan pelanggar (masyarakat pencari keadilan) paling banyak terjadi. Bisa dibayangkan apabila setiap tahun sekitar tiga juta orang harus menempuh sidang tilang, berinteraksi dengan pengadilan, dan menemui pengalaman buruk, maka terdapat potensi tiga juta persepsi negatif yang berkembang di masyarakat mengenai pengadilan. Persepsi tentang pengadilan yang ditemui pada sidang perkara tilang tentu saja dengan mudah menyebar ke masyarakat yang lebih luas.

Selain hal tersebut di atas, Denda tilang atau uang denda pidana lalu lintas merupakan salah satu sumber penerimaan Negara yang digolongkan ke dalam Penerimaan Negara Bukan Pajak. Uang hasil denda dari tindak pidana lalu lintas merupakan salah satu Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku di Kejaksaan. Hal tersebut sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (1) huruf d PP No. 39 Tahun 2016 tentang Jenis dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kejaksaan Republik Indonesia (“PP PNBK Kejaksaan”). Dalam Pasal 1 ayat (2) kemudian dijelaskan bahwa pembayaran denda tindak pidana lalu lintas tersebut merupakan PNBK yang berasal dan/ atau akibat dari penetapan hakim dan/ atau putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Dimana PNBK tersebut harus segera disetorkan ke Kas Negara. PNBK Kejaksaan merupakan penerimaan fungsional dari tugas pokok dan fungsi Kejaksaan dalam rangka penegakan hukum, sesuai dengan amanat Pasal 1 angka

6 KUHAP dan Pasal 30 ayat (1) huruf b, bahwa Jaksa merupakan pejabat yang diberikan kewenangan untuk melakukan penuntutan dan penetapan hakim.

Berdasarkan Laporan Hasil Dinas Tindak Pidana Umum pada perkara pelanggaran lalu lintas (Tilang) yang telah disetorkan ke Negara pada Tahun 2018, nampak bahwa denda tilang menyumbang PNBP sebesar Rp.437.880.613.514,- (empat ratus tiga puluh tujuh miliar delapan ratus delapan puluh juta enam ratus tiga belas ribu lima ratus empat belas rupiah).⁴ Tentunya nilai tersebut adalah nilai yang cukup tinggi dan harus diutamakan tiap tahunnya sehingga menuntut adanya mekanisme penyelesaian perkara lalu lintas yang efektif dan efisien.

Pelanggaran lalu lintas merupakan fenomena sosial dan masalah hukum yang menuntut pengelolaan yang efektif dan efisien agar terjadi tertib berlalu lintas dan kesadaran hukum. Prosedur penanganan perkara pelanggaran lalu lintas saat ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU LLAJ) yang menggantikan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut (KUHAP).

Pelanggaran lalu lintas dalam KUHAP dikelompokkan bersama dengan tindak pidana ringan untuk mengikuti prosedur pemeriksaan acara cepat. Pengaturan ini terletak dalam BAB XVI bagian keenam paragraf kedua tentang Acara Pemeriksaan Perkara Pelanggaran Lalu Lintas Jalan. Pelanggaran lalu lintas

⁴ Tim Penyusun, Profil Kejaksaan Republik Indonesia 2018, Biro Perencanaan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Jakarta, 2019, hal. 53.

yang dimaksud dalam KUHAP sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 211 ialah:

- a. Mempergunakan jalan dengan cara yang dapat merintang, membahayakan ketertiban atau keamanan lalu lintas atau yang mungkin menimbulkan kerusakan pada jalan;
- b. Mengemudikan kendaraan bermotor yang tidak dapat memperlihatkan surat izin mengemudi (SIM), surat tanda nomor kendaraan, surat tanda uji kendaraan yang sah atau tanda bukti lainnya yang diwajibkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan lalu lintas jalan atau ia dapat memperlihatkannya tetapi masa berlakunya sudah kadaluwarsa;
- c. Membiarkan atau memperkenankan kendaraan bermotor dikemudikan oleh orang yang tidak memiliki surat izin mengemudi;
- d. Tidak memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan lalu lintas jalan tentang penomoran, penerangan, peralatan, perlengkapan, pemuatan kendaraan dan syarat penggandengan dengan kendaraan lain;
- e. Membiarkan kendaraan bermotor yang ada di jalan tanpa dilengkapi plat tanda nomor kendaraan yang sah, sesuai dengan surat tanda nomor kendaraan yang bersangkutan;
- f. Pelanggaran terhadap perintah yang diberikan oleh petugas pengatur lalu lintas jalan dan atau isyarat alat pengatur lalu lintas jalan, rambu-rambu atau tanda yang ada dipermukaan jalan;
- g. Pelanggaran terhadap ketentuan tentang ukuran dan muatan yang diizinkan, cara menaikkan dan menurunkan penumpang dan atau cara memuat dan membongkar barang;
- h. Pelanggaran terhadap izin trayek, jenis kendaraan yang diperbolehkan beroperasi di jalan yang ditentukan.

Implementasi pemeriksaan dengan acara cepat untuk perkara pelanggaran lalu lintas juga tertera dalam Pasal 267 ayat (1) UU LLAJ: “Setiap pelanggaran di bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang diperiksa menurut acara pemeriksaan cepat dapat dikenai pidana denda berdasarkan penetapan pengadilan”.

Tampaknya penggunaan acara pemeriksaan cepat untuk memenuhi asas peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan seperti disebutkan dalam

penjelasan umum KUHAP. Oleh karena itu, pelanggaran lalu lintas yang tergolong ringan disederhanakan penyelesaiannya.

Pelanggaran lalu lintas yang diatur dalam UU LLAJ adalah salah satu bagian dari pengaturan yang cukup luas, mengingat seperti disebutkan Pasal 3 UU LLAJ tentang tujuan penyelenggaraannya yaitu: a. Terwujudnya pelayanan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang aman, selamat, tertib, lancar, dan terpadu dengan moda angkutan lain untuk mendorong perekonomian nasional, memajukan kesejahteraan umum, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, serta mampu menjunjung tinggi martabat bangsa; b. Terwujudnya etika berlalu lintas dan budaya bangsa; dan c. Terwujudnya penegakan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Lalu lintas yang dimaksud UU LLAJ ini ialah gerak kendaraan dan orang di ruang lalu lintas jalan. Oleh karenanya, ketentuan pidana yang diatur dalam undang-undang ini berkaitan dengan pelanggaran atas segala hal yang berhubungan dengan gerak kendaraan dan orang di ruang lalu lintas jalan. Pasal 7 ayat (2) UU LLAJ menyebutkan bahwa: “Urusan pemerintahan di bidang Registrasi dan Identifikasi Kendaraan Bermotor dan Pengemudi, Penegakan Hukum, Operasional Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas, serta pendidikan berlalu lintas, oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia”.

Jadi penanganan perkara pelanggaran lalu lintas, sama seperti penanganan perkara pidana pada umumnya yang melibatkan Kepolisian dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), Kejaksaan, dan Pengadilan. Kewenangan penyidikan diserahkan pada Kepolisian dan PPNS bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

dengan kewenangan yang jauh lebih banyak berada di tangan Kepolisian. Pengadilan bersama dengan Kepolisian dan Kejaksaan adalah lembaga yang diberikan amanat untuk menyelenggarakan pengelolaan perkara pelanggaran lalu lintas berdasarkan KUHAP) dan Undang-undang RI Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Penyelesaian perkara pelanggaran lalu lintas pada umumnya diperiksa dan diputus oleh seorang hakim tanpa kehadiran terdakwa (*verstek*), namun ada juga yang diputus dengan kehadiran terdakwa (putusan bukan *verstek*). Hal itu disebabkan karena dalam perkara tilang biasanya masyarakat menggunakan budaya titip sidang.

Seiring dengan berjalannya waktu, penyelesaian dan pengelolaan perkara pelanggaran lalu lintas tertentu selama ini dinilai tidak optimal sehingga perlu dilakukan pengaturan agar keadilan dan pelayanan publik dapat dirasakan oleh masyarakat atau pencari keadilan untuk menjalankan fungsi pelayanan publik, terutama dalam pengelolaan perkara pelanggaran lalu lintas, sehingga Mahkamah Agung menyusun tata cara penyelesaian perkara pelanggaran lalu lintas yang kemudian dituangkan dalam Peraturan Mahkamah Agung RI (Perma) Nomor 12 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Pelanggaran Lalu Lintas.

Dengan diberlakukannya Peraturan Mahkamah Agung RI (Perma) Nomor 12 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Pelanggaran Lalu Lintas, maka bagi orang yang merasa benar namun tetap ditilang, mereka sudah tidak dapat lagi melakukan protes dan keberatan di Pengadilan. Pasal 7 ayat (1) Perma No. 12 tahun 2016 menyebutkan bahwa “Hakim yang ditunjuk membuka sidang

dan memutus semua perkara tanpa hadirnya pelanggar”. Menurut Perma No. 12 Tahun 2016 ditegaskan bahwa, semua sidang tilang diproses tanpa kehadiran dari pelanggar tilang (*verstek*), sehingga menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum pada hak-hak pelanggar tilang yang akan mengajukan keberatan terhadap denda atau mekanisme penindakan tilang tersebut. Oleh sebab itu dilakukan penelitian tesis tentang “Perlindungan Hukum Terhadap Pelanggar Lalu Lintas Yang Diputus Secara *Verstek* Oleh Pengadilan”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas, diajukan beberapa isu hukum yang hendak dikaji, yaitu sebagai berikut:

1. Penyelesaian perkara pelanggaran lalu lintas berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Perlindungan hukum bagi pelanggar lalu lintas terhadap putusan *verstek* yang dijatuhkan oleh Pengadilan.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis penyelesaian perkara pelanggaran lalu lintas berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis bentuk perlindungan hukum bagi pelanggar lalu lintas terhadap putusan verstek yang dijatuhkan oleh Pengadilan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Memberikan wawasan di bidang ilmu hukum terutama yang berhubungan dengan penyelesaian perkara pelanggaran lalu lintas serta perlindungan hukum terhadap pelanggar lalu lintas yang diputus secara verstek oleh pengadilan.
2. Menambah literatur yang dapat dijadikan sebagai data sekunder dan referensi bagi penelitian selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap pemecahan berbagai masalah dalam perlindungan hukum terhadap pelanggar lalu lintas yang diputus secara verstek oleh pengadilan

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya.

Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.⁵

Menurut Philipus M. Hadjon, sarana perlindungan hukum ada dua macam, yaitu:

1. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

2. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi

⁵ Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*. Bina Ilmu. Surabaya. 1987, h. 25.

manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan- pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum (halaman 30).⁶

Perlindungan hukum dalam Bahasa Inggris disebut *legal protection*, sedangkan dalam Bahasa Belanda disebut *rechtsbecherming*. Harjono mencoba memberikan pengertian perlindungan hukum sebagai perlindungan dengan menggunakan sarana hukum atau perlindungan yang diberikan oleh hukum, ditujukan kepada perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu, yaitu dengan menjadikan kepentingan yang perlu dilindungi tersebut dalam sebuah hak hukum.⁷ Dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum adalah perlindungan yang diberikan dengan berlandaskan hukum dan perundang-undangan.

Perlindungan hukum bagi setiap warga negara Indonesia tanpa terkecuali, dapat ditemukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945), untuk itu setiap produk yang dihasilkan oleh legislatif harus senantiasa mampu memberikan jaminan perlindungan hukum bagi semua orang, bahkan harus mampu menangkap aspirasi-aspirasi hukum dan keadilan

⁶ *Ibid*, h.30.

⁷ Harjono. *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, h. 357.

yang berkembang di masyarakat. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan yang mengatur tentang adanya persamaan kedudukan hukum bagi setiap warga negara.

Perlindungan hukum juga dapat diartikan sebagai tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.⁸ Dalam Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI), konsep perlindungan hukum, yang tidak lepas dari perlindungan hak asasi manusia, merupakan konsep Negara hukum yang merupakan istilah sebagai terjemahan dari dua istilah *rechstaat* dan *rule of law*. Sehingga, dalam penjelasan UUD NRI 1945 sebelum amandemen disebutkan, “Negara Indonesia berdasar atas hukum, (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*)”.

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.⁹

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hukum hadir dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertabrakan satu sama lain. Pengkoordinasian kepentingan-kepentingan

⁸ Setiono. “Rule of Law (Supremasi Hukum)”. *Tesis Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret*. Surakarta. 2004. h. 3.

⁹ Philipus M. Hadjon. *Op.Cit.*, h. 38.

tersebut dilakukan dengan cara membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut.¹⁰ Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara memberikan kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam memenuhi kepentingannya tersebut. Pemberian kekuasaan, atau yang sering disebut dengan hak ini, dilakukan secara terukur, keluasan dan kedalamannya.¹¹

Menurut Paton, suatu kepentingan merupakan sasaran hak, bukan hanya karena ia dilindungi oleh hukum, melainkan juga karena ada pengakuan terhadap itu. Hak tidak hanya mengandung unsur perlindungan dan kepentingan, tapi juga kehendak.¹² Terkait fungsi hukum untuk memberikan perlindungan, Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta mengatakan bahwa hukum itu ditumbuhkan dan dibutuhkan manusia justru berdasarkan produk penilaian manusia untuk menciptakan kondisi yang melindungi dan memajukan martabat manusia serta untuk memungkinkan manusia menjalani kehidupan yang wajar sesuai dengan martabatnya.¹³

1.5.2 Pelanggaran Lalu Lintas

Pengembangan lalu lintas yang ditata sedikikan rupa dalam satu kesatuan sistem dilakukan dengan mengintegrasikan dan mendominasi unsur yang terdiri dari jaringan transportasi jalan kendaraan beserta dengan pengemudinya,

¹⁰ Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2000. h. 53.

¹¹ *Ibid*, h. 53.

¹² *Ibid*, h. 54.

¹³ Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta. *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*. PT. Remaja Rosda Karya. Bandung. 1994. h. 64.

peraturan-peraturan dan metode yang sedemikian rupa sehingga terwujud totalitas yang utuh, berdayaguna dan berhasil.

Lalu lintas dan angkutan jalan perlu diselenggarakan secara berkesinambungan antara satu dengan yang lain dan terus ditingkatkan agar daya jangkau menjadi lebih luas dan pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik dengan memperhatikan kepentingan umum/ kebutuhan masyarakat, kelestarian lingkungan, koordinasi antar wewenang pusat dan daerah serta unsur instansi sektor, dan antar unsur terkait serta terciptanya keamanan dan ketertiban masyarakat dalam keterkaitannya dengan lalu lintas dan angkutan jalan.

Pelanggaran Lalu Lintas menurut Kamus Hukum mengandung pengertian “delik yang berkaitan dengan lalu lintas, Pasal 192, 492, 494 KUHP dan UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan”¹⁴. Pengertian lalu lintas menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan didefinisikan sebagai gerak kendaraan dan orang di ruang lalu lintas jalan, sebagai prasarana yang diperuntukkan bagi gerak pindah kendaraan, orang, dan/atau barang yang berupa jalan dengan fasilitas pendukungnya., Sedangkan menurut Poerwodarminto¹⁵ bahwa lalu lintas adalah: a. Perjalanan bolak-balik; b. Perihal perjalanan di jalan dan sebagainya; dan c. Berhubungan antara sebuah tempat.

Berdasarkan pengertian dan definisi-definisi di atas dapat diartikan bahwa lalu lintas ialah setiap hal yang berhubungan dengan sarana jalan umum sebagai sarana utama untuk tujuan yang ingin dicapai. Lalu lintas juga dapat diartikan

¹⁴ Andi Hamzah. *Kamus Hukum*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1986. h. 344

¹⁵ Poerwadarminta. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta. 1993. h. 55.

sebagai hubungan antara manusia dengan atau tanpa disertai alat penggerak dari suatu tempat ke tempat lain dengan menggunakan jalan sebagai ruang geraknya.

Pengertian lalu lintas dalam kaitannya dengan lalu lintas jalan, Ramdlon Naning menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pelanggaran lalu lintas jalan adalah perbuatan atau tindakan yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan lalu lintas.¹⁶ Pelanggaran yang dimaksud di atas adalah pelanggaran yang sebagaimana diatur dalam Pasal 105 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 yang berbunyi: berperilaku tertib dan/atau mencegah hal-hal yang dapat merintangi, membahayakan keamanan dan keselamatan lalu lintas dan angkutan jalan atau yang dapat menimbulkan kerusakan jalan.

Lalu lintas memiliki keunggulan dan karakteristik tersendiri yang perlu dikembangkan dan dimanfaatkan sehingga mampu menjangkau seluruh wilayah dan pelosok daratan dengan mobilitas tinggi dan mampu memadukan dengan sarana transportasi lain. Menyadari peranan transportasi maka lalu lintas ditata dalam sistem transportasi nasional secara terpadu dan diharapkan mampu mewujudkan tersedianya jasa transportasi yang serasi dengan tingkat kebutuhan lalu lintas yang tertib, aman, nyaman, cepat, teratur, lancar dan biaya yang terjangkau oleh masyarakat.

Berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) kualifikasi tindak pidana dibagi atas kejahatan (*misdrifve*) dan pelanggaran (*overtredingen*). Mengenai kejahatan itu sendiri di dalam KUHP diatur di dalam Buku II yaitu tentang Kejahatan. Sedangkan pelanggaran diatur pada Buku III yaitu tentang

¹⁶ Ramdlon Naning, *Menggairahkan Kesadaran Hukum Masyarakat dan Disiplin Penegak Hukum dalam Lalu Lintas*, Bina Ilmu, Surabaya, 1983, h. 57.

Pelanggaran. Dalam hukum pidana terdapat dua pandangan mengenai kriteria pembagian tindak pidana kejahatan dan pelanggaran, yaitu kualitatif dan kuantitatif.

Menurut pandangan yang kualitatif, didefinisikan bahwa suatu perbuatan dipandang sebagai tindak pidana setelah adanya undang-undang yang mengatur sebagai tindak pidana. Sedangkan kejahatan bersifat *recht delicten* yang berarti sesuatu yang dipandang sebagai perbuatan yang bertentangan dengan keadilan, terlepas apakah perbuatan itu diancam pidana dalam suatu peraturan undang-undang atau tidak. Menurut pandangan yang kualitatif, bahwa terdapat ancaman pidana pelanggaran lebih ringan dari kejahatan. Menurut JM Van Bemmelen dalam bukunya “*Handen Leer Boek Van Het Nederlandse Strafrecht*” menyatakan bahwa perbedaan antara kedua golongan tindak pidana ini (kejahatan dan pelanggaran) tidak bersifat kualitatif, tetapi hanya kuantitatif, yaitu kejahatan pada umumnya diancam dengan hukuman yang lebih berat dari pada pelanggaran dan nampaknya ini didasarkan pada sifat lebih berat dari kejahatan.¹⁷

Dikatakan, bahwa kejahatan adalah *rechtsdelicten*, yaitu perbuatan-perbuatan yang meskipun tidak ditentukan dalam undang-undang, sebagai perbuatan pidana, telah dirasakan sebagai *onrecht*, sebagai perbuatan yang bertentangan dengan tata hukum. Pelanggaran sebaliknya adalah *wetsdelicten*, yaitu perbuatan-perbuatan yang sifat melawan hukumnya baru dapat diketahui setelah ada *wet* yang menentukan demikian¹⁸. Menurut Wirjono Prodjodikoro

¹⁷ JM Van Bemmelen dalam Bambang Poernomo, *Asas-asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, h. 40.

¹⁸ Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, h. 78.

pengertian pelanggaran adalah “*over-tredingen*” atau pelanggaran berarti suatu perbuatan yang melanggar sesuatu dan berhubungan dengan hukum, berarti tidak lain dari pada perbuatan melawan hukum.¹⁹ Sedangkan menurut Bambang Poernomo mengemukakan bahwa pelanggaran adalah *politis-on recht* dan kejahatan adalah *crimineel-onrecht*. *Politis-onrecht* itu merupakan perbuatan yang tidak mentaati larangan atau keharusan yang telah ditentukan oleh penguasa negara. Sedangkan *crimineel-on recht* itu merupakan perbuatan yang bertentangan dengan hukum.²⁰ Dari berbagai definisi pelanggaran tersebut di atas maka dapat diartikan bahwa unsur-unsur pelanggaran ialah: a. adanya perbuatan yang bertentangan dengan perundang-undangan, dan b. menimbulkan akibat hukum.

Menurut berbagai pengertian di atas bahwa pelanggaran adalah suatu perbuatan atau tindakan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perbuatan atau tindakan yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang ini biasanya suatu perbuatan yang dalam pemenuhan akibat hukumnya dikenakan sanksi yang berupa sanksi administrasi, denda maupun kurungan. Sedangkan pelanggaran lalu lintas dapat diartikan bahwa yang suatu tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh seseorang yang mengemudikan kendaraan umum atau kendaraan bermotor juga pejalan kaki yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lalu lintas yang berlaku.

Ketertiban dalam berlalu lintas merupakan salah satu perwujudan disiplin nasional yang merupakan cermin budaya bangsa, oleh sebab itu setiap insan wajib

¹⁹ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana*, Refika Aditama, Bandung, 2003, h. 33.

²⁰ Bambang Poernomo, *Op. Cit.*, h. 42.

turut mewujudkannya. Sebagai generasi muda sudah sewajarnya menjadi contoh dalam menjalankan peraturan pemerintah agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Untuk menghindari terjadinya pelanggaran lalu lintas maka masyarakat diharapkan dapat mengetahui dan melaksanakan serta patuh terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.5.3 Putusan *Verstek*

Istilah putusan *verstek* terdiri dari dua kata “putusan” dan “*verstek*”. Kata “putusan” mempunyai pengertian yang berbeda-beda, hal ini dapat dilihat dari perumusan para ahli hukum. Menurut Andi Hamzah putusan adalah hasil atau kesimpulan dari suatu perkara yang telah dipertimbangkan dengan masak-masak yang dapat berbentuk putusan tertulis maupun lisan.²¹ Menurut Sudikno Mertokusumo, putusan hakim adalah suatu pernyataan oleh hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu dan diucapkan di dalam persidangan yang terbuka untuk umum dengan tujuan untuk menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara pihak yang berperkara.²²

Ada kemungkinannya pada hari sidang yang telah ditetapkan tergugat tidak datang dan tidak pula mengirimkan wakilnya menghadap di persidangan, sekalipun sudah dipanggil dengan patut oleh juru sita. Tidak ada keharusan bagi tergugat untuk datang di persidangan. HIR memang tidak mewajibkan tergugat untuk datang di persidangan. Kalau tergugat tidak datang setelah dipanggil dengan

²¹ Andi Hamzah, *Op. Cit.*, h. 485.

²² Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2013, h. 220.

patut, gugatan dikabulkan dengan putusan di luar hadir atau *verstek*, kecuali kalau gugatan itu melawan hak atau tidak beralasan.²³

Menurut A. Mukti Arto memberi definisi terhadap putusan, yaitu pernyataan hakim yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan diucapkan oleh hakim dalam sidang terbuka untuk umum, sebagai hasil dari pemeriksaan perkara gugatan (*kontentius*).²⁴

Menurut H. Roihan A. Rasyid, menerangkan lebih lanjut tentang pengertian putusan ini sebagai berikut: "Putusan disebut *vonnis* (Belanda) atau *al-Qada'u* (Arab) yaitu produk Pengadilan Agama karena adanya dua pihak yang berlawanan dalam perkara, yaitu penggugat dan tergugat. Produk pengadilan semacam ini biasa diistilahkan dengan produk peradilan yang sesungguhnya atau *jurisdictio contentiosa*.²⁵

Menurut Gemala Dewi putusan ialah pernyataan hakim yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan diucapkan oleh hakim dalam sidang terbuka untuk umum, sebagai suatu produk pengadilan (agama) sebagai hasil dari suatu pemeriksaan perkara gugatan berdasarkan adanya suatu sengketa.²⁶

Berdasarkan beberapa pandangan di atas, dapat disimpulkan bahwa putusan hakim adalah suatu pernyataan pejabat negara yang melakukan kekuasaan

²³ *Ibid*, h. 113.

²⁴ H. A. Mukti Arto, *Praktik Perkara Perdata Pada Pengadilan Agama*, Cet. 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996, h. 245.

²⁵ Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, h. 203.

²⁶ Gemala Dewi, *ed.*, *Hukum Acara Perdata Peradilan Agama di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2005, h. 156.

kehakiman, yang berwenang, yang diucapkan dalam persidangan terbuka untuk umum. Tujuannya untuk mengakhiri dan menyelesaikan sengketa.

Putusan *verstek/verstek* vonnis sering juga disebut dengan istilah *default judgment* dalam rumpun *system anglo saxon*.²⁷ Kata *verstek* itu sendiri berarti pernyataan bahwa tergugat tidak datang pada hari sidang pertama.²⁸ Hal ini senada dengan pendapat Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *verstek* adalah pernyataan bahwa tergugat tidak hadir meskipun ia menurut hukum acara harus datang.²⁹

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian yuridis normatif. Yuridis normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti aturan hukum dan perundang undangan sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.³⁰

²⁷ Mohammad Saleh dan Lilik Mulyadi, *Bunga Rampai Hukum Acara Perdata Indonesia Perspektif, Teoritis, Praktik dan Permasalahannya*, Alumni, Bandung, 2012, h. 127

²⁸ Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, h. 114.

²⁹ Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, Mandar Maju, Bandung, 1995, h. 25. Lihat juga Supomo, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1999, h. 33.

³⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Press, Jakarta, 2003, h. 13-14.

1.6.2 Pendekatan Masalah

Adapun pendekatan yang digunakan penulis dari beberapa pendekatan diatas adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*The Case Approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Pendekatan kasus adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap³¹.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini, terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.³² Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah:

1. Peraturan perundang-undangan, yaitu:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang No 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana;
 - c. Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana;
 - d. Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia;

³¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, h. 24.

³² *Ibid.*, h. 141

- e. Undang-Undang RI No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
- f. Undang-Undang RI No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
- g. Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
- h. Undang-Undang RI No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
- i. Peraturan Pemerintah RI Nomor 80 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pemeriksaan Kendaraan Bermotor di Jalan dan Penindakan Pelanggaran Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
- j. Surat Edaran Mahkamah Agung RI (Sema) Nomor 22 Tahun 1983 tentang Pidana Denda Dalam Perkara Cepat;
- k. Surat Edaran Mahkamah Agung RI (Sema) Nomor 9 Tahun 1985 tentang Putusan Yang Diucapkan Di Luar Hadirnya Terdakwa;
- l. Surat Edaran Mahkamah Agung RI (Sema) Nomor 3 Tahun 1989 tentang Pidana Kurungan Dalam Perkara Lalu Lintas;
- m. Surat Edaran Mahkamah Agung RI (Sema) Nomor 4 Tahun 1993 tentang Petunjuk Pelaksanaan Tata Cara Penyelesaian Perkara Pelanggaran Lalu Lintas Tertentu;
- n. Peraturan Mahkamah Agung RI (Perma) Nomor 12 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Pelanggaran Lalu Lintas;
- o. Surat Keputusan Kepala Kepolisian Negara RI Nomor Pol.: SKEP/443/IV/1998 tentang Buku Petunjuk Teknis tentang Penggunaan

Blanko Tilang;

- p. Surat Kepala Kepolisian Negara RI Nomor B/2098/VIII/2009 tentang Penggunaan Blangko Tilang Lama sebagai Alat Penindakan Perkara Pelanggaran Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
- q. Surat Edaran Kejaksaan Agung RI Nomor B-416/E6/1994 tentang Penyelesaian Permasalahan Perkara Pelanggaran Lalu Lintas Jalan Tertentu;
- r. Kesepakatan Bersama Ketua Mahkamah Agung, Menteri Kehakiman, Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Pelanggaran Lalu lintas Jalan Tertentu tanggal 19 Juni 1993.

2. Putusan Pengadilan

- a. Putusan Pelanggaran lalu lintas Pengadilan Negeri Surakarta No. Register Perkara 028917 atas nama pelanggar Sugiyanto melanggar Pasal 281, Pasal 288 ayat (1), dan Pasal 288 ayat (3) Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
- b. Putusan Pelanggaran lalu lintas Pengadilan Negeri Surakarta No. Register Perkara 025207 atas nama pelanggar Bagus melanggar Pasal 308 Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
- c. Putusan Pelanggaran lalu lintas Pengadilan Negeri Surakarta No. Register Perkara 029170 atas nama pelanggar Slamet Raharjo melanggar

Pasal 288 ayat (1) jo Pasal 106 ayat (5) Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.³³ Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi: Buku-buku ilmiah dibidang hukum, makalah-makalah, jurnal ilmiah, dan artikel ilmiah.

1.6.4 Analisis Bahan Hukum

Menurut Peter Mahmud Marzuki yang mengutip pendapat Philipus M. Hadjon memaparkan metode deduksi sebagaimana silogisme yang diajarkan oleh Aristoteles. Penggunaan metode deduksi berpangkal dari pengajuan premis mayor (pernyataan yang bersifat umum). Kemudian diajukan premis minor (bersifat khusus), dari kedua premis itu kemudian ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion*. Akan tetapi di dalam argumentasi hukum, silogisme hukum tidak sesederhana silogisme tradisional.³⁴ Penelitian ini menggunakan teknik analisis data dengan logika deduktif, logika deduktif atau pengolahan bahan hukum dengan cara deduktif yaitu menjelaskan suatu hal yang bersifat umum kemudian menariknya menjadi kesimpulan yang lebih khusus.

Analisis dilakukan dengan melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Kemudian menginventarisasi dan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan, selanjutnya dilakukan analisis

³³ *Ibid.*, h. 142

³⁴ *Ibid.*, h. 47

terhadap kasus terkait dan peraturan perundang-undangan tersebut dengan melakukan penafsiran terhadap undang-undang, untuk kemudian ditarik kesimpulan dari hasil analisis tersebut. Selanjutnya data tersebut dicatat secara sistematis dan konsisten, sehingga data-data yang diperoleh dalam penelitian ini dapat ditulis dengan penatalaksananya secara kritis, logis, dan sistematis, sehingga nantinya dapat mengungkap suatu norma dari suatu permasalahan.

1.6.5 Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan dalam penulisan rencana penelitian tesis ini dirancang dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I, yang merupakan bab Pendahuluan, berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kajian teoritik, metode penelitian (tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, dan analisis bahan hukum), serta sistematika penulisan.

Bab II, merupakan pembahasan isu hukum pertama terkait penyelesaian perkara pelanggaran lalu lintas berdasarkan peraturan perundang-undangan. Yang akan dijabarkan dalam subbab subbab, yaitu: a. Sejarah pengaturan lalu lintas dan angkutan jalan di Indonesia, b. Bentuk-bentuk pelanggaran lalu lintas, c. Penyelesaian pelanggaran lalu lintas.

Bab III, merupakan pembahasan isu hukum kedua, berkaitan terhadap perlindungan hukum bagi pelanggar lalu lintas terhadap putusan verstek yang dijatuhkan oleh Pengadilan, yang dijabarkan dalam subbab subbab yaitu: a. Putusan verstek terhadap perkara pelanggaran lalu lintas, b. Perlindungan hukum

terhadap pelanggar lalu lintas. Bab IV, merupakan bab penutup, berisi kesimpulan dan saran.