

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Transportasi adalah pemindahan manusia atau barang dengan menggunakan wahana yang digerakkan oleh manusia atau mesin. Transportasi digunakan untuk memudahkan manusia untuk melakukan aktivitas sehari-hari. Menurut Miro dalam Andriansyah (2015:1) transportasi dapat diartikan sebagai usaha memindahkan, mengerakkan, mengangkut, atau mengalihkan suatu objek dari suatu tempat ke tempat lain, di mana di tempat lain ini objek tersebut lebih bermanfaat atau dapat berguna untuk tujuan-tujuan tertentu.

Pengertian dari angkutan jalan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 1993 tentang Angkutan Jalan adalah pemindahan orang dan atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan. Menurut Undang-Undang No 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang dimaksud dengan jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.

Kemudian menurut Peraturan Pemerintah Tentang Keselamatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan pasal 1 ayat 1 berbunyi “lalu lintas dan angkutan

jalan yang selanjutnya disingkat LLAJ adalah suatu kesatuan sistem yang terdiri atas Lalu Lintas, Angkutan Jalan, Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Kendaraan, Pengemudi, Pengguna Jalan, serta pengelolaannya.

Lalu lintas dan angkutan jalan mempunyai peran strategis dalam mendukung pembangunan dan integrasi nasional sebagai bagian dari upaya memajukan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembinaan Bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dilaksanakan secara bersama-sama oleh semua instansi terkait (*stakeholder*). Dengan adanya pembagian kewenangan tersebut bertujuan agar tugas dan tanggung jawab pembinaan bidang lalu lintas dan angkutan jalan akan lebih jelas dan transparan sehingga dapat berjalan dengan selamat, aman, tertib, lancar, dan efisien, serta dapat di pertanggungjawabkan.

Terdapat beberapa pendapat menurut para ahli dan akademisi tentang pengertian dari implementasi. Menurut Lister dalam Taufik dan Isril, (2013:136), “sebagai sebuah hasil, maka implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan”. Kemudian menurut Horn dalam Tahir (2014:55), “mengartikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan”. Sedangkan menurut Wahyu dalam Mulyadi (2015:50), studi

implementasi merupakan studi untuk mengetahui proses implementasi, tujuan utama proses implementasi itu sendiri untuk memberi umpan balik pada pelaksanaan kebijakan dan juga untuk mengetahui apakah proses pelaksanaan telah sesuai dengan rencana atau standar yang telah ditetapkan, selanjutnya untuk mengetahui hambatan dan problem yang muncul dalam proses implementasi.

Berdasarkan berbagai pendapat di atas dapat diketahui bahwa pengertian implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan pihak-pihak yang berwenang atau kepentingan baik pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita atau tujuan yang telah ditetapkan, implementasi dengan berbagai tindakan yang dilakukan untuk melaksanakan atau merealisasikan program yang telah disusun demi tercapainya tujuan dari program yang telah direncanakan karena pada dasarnya setiap rencana yang ditetapkan memiliki tujuan atau target yang hendak dicapai.

Pemerintah telah membuat aturan-aturan yang berisi Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang terdapat pada Undang-Undang No 22 Tahun 2009, lebih jelasnya terdapat pada pasal 1 ayat 6 yang membahas tentang prasarana lalu lintas dan angkutan jalan adalah ruang lalu lintas, terminal, dan perlengkapan jalan yang meliputi marka, rambu, alat pemberi isyarat lalu lintas, alat pengendali dan pengaman pengguna jalan, serta fasilitas pendukung.

Model tilang yang digunakan sebelum e-tilang yaitu menggunakan model tilang konvensional yang banyak masyarakat mengeluhkan pelayanan sidang tilang.

Hal tersebut terdapat dalam berita dibawah ini:

“ . . . Jumlah perkara tilang itu, menurut Sholikin, berpotensi adanya 3 juta orang yang mengeluhkan pelayanan sidang tilang sehingga ia melakukan penelitian ini untuk mempertahankan sidang tilang di pengadilan dengan perbaikan dan mengurangi jumlah perkara tilang dari beban pengadilan . . .”

Sumber: [https://news.detik.com/berita/d-2610383/masalah\\_sidang-tilang-dari-calo-hingga-akuntabilitas-uang-denda](https://news.detik.com/berita/d-2610383/masalah_sidang-tilang-dari-calo-hingga-akuntabilitas-uang-denda), diakses pada 16 Maret 2020

Tetapi saat ini terdapat cara pembayaran tilang yang lebih mudah dan lebih terbuka daripada model tilang lama atau tilang konvensional, yaitu dengan cara pembayaran melalui bank atau bisa disebut dengan e-tilang. Hal tersebut terbukti dalam berita berikut:

“ . . . Polrestabes Surabaya - Dalam melakukan tindakan tilang, Polisi memberikan 2 macam warna pada surat tilang. Surat tilang warna biru dan surat tilang warna merah. Dalam pembayaran denda bagi penerima surat tilang merah maupun biru bisa dilakukan melalui sistem e-banking, transfer ATM maupun lewat sms Banking. Semua pembayaran tilang hanya dilakukan secara online . . .”

Sumber: <https://polrestabessurabaya.com/main/artikel/baca/955/surat-tilang-dan-cara-pengurusannya->, diakses pada 16 Maret 2020)

Banyak kasus pelanggaran lalu lintas di jalan raya yang dilakukan oleh pemakai jalan yang cenderung mengakibatkan timbulnya kecelakaan dan kemacetan lalu lintas yang semakin meningkat. Hal ini terbukti dalam berita dibawah ini menyebutkan:

“ . . . Kepala Dinas Perhubungan (Kadishub) Kota Surabaya, Irvan Wahyu Drajat mengatakan, tingkat pelanggaran lalu lintas di Surabaya tahun ini meningkat. Beberapa jenis pelanggaran yaitu, melawan arus, melanggar rambu lalu lintas, sepeda motor berkendara di trotoar . . .”

Sumber: (<http://kilasjatim.com/pelanggaran-lalu-lintas-di-surabaya-meningkat/>, diakses 5 Januari 2020)

Berdasarkan berita diatas pelanggaran lalu lintas berupa pelanggaran dalam hal marka, rambu lalu lintas, dan lampu pengatur lalu lintas seperti larangan berhenti, parkir di tempat-tempat tertentu, menerobos lampu merah, tanpa surat dan kelengkapan kendaraan, dan lain lain, hal serupa mayoritas terjadi pada jam-jam sibuk dimana aktifitas masyarakat di jalan raya semakin meningkat. Peningkatan pelanggaran lalu lintas menjadi tantangan baru bagi pihak kepolisian untuk mampu menerapkan sanksi yang mendidik namun tetap memiliki efek jera.

Salah satu cara untuk menekan angka pelanggaran yang dilakukan oleh pihak kepolisian selama ini adalah memberikan sanksi administratif atau tindakan langsung (tilang) kepada pelanggar.

Namun yang terjadi selama ini sistem tilang sering dikesampingkan oleh oknum anggota polisi dengan melakukan kecurangan untuk meminta suap kepada pelanggar, akan tetapi hal tersebut tidak hanya terjadi pada oknum anggota polisi, namun juga terjadi pada beberapa oknum masyarakat yang dimana mereka menawarkan suap atau biasa masyarakat menyebutnya dengan kata “damai” kepada oknum anggota kepolisian di tempat tindakan tersebut. Hal tersebut dilakukan agar kepentingan masing-masing bisa tercapai tanpa harus mengikuti aturan atau prosedur yang berlaku dan sering disebut dengan pungutan liar “pungli”. Hal tersebut terbukti dengan adanya berita dibawah ini:

“ . . . Hasil survei Transparency International Indonesia (TII) yang dirilis di Jakarta, Rabu (25/9/2013). Tercatat, sebanyak 47 persen responden punya pengalaman dengan suap ketika berusaha menghindari sanksi tilang. Menghindari sanksi tilang dengan membayar uang dalam jumlah tertentu

masih dianggap sebagai jalan pintas. "Ini jenis korupsi yang paling sering terjadi dan dilakukan oleh masyarakat pada umumnya," kata Koordinator Youth Departement TII Lia Toriana saat menjelaskan hasil surveinya . . . ”

Sumber:

(<https://nasional.kompas.com/read/2013/09/25/2107370/Masyarakat.Cendrung.Korupsi.Saat.Ditilang.Polisi/> diakses pada 16 Maret 2020)

Undang-undang 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan melihat bahwa lalu lintas dan angkutan jalan mempunyai peran strategis dalam mendukung dan integrasi nasional sebagai bagian dari upaya memajukan kesejahteraan umum. Dalamnya juga di jelaskan bahwa tujuan yang hendak dicapai oleh undang-undang ini adalah :

1. 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, memperkukuh persatuan dan kesatuan bangsa, serta mampu menjunjung tinggi martabat bangsa
2. Terwujudnya etika berlalu lintas dan budaya bangsa, dan
3. Terwujudnya penegakan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat

Upaya dalam mencapai sebuah proses tilang yang relevan maka perlu adanya sebuah sistem informasi yang didukung oleh sebuah perangkat lunak berbasis jaringan yang memungkinkan kepada setiap anggota kepolisian secara tepat waktu. Menurut Huplunudin berjudul Kebijakan, Birokrasi dan Pelayanan Publik (2017:137), berpendapat bahwa di Indonesia konotasi tentang *e-gov* merujuk pada penggunaan komputer dalam prosedur pelayanan yang diselenggarakan oleh organisasi pemerintah. Perangkat lunak yang dimaksud adalah semacam sebuah program aplikasi yang dapat menyimpan

informasi setiap penindakan pelanggaran lalu lintas yang dilakukan masyarakat melalui database, dan ketika pelanggaran terulang oleh orang yang sama, maka program aplikasi atau sistem informasi ini bisa menemukan pelanggaran apa yang dilakukan sebelumnya, dan data pelanggaran yang ditampilkan kembali akan menjadi dasar penindakan selanjutnya, sehingga pelanggar tidak mendapatkan sanksi ini akan memberikan efek jera pada pelanggar. Sebelum adanya program e-tilang, kepolisian masih menggunakan cara tilang yang lama. Oleh sebab itu Kapolri berusaha untuk mengembangkan pelayanan publik berbasis IT melalui pelayanan tilang elektronik (*E- Tilang*). Pengertian *e- tilang* terdapat pada berita berikut:

" . . . E-tilang itu, kan, kami hanya menggunakan aplikasi di Android. Jadi yang biasanya nulis di surat tilang berubah jadi bisa langsung dimasukkan ke aplikasi itu . . . "

Sumber:<https://megapolitan.kompas.com/read/2018/09/20/13272831/sama-sama-tilang-elektronik-ini-perbedaan-e-tilang-dan-etle>, di akses 5 Januari 2020)

Berdasarkan berita diatas, maka pengertian dari Tilang elektronik (*E-Tilang*) ini adalah digitalisasi proses tilang, dengan memanfaatkan teknologi aplikasi yang ada di android setiap petugas satuan lalu lintas. Dalam pasal 272 Undang-undang No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Jalan dan Angkutan Jalan disebutkan bahwa untuk mendukung kegiatan penindakan pelanggaran dibidang lalu lintas dan angkutan jalan, dapat digunakan peralatan elektronik. Hasil dari peralatan elektronik tersebut dapat digunakan sebagai alat bukti di pengadilan. Yang dimaksud dengan peralatan elektronik adalah alat perekam kejadian untuk menyimpan informasi.

Reformasi birokrasi merupakan elemen penting dalam tata kelola pemerintahan menuju terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas serta tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah, terdapat delapan alur pikir reformasi birokrasi yaitu Manajemen Perubahan, Penataan Perundang-undangan, Penataan dan Penguatan Organisasi, Penataan Tatalaksana, Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur, Penguatan Pengawasan, Penguatan Akuntabilitas Kinerja, Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.

Menurut Nico (2007: 45) pengertian elektronik government adalah sistem manajemen informasi dan layanan masyarakat berbasis internet. Kemudian, menurut Instruksi Presiden No 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan E-government sebagaimana dikutip oleh Indrayani dan Gatningsih (2013:29) *E-Goverenment* yaitu kebijakan *e-goverenment* yang didasari oleh adanya asumsi bahwa pemanfaatan teknologi dan informasi dalam proses pemerintahan akan meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi, dan akuntabilitas pemerintahan.

Tata cara pelaksanaan tilang elektronik diatur didalam Peraturan mahkamah Agung (PERMA). PERMA adalah peraturan yang diputuskan oleh Mahkamah Agung (disingkat MA) adalah lembaga tertinggi negara



dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi dan bebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya. Mahkamah Agung membawahi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara. Mahkamah Agung juga dapat mengeluarkan PERMA yang berhubungan dengan tata cara penyelesaian perkara pelanggaran lalu lintas, itu terdapat pada PERMA No. 12 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Pelanggaran Lalu lintas, didalamnya pada bab 1 tercantum ketentuan umum pasal 1 ayat (2) yang isinya bahwa Penyelesaian perkara pelanggaran lalu lintas elektronik adalah proses peradilan perkara pelanggaran lalu lintas yang diselenggarakan secara terpadu berbasis elektronik melalui dukungan sistem informasi dan teknologi. Intinya, pelanggaran lalu lintas tidak perlu menghadiri sidang dipengadilan negeri, cukup mengikuti sidang melalui laman resmi pengadilan (sidang online) pada hari dan waktu yang telah ditentukan, kemudian membayar denda melalui bank yang ditunjukkan pula.

Pelayanan *e-tilang* mulai berlaku di Kota Surabaya pada bulan awal Maret 2016, hal ini terbukti dengan adanya hasil wawancara dengan salah satu petugas satlantas bagian tilang di Satpas Colombo Polrestabes Surabaya. Menurut Pak Dimas salah satu anggota polantas dibagian kepengurusan tilang, bahwa *e-tilang* mulai berlaku di Kota Surabaya pada bulan Maret Tahun 2016.

Tilang elektronik yang dilakukan oleh anggota Satlantas Polrestabes Surabaya masih berpedoman pada PERMA No 12 Tahun 2016 dan melaksanakan apa yang sudah tertera dalam PERMA tersebut sebagai acuan pelaksanaan dilapangan, tetapi terdapat beberapa hal yang mengakibatkan pelaksanaan PERMA tersebut tidak berjalan dengan baik.

Alasan peneliti mengambil penelitian ini adalah kota surabaya adalah satu-satunya kota di Provinsi Jawa Timur yang mengimplementasi Peraturan Mahkamah Agung No 12 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Pelanggaran Lalu Lintas.

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi E–Tilang Di Kota Surabaya ( Analisis Peraturan Mahkamah Agung No 12 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Pelanggaran Lalu Lintas )”

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu, ” Faktor-faktor apa yang mempengaruhi implementasi e–tilang di Kota Surabaya?”

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Peraturan Mahkamah Agung no 12 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Pelanggaran Lalu Lintas di Kota Surabaya.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus penelitian dan tujuan yang ingin dicapai, maka penelitian diharapkan memberikan manfaat antara lain:

1) Bagi Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur

Untuk menambah referensi yang bisa dimanfaatkan sebagai referensi atau acuan oleh peneliti lain yang ingin mengembangkan kajian serupa dimasa yang akan datang, serta menambah referensi perpustakaan Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur khususnya pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.

2) Bagi Mahasiswa

Sebagai syarat memperoleh gelar sarjana pada program studi Ilmu Administrasi Negara dan memperoleh tambahan ilmu pengetahuan dan informasi yang lebih mendetail tentang implimentasi Peraturan Mahkamah Agung No. 12 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Pelanggaran Lalu Lintas di Kota Surabaya. Serta mengetahui, mempelajari dan mengkaji teoritis yang diterima di bangku perkuliahan dengan keadaan sebenarnya dilapangan.

3) Bagi Instansi

Dapat digunakan sebagai bahan evaluasi dan masukan kepada Polrestabes Kota Surabaya, khususnya pada bagian Satuan Lalu Lintas Polrestabes Kota Surabaya dalam menjalankan atau menerapkan kebijakan Peraturan Mahkamah Agung No.12 Tahun 2016 di Kota Surabaya.