

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam rangka penyelenggaraan pembangunan nasional, pemerintah telah memberikan perhatian yang relatif besar pada bidang keamanan negara. Pentingnya keamanan negara tidak dapat diabaikan mengingat bahwa pembangunan tidak berarti atau tidak berguna kalau keamanan negara tidak terjamin. Terdapat banyak kasus bahwa pembangunan yang telah dicapai dapat runtuh dengan segera sebagai akibat terjadinya huru-hara yang tidak terkendali. Pembangunan yang sudah dicapai dengan pengorbanan besar menjadi sia-sia jika negara tidak dapat mengatasi segala bentuk ancaman yang sewaktu-waktu dapat mengganggu dan merusak keamanan nasional. Masalah keamanan negara perlu mendapat prioritas terlebih dahulu sebelum pembangunan di bidang lainnya seperti pembangunan bidang ekonomi benar-benar dilaksanakan.

Keamanan negara telah ditetapkan menjadi tugas dan tanggungjawab Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Pada Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dinyatakan bahwa: Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum. Artinya bahwa tugas utama kepolisian adalah untuk melaksanakan penegakan hukum, perlindungan serta pelayanan masyarakat. Tugas-tugas kepolisian lebih diarahkan kepada bagaimana cara menindak pelaku kejahatan dan pelanggaran

serta memberikan perlindungan kepada masyarakat dengan cara memelihara ketertiban umum.

Pelaksanaan tugas-tugas kepolisian tersebut di atas maka anggota kepolisian harus dapat bekerja secara profesional serta mematuhi aturan-aturan hukum yang ada. Anggota kepolisian juga harus dilengkapi dengan peralatan fisik secara perangkat Undang-Undang (non fisik) untuk mendukung pelaksanaan tugasnya agar dapat berjalan dengan baik. Ketersediaan perangkat yang memadai dan disertai dengan profesionalisme yang tinggi maka diharapkan kepolisian benar-benar dapat mewujudkan diri sebagai pelindung yang mengayomi dan melayani masyarakat.

Kenyataannya kepolisian sering dihadapkan pada kendala pelaksanaan tugas, terutama kendala yang berhubungan dengan perangkat hukum atau Undang-Undang. Produk-produk hukum yang ditetapkan oleh pemerintah sering tidak menjelaskan secara lebih rinci mengenai pelaksanaannya, sehingga pelaksanaannya menjadi sulit karena tidak adanya aturan hukum yang benar-benar dapat digunakan sebagai pedoman. Oleh karena itu kepolisian sebagai penegak hukum telah diberi kewenangan untuk membuat kebijakan dalam mengatasi setiap kendala yang dihadapi di lapangan, yang disebut dengan diskresi. Kebijakan tersebut dapat diterapkan di berbagai bidang tugas, baik dalam menangani kejahatan kriminal maupun dalam penyelesaian perkara pelanggaran lalu lintas jalan, sebagaimana di atur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Tugas kepolisian dalam lalu lintas jalan di atur dalam Pasal 14 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian yang menyatakan

bahwa: dalam melaksanakan tugas pokok, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan.

Sebuah penanganan dan penindakan yang tepat terhadap pelanggaran di jalan raya adalah tugas dan kewenangan polisi sebagai wujud dari proses penegakan hukum. Dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum dalam melayani masyarakat, fungsi kepolisian utamanya dalam fungsi lalu lintas semakin berat dan memiliki kewenangan yang luas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009. “Sehingga demikian, dibutuhkan profesionalitas yang tinggi dari setiap aparat agar memberikan nilai manfaat dan pengaruh yang baik terhadap tingkat kepercayaan masyarakat”.¹

Sedangkan kewenangan diskresi di atur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Kepolisian yang menyatakan bahwa: Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Bertindak dengan penilaian sendiri disebut sebagai diskresi, tetapi diskresi hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dari uraian di atas jelas bahwa kepolisian diberi kewenangan untuk melakukan diskresi dalam menyelenggarakan dan menangani pelanggaran lalu lintas jalan berdasarkan penilaian sendiri. Diperhatikan bahwa diskresi yang

¹Dian Jumes Putra, “*Profesionalisme Polisi Lalu Lintas Dalam Penanggulangan Kecelakaan Lalu Lintas (Studi Pada Satuan Lalu Lintas Kepolisian Resor Kota Padang)*,” *Swara Justisia*, Vol. 1, No. 1, 2019, h. 25.

menjadi kewenangan kepolisian mempunyai makna yang sangat luas karena tanpa adanya pembatasan yang jelas. Diskresi kepolisian sangat rentan penyimpangan dan penyalahgunaan sehingga perlu diberikan batasan dan pengawasan dari pimpinan.

Perlu disadari bahwa penggunaan diskresi sangat melekat dengan penyalahgunaan wewenang. “*Lord Acton* dalam Tri Widodo menyatakan, bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*)”.² Artinya jelas bahwa setiap orang yang diberi wewenang cenderung terdorong untuk melakukan penyalahgunaan, terlebih jika penyalahgunaan tersebut dapat menguntungkan pribadi. Terdapat banyak kasus dimana anggota kepolisian menyalahgunaan kewenangan untuk memenuhi kepentingan pribadi dengan membuat penilaian yang salah terhadap situasi yang dihadapi di lapangan.

Ditlantas banyak menangani perkara kecelakaan lalu lintas dalam rangka penegakan hukum dan ketertiban lalu lintas, yang dapat melibatkan anak-anak maupun orang dewasa sebagai pelaku dan sebagai korban. Penanganan perkara lalu lintas tersebut, penyidik Ditlantas sering dihadapkan pada berbagai kendala, terutama kendala pembuktian. Kendala utama yang dihadapi adalah sulitnya mendapat keterangan yang benar-benar terjadi sebagai penyebab timbulnya kecelakaan, karena masyarakat yang menyaksikan kejadian enggan memberi

²Tri Widodo, *Hak Asasi Manusia (Hakekat, Konsep Dan Implikasinya Dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat)*, Refika Aditama, Jakarta, 2005, h. 10.

kesaksian. Pada konsisi demikian, keterangan mengenai kronologis perkara akan semakin sulit diperoleh jika korban meninggal dunia, sehingga polisi hanya dapat mengandalkan keterangan pelaku kecelakaan, tetapi yang lebih sulit lagi adalah jika kecelakaan terjadi tanpa adanya saksi yang dapat dimintai keterangan, dan pelaku juga melarikan diri sehingga proses penyidikan tidak dapat membuat kasus menjadi terang. Kendala-kendala penyidikan yang disebutkan di atas tentu membutuhkan penilaian sendiri oleh penyidik kepolisian (diskresi) untuk menetapkan kebijakan lebih lanjut atas perkara yang ditangani.

Berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenang Polisi, dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia mengatur kewenangan mengenai “Diskresi Kepolisian”, dimana Polisi memiliki wewenang untuk menghentikan sebuah perkara dalam rangka kewajiban umumnya guna menjaga, memelihara, ketertiban dan menjamin keamanan umum, dan keabsahannya didasarkan pada pertimbangan keperluannya untuk pelaksanaan tugas dan kewajiban. Namun yang perlu di tekan di sini adalah bahwa penggunaan diskresi dalam pelaksanaan tugas kepolisian merupakan wewenang yang diberikan negara dalam sebagai salah satu perwujudan pencapaian tujuan. Penggolongan diskresi dalam kategori “kewenangan” mengindikasikan bahwa dalam penggunaannya, diskresi tidak dapat diterapkan secara serta merta, melainkan harus dilaksanakan sesuai dengan standar operasional prosedur serta memenuhi persyaratan tertentu.

Tindakan diskresi bila tidak dibatasi dengan jelas, dapat disalah artikan bahwa pelaksanaan diskresi yang dapat mengakibatkan penyalahgunaan wewenang

oleh penyidik yang dapat melanggar Hak Asasi Manusia (HAM). Masalah pelaksanaan diskresi terhadap para pelanggar hukum sering menyimpang dari ketentuan atau prinsip dari diskresi karena yang melaksanakan diskresi adalah Polisi yang bersifat individual jarang dilakukan oleh institusi baik ditingkat Markas Besar, Kepolisian daerah maupun tingkat Polres. “Lebih banyak dilakukan individu Polisi dan oleh karena itu penyimpangan terhadap diskresi mencakup pada tugas-tugas penyidikan. Penyimpangan diskresi dalam pelaksanaannya dapat dibedakan menjadi penyimpangan diskresi aktif dan diskresi pasif”.³

Polri sendiri memiliki kode etik, kode etik Profesi Polri ini merupakan landasan yang akan membimbing anggota Polri dalam menjalankan tanggung jawab, tugas, serta wewenangnya dalam setiap jabatan. Pada dasarnya kode etik ini menjadi patokan yang mengawasi tingkah laku Polri supaya tidak melenceng atau melakukan penyalahgunaan wewenang. Kode etik profesi Polri berisikan hal-hal yang selayaknya dilakukan dan larangan yang bersifat menyimpang saat menjalankan tanggungjawab, wewenang, dan tugasnya. Kode etik ini tercantum dalam Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Kode Etik Kepolisian Republik Indonesia. Dalam kode etik terdapat 4 (empat) ruang lingkup dalam Kode Etik Profesi Polri yang mencakup: etika, kenegaraan, etika kelembagaan, etika kemasyarakatan dan etika kepribadian.

Pada Etika Kenegaraan Pasal 12 disebutkan setiap anggota Polri dilarang: terlibat dalam gerakan yang menentang Pancasila dan UUD 1945, terlibat dalam gerakan menentang pemerintah yang sah, menjadi anggota atau pengurus partai

³Chrysnanda DL, *Diskresi Dan Korupsi*, Jurnal Polisi Indonesia, 2002, h. 18.

politik, menggunakan hak memilih dan dipilih dan/atau, melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.

Berdasarkan latar belakang ini, penulis tertarik melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul: Pertanggungjawaban Diskresi Kepolisian Terkait Kasus Pelanggaran Lalu Lintas Di Jalan Ditinjau Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia.

1.2. Rumusan Masalah

Dari rangkaian latar belakang masalah yang telah di uraikan di atas dapat di rumuskan masalah yang hendak dikaji adalah:

1. Bagaimana batasan kewenangan diskresi kepolisian terkait kasus pelanggaran lalu lintas di jalan berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia ?
2. Bagaimana akibat hukum terkait diskresi kepolisian terhadap perkara lalu lintas di jalan berdasarkan Pasl 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun dalam penelitian ini merupakan sebuah kegiatan yang bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memahami, serta menganalisis aturan hukum yang mengatur tentang batasan kewenangan diskresi kepolisian terkait perkara lalu lintas jalan berdasarkan hukum di Indonesia.

2. Untuk mengetahui dan memahami, serta menganalisis mengenai sejauh mana akibat hukum serta pertanggungjawaban kepolisian terkait diskresi perkara lalu lintas di jalan dalam perkembangan hukum di Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam ilmu pengetahuan hukum. Serta melalui penelitian ini dapat memberikan pengetahuan tentang aturan hukum yang mengatur tentang kewenangan diskresi kepolisian terkait perkara lalu lintas jalan di Indonesia
2. Secara praktis penelitian ini dapat menjadi salah satu usulan perbaikan dalam perumusan pengaturan kewenangan kepolisian terkait diskresi perkara lalu lintas di jalan. Serta sebagai bahan masukan bagi masyarakat pada umumnya terlebih bagi para penegak hukum di Indonesia.

1.5. Kajian Pustaka

1.5.1. Landasan Konseptual

Landasan konseptual merupakan suatu pengarah, atau pedoman yang lebih konkrit berisikan konsep-konsep umum atau tinjauan umum, ketentuan dan pengertian serta hal-hal yang berhubungan dengan pokok penelitian. Adapun landasan konseptual dalam penelitian yaitu: tinjauan tentang Kepolisian Republik Indonesia; dan konsep-konsep terkait penelitian

A. Tinjauan Tentang Kepolisian Republik Indonesia

Polisi adalah organisasi yang memiliki fungsi sangat luas sekali. Polisi dan Kepolisian sudah sangat dikenal pada abad ke 6 (enam) sebagai aparat negara dengan kewenangannya yang mencerminkan

suatu kekuasaan yang luas menjadi penjaga tiranianisme, sehingga mempunyai citra simbol penguasa tirani. Sedemikian rupa citra polisi dan kepolisian pada masa itu maka negara yang bersangkutan dinamakan “negara polisi” dan dalam sejarah ketatanegaraan pernah dikenal suatu negara “*Politeia*”.

Pada masa kejayaan ekspansionisme dan imperialisme dimana kekuasaan pemerintah meminjam tangan polisi dan kepolisian untuk menjalankan tugas tangan besi melakukan penindasan terhadap rakyat pribumi untuk kepentingan pemerasan tenaga manusia, keadaan ini menimbulkan citra buruk bagi kepolisian itu sendiri.

Kepolisian Negara Republik Indonesia atau yang sering di singkat dengan Polri dalam kaitannya dengan pemerintah adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan pada masyarakat. Bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum. “Terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat, serta terciptanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM), hal ini terdapat dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia”.⁴

⁴Budi Rizki Husin, *Studi Lembaga Penegak Hukum*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, h. 15.

Identitas polisi sebagai abdi hukum itu memang seharusnya demikian, Polisi yang memberikan pengabdian, perlindungan, penerang masyarakat serta berjuang mengamankan dan mempertahankan kemerdekaan dan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur dengan semangat Tri Brata serta jiwa yang besar. “Polisi yang memiliki hati nurani yang bersih, bersikap tenang, mantap dan tidak tergoyahkan dalam situasi dan kondisi apapun serta selalu tepat dalam mengambil keputusan”.⁵

Kaitannya dengan kehidupan bernegara Polri merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan pada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. “Agar dalam melaksanakan fungsinya dan perannya di seluruh wilayah Indonesia atau yang di anggap sebagai wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah hukum menurut kepentingan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai mana ditentukan dalam peraturan pemerintah”.⁶

Wilayah kepolisian dibagi secara berjenjang, mulai tingkat pusat yang bisa di sebut dengan Markas Besar Polri, yang wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia yang di pimpin

12. ⁵Warsito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian Di Indonesia*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2005, h.

⁶Budi Rizki Husin, *Op.Cit.*, h. 15.

seorang Kapolri yang bertanggungjawab pada Presiden. Kemudian wilayah tingkat provinsi disebut dengan Kepolisian Daerah yang lazim disebut dengan Polda yang di pimpin seorang Kapolda, yang bertanggungjawab pada Kapolri. Ditingkat Kabupaten disebut dengan Kepolisian Resor atau disebut juga dengan Polres yang di pimpin oleh seorang Kapolres yang bertanggungjawab pada Kapolda. Tingkat kecamatan ada kepolisian yang biasa disebut dengan Kepolisian Sektor atau Polsek yang dipimpin oleh seorang Kapolsek yang bertanggungjawab pada Kapolres. Dan tingkat Desa atau Kelurahan ada polisi yang di pimpin oleh seorang Brigadir Polisi atau sesuai dengan kebutuhan menurut situasi dan kondisi daerahnya.

B. Konsep-Konsep Terkait Penelitian

Konsepsi adalah salah satu bagian terpenting dari teori, peranan konsepsi dalam penelitian ini untuk menggabungkan teori dengan observasi, antara abstrak dan kenyataan. “Menurut Burhan Ashshofa, suatu konsep merupakan abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari jumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok atau individu tertentu”.⁷

Adapun uraian dari pada konsep yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

⁷Burhan Ashshofa, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cet. 7, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, h. 19.

- a. Diskresi adalah salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-Undang, atau tindakan yang dilakukan dengan mengutamakan pencapaian tujuan (*doelmatigheid*) dari pada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*);
- b. Wewenang adalah kekuasaan resmi dan kekuasaan pejabat untuk menyuruh pihak lain supaya bertindak dan taat kepada pihak yang memiliki wewenang itu;
- c. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) adalah Kepolisian Nasional di Indonesia yang bertanggung jawab langsung di bawah Presiden, mengemban tugas-tugas Kepolisian di seluruh wilayah Indonesia yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; menegakkan hukum; dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat; dan
- d. Pelanggaran lalu lintas adalah perbuatan atau tindakan yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan.

1.5.2. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan dasar hukum yang mengatur dan berhubungan dengan objek penelitian. Adapun landasan yuridis dalam penelitian ini adalah: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Kitab Undang-Undang Hukum Pidana; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan; dan Undang-Undang

Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia.

Secara yuridis tugas dan wewenang Polri telah diatur dalam konstitusi dan berbagai produk peraturan perundang-undangan. Arahannya yuridis sebagaimana termuat dalam Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, secara tegas mengatur bahwa “Polri sebagai alat Negara yang menjaga keamanan dan ketertiban bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum”. Hal senada diatur pula dalam Pasal 6 Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 Tentang Peran TNI dan Polri, “Polri merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat”. Arahannya yuridis tentang peran Polri yang demikian itu, kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 5, Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia.

Ketika lembaga kepolisian menjadi bagian dari sistem peradilan pidana maka tindakannya pun harus dapat dikembalikan ke dalam konteks sistem besar tersebut. Apa yang dapat dilakukan dan seberapa jauh aparat kepolisian dapat bertindak selalu ditentukan oleh tempatnya di dalam sistem tersebut. Sehingga, aparat kepolisian harus bertanggung jawab terhadap proses bekerjanya hukum melalui sistem peradilan pidana sebagaimana diatur dalam

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang
Hukum Acara Pidana

1.5.3. Landasan Teori

Landasan teori merupakan teori-teori yang digunakan oleh penulis sebagai dasar atau pedoman berpikir dalam penelitian. Adapun landasan teori dalam penelitian ini membahas teori tentang: Teori Penegakan Hukum; dan Teori Diskresi.

A. Teori Penegakan Hukum

Polisi merupakan sebuah institusi hukum yang cukup tua keberadaannya, setua usia kehidupan masyarakat bermasyarakat dalam sejarah manusia. Polisi mulai dalam bentuknya yang amat sederhana sampai polisi modern di manapun di dunia ini umumnya mempunyai dua peran sekaligus. Pertama, polisi adalah institusi yang bertugas menjaga dan memelihara keamanan dan ketertiban atau orde masyarakat, agar tercapai suasana kehidupan aman, tentram, dan damai. Kedua, polisi adalah institusi yang berperan dalam penegakan hukum dan norma yang hidup di masyarakat. Pada pelaksanaan peran demikian, polisi adalah institusi yang dapat memaksakan berlakunya hukum. “Manakala hukum dilanggar, terutama oleh perilaku menyimpang yang namanya kejahatan, maka diperlukan polisi untuk

memulihkan keadaan dan memaksa agar si pelanggar hukum menanggung akibat dari perbuatannya”.⁸

Satjipto Raharjo berpandangan penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang dimaksud sebagai keinginan-keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat Undang-Undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu.⁹

Penegakan hukum selalu akan melibatkan manusia di dalamnya dan dengan demikian akan melibatkan tingkah laku manusia juga. Hukum tidak bisa tegak dengan sendirinya, artinya ia tidak mampu untuk mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum itu.

Di lihat dari fase penegakan hukum, ada beberapa faktor yang mempengaruhinya yaitu:¹⁰

1. Faktor hukumnya sendiri, yakni pihak-pihak yang akan dibatasi pada Undang-Undang nya saja;
2. Faktor penegakan hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

⁸Khoidin dan Sadjijono, *Mengenal Figur Polisi Kita*, Cet. IV, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2006, h. 51.

⁹Satjipto Raharjo, *Masalah Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis)*, Cetakan Pertama, Sinar Baru, Bandung, 1983, h. 24.

¹⁰Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 1983, h. 8.

Penegakan hukum pidana apabila di lihat dari suatu proses kebijakan, maka penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan kebijakan melalui beberapa tahap:¹¹

1. Tahap formulasi, yaitu tahap penegakan hukum in abstracto oleh badan pembuat Undang-Undang. Tahap ini juga dapat pula disebut tahap kebijakan legislatif;
2. Tahap aplikasi, yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum dari kepolisian sampai pengadilan. Tahap kedua ini dapat pula disebut tahap kebijakan yudikatif; dan
3. Tahap eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana secara konkrit oleh aparat-aparat pelaksana pidana. Tahap ini dapat disebut tahap kebijakan eksekutif atau administratif.

Jika kita mengkaji faktor-faktor apa yang mempengaruhi ketaatan terhadap hukum secara umum, menurut C.G. Howard dan R. S. Mumners, antara lain:¹²

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu. Oleh karena itu, jika aturan hukum yang dimaksud berbentuk Undang-Undang, maka pembuat Undang-Undang dituntut untuk mampu memahami kebutuhan hukum dari target pemberlakuan Undang-Undang tersebut;
- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum. Jadi, perumusan substansi aturan hukum. Jadi, perumusan substansi aturan hukum itu, harus dirancang dengan baik, jika aturannya tertulis, harus ditulis dengan jelas dan mampu dipahami secara pasti. Meskipun nantinya tetap membutuhkan interpretasi dari penegak hukum yang akan menerapkannya;
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu. Kita tidak boleh meyakini fiksi hukum yang menentukan bahwa semua penduduk yang ada dalam wilayah suatu negara, dianggap mengetahui seluruh aturan hukum yang berlaku di negaranya;
- d. Sanksi yang diancamkan oleh aturan hukum itu, harus dipandankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut. Satu sanksi yang dapat kita katakan tepat untuk suatu tujuan tertentu, belum tentu tepat untuk tujuan lain; dan

¹¹Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, h. 13.

¹²*Ibid.*

- e. Berat ringannya sanksi yang diancamkan dalam aturan hukum, harus proposional dan memungkinkan untuk dilaksanakan. Sebagai contoh, sanksi denda yang diancamkan oleh Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya yang berlaku di Indonesia saat ini, terlalu berat jika dibandingkan penghasilan orang Indonesia. Sanksi denda jutaan rupiah untuk pengemudi kendaraan umum yang tidak memiliki ikat pinggang pengaman atau pemadam kebakaran, terlalu berat untuk mampu dilaksanakan oleh mereka. Sebaliknya, sanksi yang terlalu ringan untuk suatu jenis kejahatan, tentunya akan berakibat, warga masyarakat tidak akan segan untuk melakukan kejahatan tersebut; dan
- f. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidaknya aparat penegak hukum untuk menegakkan berlakunya aturan hukum tersebut; mulai dari tahap pembuatannya, sosialisasinya, proses penegakan hukumnya yang mencakupi tahapan penemuan hukum (penggunaan penalaran hukum, interpretasi dan konstruksi), dan penerapannya terhadap suatu kasus konkret.

Jika yang akan kita kaji adalah efektivitas perundang-undangan, maka kita dapat mengatakan bahwa tentang efektifnya suatu perundang-undangan, banyak tergantung pada beberapa faktor, antara lain:¹³

- a. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan; dan
- b. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.

Faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan, adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.

¹³*Ibid.*

B. Teori Diskresi

Secara umum, kewenangan diskresi dimiliki oleh hampir setiap pejabat yang memiliki tugas dan wewenang, yang bahkan telah diatur secara tegas dan jelas. Termasuk salah satunya yaitu Kepolisian Republik Indonesia. Dimana tugas dan wewenang Kepolisian Republik Indonesia telah diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kebebasan bertindak atas wewenang yang diberikan hukum. Asas yang melandasi wewenang kepolisian dalam penggunaan wewenangnya adalah sebagai berikut :

1. Asas *Rechtmatigheid*, yaitu sahnya setiap tindakan kepolisian harus selalu berdasarkan Undang-Undang;
2. Asas *Plichtmatigheid*, yaitu demi kepentingan umum kepolisian berwenang untuk mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu sesuai dengan kewajiban dan tanggungjawabnya; dan
3. Asas diskresi yaitu wewenang bertindak atas dasar penilainya sendiri.¹⁴

Penggunaan diskresi merupakan jawaban untuk mengatasi keterbatasan sumber daya. Untuk memutuskan masalah mana dan bagaimana cara mengatasinya, pembuat kebijakan kepolisian dan petugas lapangan mendasarkan pada asas keperluan. Artinya, anggota Polri baru akan menggunakan diskresi kalau memang hal itu diperlukan atau seperlunya saja dan situasi dimana diskresi diobral hingga

¹⁴Sadjijiono, *Memahami Hukum Kepolisian*, Cetakan Pertama, LaskBang PRESSindo, Yogyakarta, 2010, h. 144.

melanggar hak-hak warga harus dicegah. Bentuk diskresi dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu:¹⁵

1. Diskresi yang dilakukan bersifat individual yakni pelaksanaan diskresi yang dilakukan oleh anggota Polri dilapangan berdasarkan pengetahuan dan pengertiannya yang dianggap benar, biasanya pelaksanaan dan penerapannya dilapangan berdsarkan situasi dan keadaan yang darurat sehingga tanpa dilakukan pengamatan atau penelitian mendalam terhadap apa yang diputuskan tersebut; dan
2. Diskresi yang dilakukan bersifat organisasi, biasanya yang menjadi pedoman adalah kebijakan dari birokrasi yang berlaku.

Berdasarkan uraian di atas maka tindakan polisi yang memaafkan atau dalam istilah ilmunya melaksanakan wewenang diskresi atas pertimbangan bahwa kepentingan umum tidak terganggu. Di dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ditegaskan bahwa: “Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Pertimbangan demi kepentingan umum tersebut adalah diantara alternatif berbagai macam pertimbangan yang diyakini oleh anggota polisi itu. Menurut Faal, langkah kebijaksanaan yang diambil oleh polisi ini biasanya dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

1. Penggunaan hukum adat setempat dirasa lebih efektif dibanding dengan hukum positif yang berlaku;
2. Hukum setempat lebih dapat dirasakan oleh para pihak antara pelaku, korban dan masyarakat;

¹⁵Wafflox, *Pengawasan Dalam Diskresi Kepolisian*, diakses melalui: <http://wafflox.blogspot.com>>>/2012/02, diakses tanggal 12 Desember 2022.

3. Kebijakan yang ditempuh lebih banyak manfaat daripada semata-mata menggunakan hukum positif yang ada;
4. Atas kehendak mereka sendiri; dan
5. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum.¹⁶

1.6. Penelitian Terdahulu

Diskresi merupakan kewenangan kepolisian yang bersumber pada asas kewajiban umum kepolisian yaitu suatu asas yang memberikan kewenangan kepada pejabat kepolisian untuk bertindak atau tidak bertindak menurut penilaiannya sendiri, dalam rangka kewajiban umumnya menjaga, memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum.

Penelitian yang pernah dilakukan oleh Ahmad Yakub Sukro dalam skripsinya yang berjudul tentang “Diskresi Penyidik Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) Terhadap Tindak Pidana Yang Diselesaikan Diluar Pengadilan”.¹⁷ (Skripsi Fakultas Hukum Unnes, 2013) memberikan kesimpulan bahwa esensi dari penegakan hukum lebih mengutamakan kepastian hukum akan tetapi tidak serta meninggalkan unsur keadilan dan kemanfaatan di dalamnya. Seorang aparat penyidik dilarang melakukan suatu tindakan diskresi ataupun tindakan lain yang bertentangan dengan aturan hukum, melanggar suatu asas kepatutan dan menciderai nilai-nilai Hak Asasi Manusia (HAM) di dalam kewenangan jabatannya atau penyalahgunaan kekuasaan selaku penyidik pada proses penegakan hukum pidana, karena tindakan lain tersebut menitikberatkan pada hal yang bersifat subjektif.

¹⁶M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001, h. 74.

¹⁷Ahmad Yakub Sukro, *Diskresi Penyidik Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) Terhadap Tindak Pidana Yang Diselesaikan Diluar Pengadilan*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2013.

Wewenang diskresi tidak dapat dilepaskan dengan fungsi kepolisian dalam pelaksanaan tugas kepolisian, karena fungsi tersebut merupakan landasan adanya tugas kepolisian. Di dalam masyarakat, kejahatan yang dilakukan oleh seorang pelaku kejahatan juga mengalami suatu perkembangan seiring semakin majunya perkembangan masyarakat dalam kehidupan sehari-hari dimana perlu tindakan khusus yang bersifat subjektif oleh penyidik dalam menyelesaikan suatu bentuk perkara pidana bagi kepentingan umum.

Penelitian yang dilakukan oleh Cristine Inggried Momongan dalam Skripsinya yang berjudul tentang “Diskresi Kepolisian Terhadap Anak Pelaku Tindak Pidana Pencurian Di Kota Yogyakarta”.¹⁸ (Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2013) berkesimpulan bahwa diskresi terkadang merupakan jalan keluar yang diambil akan tetapi sedikit menyimpang dari aturan hukum yang ditetapkan. Namun, diskresi merupakan jalan keluar yang terkadang cukup membantu polisi, sehingga permasalahan menjadi lebih mudah. Tentunya polisi tidak mudah saja mengambil inisiatif melakukan diskresi dengan alasan agar mudah melainkan pada diskresi itu sendiri terdapat dasar yang membolehkan untuk dilakukan oleh polisi menurut hukum.

Meskipun berangkat pada konsep yang sama, yaitu pelaksanaan diskresi kepolisian, akan tetapi terlihat perbedaannya yaitu lingkup daerah. Selanjutnya dalam penelitian terdahulu, substansi yang dibahas terletak pada tindakan diskresi secara umum dan diskresi terhadap anak pelaku tindak pidana pencurian.

¹⁸Cristine Inggried Momongan, *Diskresi Kepolisian Terhadap Anak Pelaku Tindak Pidana Pencurian Di Kota Yogyakarta*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2013.

Sedangkan dalam penelitian yang dilaksanakan oleh penulis membahas mengenai diskresi kepolisian terhadap tindak pidana lalu lintas.

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu cara yang digunakan untuk mendapatkan data serta memperoleh jawaban yang akurat atas rumusan masalah yang diangkat dengan mencari dan mengolah data dalam suatu penelitian.

1.7.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum. Peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawaban. Hasil dari penelitian ini memberikan preskripsi mengenai rumusan masalah yang diajukan, penelitian normatif hanya meneliti norma hukum, tanpa melihat praktek hukum di lapangan (*law in action*).

1.7.2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan 3 (tiga) metode pendekatan antara lain Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), dan Pendekatan Kasus (*Case Approach*).

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*).

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini penulis menelaah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan

Jalan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan diskresi.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum sehingga penulis akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum. Pendekatan konseptual dilakukan guna dijadikan sebagai acuan untuk membangun argumentasi hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini.

3. Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*)

Perbandingan hukum adalah pendekatan yang lazimnya dilakukan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain, bisa juga dengan membandingkan peraturan dengan peraturan setingkat dan/atau membandingkan dengan peraturan diatas atau dibawahnya. Pada penulisan skripsi ini, perbandingan yang dilakukan adalah terhadap Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia terhadap Kitab Undang-Undang Hukum Pidana di Indonesia.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang dikumpulkan dalam penulisan untuk menjawab isu hukum penulisan ini meliputi bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan Bahan Hukum Tersier.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat seperti Norma dan Kaidah Dasar, Peraturan Dasar, Peraturan Perundang-Undangan. Bahan hukum primer yang digunakan adalah: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Kitab Undang-Undang Hukum Pidana; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana; Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti : buku-buku hukum, hasil-hasil penelitian, pendapat pakar hukum. Dalam penelitian ini penulis menggunakan buku, makalah, hasil penelitian dalam bidang hukum, internet yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti : Ensiklopedia hukum, kamus

bahasa Indonesia, kamus hukum, internet, hal ini dilakukan untuk mendukung dan menunjang penelitian penulis.

1.7.4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, teknik pengumpulan bahan hukum sebagai berikut: Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu catatan (*card system*), baik dengan kartu ikhtiar (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis), maupun kartu ulasan (berupa analisis dan catatan khusus penulis).

1.7.5. Teknik Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini berdasarkan data yang ada dilakukan secara yuridis kualitatif, yaitu tidak hanya mengungkapkan kebenaran belaka tetapi juga memahami kebenaran tersebut menurut aturan perundang-undangan. Dengan memberikan gambaran permasalahan yang dibahas dengan dianalisis berdasarkan aturan hukum yang berlaku di Indonesia dan fakta di lapangan untuk kemudian diperoleh kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang diajukan.

1.8. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan yang berisi Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kajian Pustaka, Metode Penelitian terdiri atas Jenis

Penelitian, Pendekatan Masalah, Sumber Bahan Hukum, Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum, Analisis Bahan Hukum, dan diakhiri dengan Sistematika Penulisan.

Bab II Pengaturan Diskresi Kepolisian Dalam Pelanggaran Lalu Lintas Di Jalan. Dengan sub bab yaitu: Pengaturan Hukum Tentang Pelanggaran Lalu Lintas Di Jalan; Tugas Dan Fungsi Kepolisian Terkait Lalu Lintas Di Jalan; Pengaturan Pembatasan Terkait Diskresi Kepolisian; dan Unsur-Unsur Dan Batasan-Batasan Terkait Diskresi Kepolisian.

Bab III Akibat Hukum Terkait Diskresi Kepolisian Terhadap Perkara Lalu Lintas Di Jalan. Dengan sub bab diantaranya: Penerapan Asas Diskresi Di Kepolisian; Pertanggungjawaban Kepolisian Terkait Kewenangan Diskresi; Faktor Penyebab Diambilnya Tindakan Diskresi Oleh Kepolisian; dan Akibat Hukum Dari Tindakan Diskresi Yang Dilakukan Kepolisian.

Bab IV penutup memuat beberapa kesimpulan dari jawaban permasalahan-permasalahan yang dibahas baik rumusan masalah yang pertama maupun rumusan masalah yang kedua, serta sebagai saran bagi pihak yang berkaitan dalam penulisan skripsi ini.