

T
388
W.D
&
1998



**SUATU ANALISIS
TERHADAP EFEKTIFITAS SANKSI PIDANA
DALAM PELANGGARAN LALU LINTAS OLEH PELAJAR
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

**G. WIDIARTANA
NIM : B 002 95 0125**

Pembimbing :

Prof. Dr. LOEBBY LOQMAN, S.H., M.H.

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

1998

Halaman Pengesahan

SUATU ANALISIS TERHADAP EFEKTIFITAS SANKSI PIDANA
DALAM PELANGGARAN LALU LINTAS OLEH PELAJAR
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Disusun Oleh :

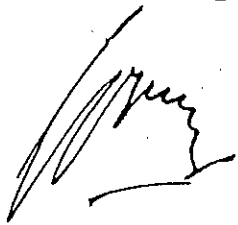
G. WIDIARTANA
NIM. B 002 95 0125

Dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal 24 Juli 1998

Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



Prof. Dr. Loebby Loqman, S.H., M.H.

Mengetahui Ketua Program

Magister Ilmu Hukum



H. Purwahid Patrik, S.H.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Allah Yang Maha Kasih, yang telah melimpahkan rahmat dan bimbingan-Nya sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan penulisan tesis ini.

Dalam penulisan tesis ini, penulis telah mendapatkan bantuan dan bimbingan dari beberapa pihak. Untuk itu, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. Prof. Dr. Lobby Loqman, S.H., M.H., selaku pembimbing tesis, yang dengan penuh kesabaran dan dedikasi telah membimbing serta memberi masukan pada penulis.
2. Prof. H. Purwahid Patrik, S.H., selaku Ketua Program Pascasarjana, Universitas Diponegoro, yang telah memberikan tempat bagi penulis untuk menempuh studi pada Program Pascasarjana, Universitas Diponegoro.
3. Drs. E. Kusumadmo, MM, selaku Rektor Universitas Atma Jaya Yogyakarta, dan Y.B. Daliyo, S.H., M. Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, yang telah memberikan kesempatan pada penulis untuk melanjutkan studi pada jenjang Strata 2.
4. Nara sumber dan para responden, yang dengan penuh perhatian dan kemurahan telah memberikan bahan dan data yang sangat dibutuhkan dalam penulisan tesis ini.
5. Semua pihak yang telah bersedia memberikan bantuan berupa apapun dalam penulisan dan penyelesaian tesis ini.

Penulis telah berupaya dengan segala kemampuan yang ada untuk menyelesaikan tesis ini. Namun demikian, penulis merasakan bahwa tesis ini masih

kurang sempurna. Untuk itu segala saran dan kritik demi kesempurnaan tesis kan penulis terima dengan kebesaran hati.

Harapan penulis, semoga tesis ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya ilmu hukum pidana.

Yogyakarta,.....1998

Penulis

G. Widiartana

Inti Sari

Kehidupan manusia tidak dapat terlepas dari masalah lalu lintas (transportasi). Sejak melangkahkan kaki keluar dari pekarangan rumah dan berada di jalan, manusia sudah terlibat dalam masalah lalu lintas itu. Karena masalah lalu lintas menyangkut hampir semua anggota masyarakat, maka hal itu perlu diatur. Peraturan di bidang lalu lintas itu makin dirasakan penting ketika moda transportasi, yang menjadi alat utama dalam berlalulintas, mengalami pertumbuhan dan perkembangan, baik kuantitas maupun karakteristiknya.

Kehadiran peraturan-peraturan lalu lintas itu pada hakikatnya mempunyai relevansi pada tiga hal, yakni kondisi jalan, keadaan kendaraan dan kualitas pengemudi/pengguna jalan lainnya. Meskipun peraturan-peraturan tersebut diperlengkapi dengan ancaman sanksi pidana, permasalahan yang masih terus muncul adalah dilakukannya pelanggaran lalu lintas, terutama oleh pelajar.

Guna menemukan jawaban atas permasalahan tersebut, maka dilakukan penelitian di Yogyakarta. Yogyakarta dipilih sebagai lokasi penelitian karena sebagai Kota Pelajar/Kota pendidikan, tiap tahun di kota ini datang ratusan bahkan ribuan calon siswa. Masuknya mereka ke kota Yogyakarta, ditambah dengan calon pelajar dari dalam kota sendiri sadar tidak sadar akan menambah beban masalah lalu lintas.

Setelah dilakukan analisis terhadap data yang diperoleh, dengan menggunakan metode kuantitatif, maka didapat kesimpulan bahwa pelanggaran lalu lintas yang masih saja dilakukan, meskipun ada ancaman sanksi pidana untuk itu disebabkan oleh : pertama, penegakan peraturan lalu lintas dengan ancaman sanksi pidananya itu belum dilaksanakan secara tegas; kedua, pelanggaran itu masih saja terjadi bukan karena sanksi pidananya tidak efektif, tetapi hal ini juga berkaitan dengan adanya faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan peraturan-peraturan lalu lintas itu.

ABSTRACT

Human life cannot be separated from traffic problems (transportation). men involve in traffic problem, since they step out from homes and are on the roads. Traffic problems convey almost all members of society, therefore they must be regulated. Traffic regulation is felt more important since transportation moda which become primary instruments of traffic experience growth and development, both quantitatively and qualitatively.

The existence of traffic regulation is basically relevant to three things, that are road condition, vehicle condition, and the quality of drivers or other road users. Although those regulations are provided with penal sanctions, very often appear problems because there are so many traffic violation, especially by student.

To find out the answer of this problem, this research is carried out in Yogyakarta. Yogyakarta is chosen as research location because as a student or education city, every year it is crowded by hundreds even thousands candidates of students. Their arrival to Yogyakarta, added by candidates of students from native Yogyakarta will consciously or unconsciously give more burden to traffic problems.

After analyzing the data collected by using qualitative method, it is found out that traffic violation is still committed although there are penal sanctions because of some reasons as follows : First, the enforcement of traffic regulation with its penal sanctions is not yet carried out strictly; Second, traffic violation still occur not because the penal sanctions are not effective, but because of the existence of various factors which influence the enforcement of those traffic regulation.

DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR	iii
INTISARI	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	ix
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	8
C. Tinjauan Pustaka	10
D. Tujuan Penelitian	22
E. Manfaat Penelitian	23
F. Metode Penelitian	24
G. Sistematika penulisan	29
BAB II. TINJAUAN TERHADAP PERATURAN-PERATURAN	
LALU LINTAS DAN ANGKUTAN JALAN.....	31
A. Suatu Tinjauan Historis Terhadap	
Peraturan-Peraturan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	31
B. Peraturan-Peraturan Lalu Lintas	
dan Angkutan Jalan di Yogyakarta	58

BAB III. PENEGAKAN HUKUM DAN EFEKTIFITAS SANKSI	66
A. Kepatuhan Terhadap Peraturan-Peraturan	
Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	66
B. Hubungan Antara Penegakan Hukum dan Efektifitas Sanksi	86
C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum	105
BAB IV. PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS	129
A. Penegakan Peraturan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	
di Yogyakarta	129
B. Pengetahuan dan Sikap Responden Dalam Berlalu Lintas.....	160
BAB V. PENUTUP.....	175
A. Kesimpulan	175
B. Saran	178
DAFTAR KEPUSTAKAAN	181

DAFTAR TABEL

Tabel I. Pelanggaran Lalu Lintas Oleh pelajar Dalam 5 Tahun Terakhir	134
Tabel II. Tabel Pelanggaran dan Uang Titipan	135
Tabel III. Jenis dan Jumlah Pelanggaran Lalu Lintas di DIY	139
Tabel IV. Pilihan Responden Dalam Pemakaian Jenis Helm	142
Tabel V. Jenis dan Frekuensi Pelanggaran Oleh Pemakai Helm Non Standart	143
Tabel VI. Pelanggaran Lalu Lintas di Kodia Yogyakarta Tahun 1990/1991 s/d 1994/1995	149
Tabel VII. Penyuluhan Lalu Lintas Oleh Polda DIY	154
Tabel VIII. Jumlah Personil Dikmas Lantas Polda DIY	155
Tabel IX. Keikutsertaan Responden Dalam Penyuluhan Lalu Lintas	162
Tabel X. Pengetahuan Responden Tentang Peraturan-peraturan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	164
Tabel XI. Kedalaman Pengetahuan Responden Tentang Peraturan-Peraturan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	165
Tabel XII. Sikap Responden Terhadap Rambu-Rambu Lalu Lintas	166
Tabel XIII. Alasan Responden Atas Sikapnya Terhadap Rambu-Rambu Lalu Lintas	169
Tabel XIV. Kepatuhan Responden Terhadap Ketentuan Mengenai Surat Izin Mengemudi	171
Tabel XV. Pandangan Responden Mengenai Polisi Lalu Lintas	173
Tabel XVI. Alasan Responden Atas Pendapatnya Mengenai Polisi Lalu Lintas	173

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam jaman yang menuntut serba cepat ini, mobilitas manusia dari suatu tempat ke tempat lain tidak dapat dilepaskan dari tersedianya sarana transportasi yang memadai. Pepatah "Waktu adalah uang", "Siapa cepat dia dapat", merupakan cetusan verbal dari tuntutan akan cepatnya mobilitas manusia.

Pada mulanya manusia menggunakan kemampuannya sendiri untuk bergerak dan berpindah tempat. Dalam perkembangannya ketika ruang gerak manusia semakin luas serta adanya tuntutan untuk bergerak lebih cepat, manusia mulai memanfaatkan tenaga hewan untuk membantu mobilitasnya. Kemudian ketika tenaga hewan dirasa kurang memadai lagi untuk memenuhi kebutuhan, manusia mulai merancang kendaraan bertenaga mesin untuk dibuat sebagai alat transportasinya. Pemanfaatan alat transportasi tersebut terus berkembang seiring dengan kemajuan teknologi. Semakin maju pengetahuan dan teknologi yang dikuasai, semakin maju pulalah teknologi di bidang otomotif, sehingga berkembang seperti yang kita saksikan sekarang.

Kemajuan di bidang teknologi otomotif tidak saja menghasilkan alat transportasi yang cepat dan bersifat massal sehingga dapat membantu gerak mobilitas sebagian besar manusia, tetapi juga mengakibatkan munculnya efek-efek samping yang merugikan manusia itu sendiri. Polusi udara, kebisingan, dan kecelakaan lalu lintas

beberapa contoh dari efek samping yang merugikan dari perkembangan teknologi transportasi.

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan manusia, tuntutan pemenuhan kebutuhan akan alat transportasi tidak hanya pada tersedianya moda transportasi yang murah dan cepat. Kesadaran akan keselamatan pada benda dan nyawa juga menuntut akan tersedianya alat transportasi yang aman, nyaman tetapi lancar. Berkaitan dengan tuntutan akan kondisi transportasi tersebut, maka pemerintah selain menyediakan segala sarana dan prasarana fisik pendukung, juga mengeluarkan berbagai peraturan untuk lebih mendukung dan menjamin terciptanya kondisi lalu lintas dan angkutan jalan yang dicita-citakan.

Masalah lalu lintas di jalan begitu penting untuk dibahas, sebab bagaimanapun juga apabila seseorang melangkahkan kaki meninggalkan pekarangan rumahnya untuk kemudian berada di jalan, maka ia telah berurusan dengan masalah perlintasan. Dengan begitu, lalu lintas di jalan menyangkut kepentingan sebagian besar warga masyarakat. Oleh karena itu, keberadaan suatu peraturan mengenai lalu lintas sangatlah penting artinya. Menurut M. Karyadi dan R.M. Sosroharjono, peraturan lalu lintas di jalan dibuat antara lain dengan maksud-maksud sebagai berikut :¹

1. Untuk mempertinggi mutu kelancaran dan keamanan yang sempurna dari semua lalu lintas di jalan-jalan.
2. Untuk mengatur dan menyalurkan secara tertib lalu lintas orang dan segala pengangkutan barang-barang, terutama dengan otobis dan dengan mobil gerobak.

¹ M. Karyadi dan R.M. Sosroharjono, Perundang-undangan Lalu Lintas di Jalan di Indonesia, (Bogor: Politeia, 1964), halaman 11-12

3. Melindungi semua jalan-jalan dan jembatan agar jangan dihancurkan atau dirusak dan pula jangan sampai susut melewati batas, dikarenakan kendaraan-kendaraan yang sangat berat.

Dari pendapat tersebut terlihat bahwa sopan santun dan sikap disiplin dalam berlalu lintas merupakan hal yang sangat penting. Hal ini terutama menyangkut perilaku para pemakai jalan dalam mematuhi kaedah-kaedah lalu lintas yang harus dijalankan dengan sebaik-baiknya demi ketertiban dan untuk mencegah kemungkinan terjadinya kecelakaan yang disebabkan oleh kelalaian para pengguna jalan.

Di Indonesia, peraturan mengenai lalu lintas sudah ada sejak jaman Hindia Belanda, yaitu dengan berlakunya Rijkswielreglement (S. 1910 no 465) dan Motorreglement (S. 1917 no 73) yang terus diperbaiki dan diperbarui untuk disesuaikan dengan perkembangan jaman. Pembaharuan di bidang peraturan-peraturan lalu lintas terus dilakukan hingga dibuatnya peraturan baru, yaitu UU No 14 Th 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang kemudian juga diperlengkapi dengan beberapa peraturan pelaksanaan. Secara sosiologis, peraturan-peraturan di bidang lalu lintas dan angkutan jalan tersebut dapat dipandang sebagai alat pengendalian sosial yang dimaksudkan untuk menjaga dan menciptakan ketertiban, kenyamanan, keamanan, dan kelancaran dalam berlalu lintas. Sebagai salah satu sarana pengendalian sosial, peraturan-peraturan di bidang lalu lintas tidak terlepas dari tujuan pengendalian sosial pada umumnya, yang oleh Soerjono Soekanto dikatakan bertujuan untuk :

1. mempertebal keyakinan akan kebaikan hukum
2. memberikan penghargaan kepada warga yang patuh
3. menimbulkan rasa malu pada pelanggar
4. menimbulkan rasa takut pada calon pelanggar
5. penindakan terhadap pelanggar

6. menghukum pelanggar
7. mendidik pihak-pihak yang menjalani hukuman.²

Bagaimanapun juga usaha pencapaian maksud dan tujuan dari peraturan-peraturan di bidang lalu lintas, sebagai suatu pengendalian sosial, tentu tidak terlepas dari peran penegak hukum, dalam hal ini polisi lalu lintas yang pertama kali langsung berhadapan dengan pengguna jalan, dalam menegakkan peraturan-peraturan tersebut. Apapun pendapat orang mengenai hakikat suatu peraturan perundang-undangan, apakah dianggap sebagai suatu hasil kompromi politis dari kekuatan-kekuatan yang ada ataupun sebagai cerminan dari aspirasi masyarakat, peraturan-peraturan tersebut tetaplah merupakan rangkaian tulisan yang tidak mempunyai arti apa-apa jika tidak diterapkan atau dijalankan. Untuk menerapkan peraturan-peraturan tersebut dibutuhkan suatu organ dengan segala perangkatnya yang memang dibentuk untuk itu. Khusus untuk peraturan-peraturan di bidang lalu lintas, penerapannya diarahkan pada tercapainya tujuan yang diinginkan, yang menurut Soerjono Soekanto adalah tercapainya kedamaian melalui keserasian antara ketertiban dengan ketentraman.³

Mengenai hal yang sama, Nasikun mengatakan bahwa tertib lalu lintas tentu menuntut adanya "law enforcement" yang kuat oleh birokrasi yang bersih dan harus memiliki disiplin yang tinggi.⁴ Dari pendapat Nasikun tersebut ternyata dapat ditarik dua hal yang berkaitan dengan masalah ketertiban lalu lintas : pertama, bahwa ketertiban lalu lintas, yang berarti tidak ada atau sedikitnya pelanggaran, yang berarti

² Soerjono Soekanto, Polisi Dan Lalu Lintas, (Bandung:CV. Mandar Maju, 1990), halaman 2

³ Ibid, halaman 12.

pula pelaku lalu lintas yang bersikap patuh pada peraturan yang ada, dapat dicapai melalui penegakkan hukum, kedua, bahwa penegakkan hukum, termasuk di sini adalah aturan-aturan berlalu lintas, membutuhkan adanya lembaga-lembaga yang akan mengoperasionalkan peraturan-peraturan tersebut.

Seperti diketahui, bahwa di dalam UU No. 14 Th 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkatan Jalan terdapat beberapa pasal yang berisi ancaman pidana untuk pelanggaran-pelanggaran terhadap beberapa ketentuan sebelumnya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ancaman sanksi pidana yang dicantumkan dalam UU tersebut dibuat untuk memperkuat norma-norma yang telah dirumuskan sebelumnya, atau dengan harapan agar masyarakat pengguna jalan mematuhi ketentuan-ketentuan dalam UU tersebut. Penggunaan sanksi pidana untuk memaksa warga masyarakat agar mematuhi ketentuan-ketentuan yang telah digariskan itu kiranya sesuai dengan teori "Vom Psychologischen Zwang" atau teori paksaan Psikis dari Von Feuerbach, seperti yang dikutip oleh Moeljatno sebagai berikut :

dalam menentukan perbuatan-perbuatan yang dilarang di dalam peraturan bukan saja tentang macamnya perbuatan yang harus dituliskan dengan jelas, tetapi juga tentang macamnya pidana yang diancamkan. Dengan demikian, maka oleh orang yang akan melakukan perbuatan yang dilarang tadi lebih dahulu telah diketahui pidana apa yang akan dijatuhkan kepadanya jika nanti perbuatan itu dilakukan. Dengan demikian dalam batinnya, dalam psychennya, lalu diadakan tem atau tekanan untuk tidak berbuat.⁵

Meskipun demikian, tercapainya tujuan dari peraturan-peraturan tersebut di lapangan tetap banyak tergantung pada aparat pelaksana dalam

⁴ Nasikun, Menyambut Pelaksanaan UU No. 14 th 1992 : Masalah dan Tantangan, Makalah pada Seminar : Antisipasi Pelaksanaan UU No. 14 th 1992, UMM, Magelang, 10 Agustus 1992, halaman 4

⁵ Moeljatno, Asas-asas Hukum Pidana, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), halaman 25

mengoperasionalkannya. Kondisi lalu lintas di Daerah Istimewa Yogyakarta yang bersifat "mix traffic", dimana seringkali terjadi berbagai jenis dan ukuran kendaraan berjalan pada ruas jalan yang sama, tentu memerlukan kiat-kiat dan perlakuan tertentu dari aparat demi terciptanya ketertiban.

Kajian mengenai lalu lintas merupakan masalah yang rumit dan kompleks, karena melibatkan berbagai disiplin ilmu seperti planologi, sosiologi, teknik, dan tentu saja hukum. Dari cabang ilmu hukum sendiri, khususnya hukum pidana, sorotan terhadap lalu lintas dipandang kurang begitu menarik. Pelanggaran dan kecelakaan lalu lintas dipandang sebagai suatu hal yang tidak istimewa dan rutin, yang tidak perlu dipermasalahkan lagi. Padahal jika dilihat dari faktanya, kerugian dan korban yang disebabkan oleh kecelakaan lalu lintas berjumlah lebih besar, terutama kerugian/korban nyawa, dibandingkan dengan tindak pidana konvensional apapun.

Perserikatan Bangsa Bangsa sendiri sangat menaruh perhatian pada perkembangan delik lalu lintas. Dalam Kongres mengenai *The Prevention of Crime And The Treatment of Offenders* ke-5 tahun 1975 di Geneva, PBB meminta negara-negara peserta untuk melakukan studi dan evaluasi terhadap dimensi perkembangan kejahatan, antara lain :

1. *Crime as business*, yaitu kejahatan yang bertujuan untuk mendapat keuntungan materiil melalui kegiatan dalam bisnis atau industri, yang pada umumnya dilakukan oleh mereka yang mempunyai kedudukan terpandang dalam masyarakat; termasuk dalam kejahatan ini antara lain yang berhubungan dengan pencemaran lingkungan, perlindungan konsumen dan dalam bidang perbankan, di samping kejahatan-

kejahatan lainnya yang biasa dikenal dengan sebutan *organized crime*, *white collar crime*, dan korupsi.

2. Tindak pidana yang berhubungan dengan hasil pekerjaan seni dan kekayaan budaya, obyek-obyek budaya maupun warisan budaya.
3. Kejahatan yang berhubungan dengan alkohol dan penyalahgunaan obat-obatan.
4. Perbuatan kekerasan antara perorangan (*interpersonal violence*), khususnya di kalangan remaja.
5. Perbuatan kekerasan yang bersifat transnasional dan internasional, yang biasa disebut dengan perbuatan-perbuatan terorisme.
6. Kejahatan yang berhubungan dengan lalu lintas kendaraan bermotor.
7. Kejahatan yang berhubungan dengan perpindahan tempat (migrasi) dan peralihan pengungsi akibat bencana alam dan peperangan; masalah-masalah yang berhubungan dengan perpindahan tempat, misalnya pelanggaran paspor dan visa, pemalsuan dokumen, mengeksploitir tenaga kerja, pelacuran dan lain sebagainya.

Meskipun demikian, banyak orang kurang tertarik dengan masalah lalu lintas dan angkutan jalan. Anggapan tentang kurang menariknya masalah lalu lintas dapat dilihat dari tidak banyaknya kajian atau tulisan mengenai hal itu.

Tidak banyaknya kajian, baik berupa penelitian maupun tulisan, mengenai masalah lalu lintas, khususnya yang dikaitkan dengan remaja (pelajar), mendorong peneliti untuk melakukan penelitian di bidang ini, di samping alasan status Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan atau Kota Pelajar.

Status Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan sudah tentu akan menarik minat calon pelajar dari luar daerah untuk datang menuntut ilmu di kota ini. Banyaknya pendatang yang menuntut ilmu di kota Yogyakarta, sadar tidak sadar akan semakin menambah beban berat masalah lalu lintas dan angkutan jalan yang ada, khususnya dalam penegakan hukumnya. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka peneliti berniat untuk mengadakan penelitian di bidang lalu lintas dan angkutan jalan, terutama yang dikaitkan dengan hukum pidana.

Oleh karena persoalan mengenai lalu lintas juga mencakup lalu lintas udara dan air, maka perlu ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan lalu lintas dalam penelitian ini adalah lalu lintas darat, tetapi tidak termasuk lalu lintas di atas rel.

B. Perumusan Masalah

Pelanggaran lalu lintas merupakan permasalahan yang selalu aktual sehingga perlu mendapat perhatian yang serius dari kita semua, khususnya aparat penegak hukum, untuk mencari pemecahannya. Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk itu adalah dengan cara menerapkan peraturan-peraturan yang ada secara konsisten. Seperti telah dikemukakan dalam latar belakang masalah di atas, efektifitas dari suatu peraturan dapat dilihat dan diukur dari derajat kepatuhan warga masyarakat. Disamping itu, menurut Wolf Middendorf, seperti dikutip oleh Barda Namawi, efektifitas suatu peraturan juga tergantung pada pelaksanaannya.⁶

⁶ Barda Namawi Arief, Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara (Semarang:CV. Ananta, 1994), halaman 54.

Seperti diketahui, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan merumuskan ancaman sanksi pidana kurungan atau denda jauh lebih tinggi dibandingkan dengan undang-undang yang lama (UU No. 3 tahun 1965). Perumusan ancaman pidana itu pada dasarnya dilakukan untuk menunjang berlakunya ketentuan-ketentuan dalam undang-undang yang bersangkutan, yang pada hakikatnya bertujuan untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan yang selamat, aman, cepat, lancar, tertib, dan teratur. Meskipun demikian, dalam kenyataannya pelanggaran lalu lintas masih saja terjadi, terutama oleh pelajar/remaja. Menurut catatan POLDA Daerah Istimewa Yogyakarta, pelanggaran yang dilakukan oleh pelajar menduduki ranking yang tinggi dibandingkan dengan pelanggar lain. Masih terjadinya pelanggaran tersebut mengidentifikasikan belum terciptanya ketertiban lalu lintas yang dicita-citakan.

Bertitik tolak dari asumsi-asumsi tersebut, maka ada beberapa permasalahan pokok yang akan dikaji dalam penelitian ini, yaitu :

1. Apakah ketentuan-ketentuan dalam UU No. 14 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya sudah dilaksanakan secara tegas oleh aparat penegak hukum di lapangan ?
2. Apakah penerapan sanksi pidana terhadap para pelanggar dapat secara efektif menekan terjadinya pelanggaran lalu lintas yang dilakukan oleh pelajar?
3. Upaya-upaya atau kebijakan apakah yang dilakukan oleh aparat penegak hukum, khususnya kepolisian, dalam menegakkan peraturan-peraturan demi terciptanya tertib lalu lintas ?

4. Kendala-kendala apakah yang dihadapi oleh aparat kepolisian dalam rangka menegakkan peraturan-peraturan lalu lintas di jalan ?

Adapun untuk menentukan efektifitas dari sanksi pidana yang diancamkan dan diterapkan, maka variabel yang akan dijadikan patokan adalah kepatuhan responden terhadap ketentuan-ketentuan lalu lintas dan angkutan jalan, yang dapat dirinci menjadi :

1. kesesuaian sikap dan perilaku responden terhadap ketentuan-ketentuan lalu lintas dan angkutan jalan.
2. banyak sedikitnya pelanggaran yang dilakukan oleh responden.

C. Tinjauan Pustaka

Sejak dasawarsa 1980-an, ketika perkembangan jumlah kendaraan bermotor benar-benar mengalami lonjakan yang sangat hebat, keleluasaan bergerak manusia Indonesia menembus ruang spasial mencapai tingkat yang sangat tinggi. Apabila pada sepuluh tahun sebelum itu rata-rata penduduk Indonesia jarang melakukan perjalanan lebih dari 50 kilometer per tahun di luar lingkungan rumahnya, kini melalui jasa transportasi modern semakin banyak penduduk Indonesia melakukan perjalanan tidak kurang dari 2000 kilometer per tahun di luar lingkungan rumahnya. Dari gambaran tersebut, maka tidak dapat diragukan lagi bahwa alat transportasi, terutama kendaraan bermotor, tiba-tiba telah mentransformasikan masyarakat Indonesia menjadi sebuah masyarakat yang amat dinamis, dari suatu masyarakat yang nyaris tidak bergerak menjadi suatu masyarakat yang terus bergerak (*society in motion*).

Kehadiran undang-undang lalu lintas dengan beberapa peraturan pelaksanaannya pada hakikatnya memiliki relevansi pada tiga hal, yakni kondisi jalan, keadaan kendaraan, dan lebih dari semuanya itu adalah kualitas pengemudi dan pengguna jalan lainnya. Undang-undang lalu lintas dan peraturan pelaksanaannya tidak diperlukan apabila interaksi diantara ketiganya menimbulkan situasi lalu lintas yang dapat diramalkan. Keberadaan undang-undang lalu lintas sebaliknya menjadi sangat mendesak apabila salah satu atau kombinasi dari ketiga faktor tersebut justru menimbulkan masalah, dan sebagai akibatnya situasi lalu lintas menjadi tidak mudah untuk diperkirakan. Undang-undang tersebut diperlukan keberadaannya apabila, misalnya, struktur dan kondisi jalan tidak memenuhi syarat sehingga arus lalu lintas menjadi sangat membingungkan oleh karenanya. Undang-undang tersebut juga dituntut peranannya pada situasi dimana jumlah kendaraan sangat banyak, kepadatan lalu lintas sangat tinggi, dan ragam kendaraan sangat bervariasi, sehingga situasi lalu lintas jalan menjadi sangat tidak teratur. Lebih dari semua itu, undang-undang lalu lintas dan peraturan pelaksanaannya diperlukan kehadirannya apabila pengemudi dan pengguna jalan lainnya tidak memakai jalan dan kendaraan dengan kesadaran yang tinggi untuk melindungi keselamatan diri mereka dan orang lain. Dengan perkataan lain, fungsi utama dari peraturan-peraturan mengenai lalu lintas itu adalah untuk memelihara keselamatan lalu lintas dengan cara mengendalikan perilaku lalu lintas yang berbahaya. Peraturan-peraturan tersebut diperlukan sebagai jembatan untuk menghubungkan kesediaan para pemakai jalan untuk melindungi keselamatan diri mereka dan orang lain, dan keharusan untuk melakukan apa yang perlu mereka lakukan untuk

menurunkan peluang terjadinya kecelakaan lalu lintas ke tingkat minimal. Adapun untuk memperkuat berlakunya kaedah-kaedah yang telah dirumuskan di dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, pembentuk undang-undang merasa perlu untuk mencantumkan sanksi pidana dalam beberapa pasalnya.

Perumusan sanksi pidana dalam peraturan-peraturan di bidang lalu lintas kiranya tidak terlepas dari kebijakan penggunaan hukum pidana sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial, yang menurut Muladi termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum.⁷

Dengan bahasa yang lain Eldefonso dan Coffey mengatakan, bahwa "from this philosophical viewpoints, all regulated behaviour, from family activities to vehicle speed, are functions of contemporary criminal law enforcement".⁸

Pada tinjauan historis, upaya untuk mencegah dan mengendalikan masalah-masalah di bidang lalu lintas sudah lama dilakukan, bahkan sejak Indonesia masih berada dibawah penjajahan Belanda. Menurut H.L Packer, usaha pengendalian perbuatan-perbuatan yang bersifat anti sosial dengan mengenakan pidana pada seseorang yang bersalah melanggar peraturan merupakan suatu problem sosial yang mempunyai dimensi hukum yang penting.⁹ Dalam hal ini dapat dikatakan, bahwa perumusan sanksi pidana dalam peraturan-peraturan lalu lintas tersebut termasuk

⁷ Muladi dan Barda Namawi Arief, Teori-Teori dan Kebijakan Pidana, (Bandung: Alumni, 1992), halaman 149.

⁸ E. Eldofonso and A.R. Coffey, Criminal law : History, Philosophy, and Enforcement, (New York: Harpers and Row Publishers, 1981), halaman 14.

dalam kategori hukum pidana administratif. Disebut demikian karena maksud dan tujuan utama dari dibentuknya peraturan-peraturan lalu lintas itu bukan semata-mata untuk mengatur perbuatan-perbuatan yang dilarang, yang tidak boleh dilakukan.¹⁰

Hal ini berbeda dengan undang-undang hukum pidana yang dalam pasal-pasalanya hanya mengatur tentang perbuatan-perbuatan tertentu yang dilarang dengan disertai ancaman pidana bagi siapa yang melanggar larangan tersebut.

Meskipun demikian, tujuan dari penggunaan hukum pidana dalam undang-undang lalu lintas tersebut secara teoritis tidak terlepas dari tujuan penggunaan hukum pidana pada umumnya untuk menanggulangi tindak pidana. Berkaitan dengan tujuan dari suatu pidanaan, Lamintang mengatakan, bahwa pemikiran mengenai tujuan pidanaan yang dianut oleh orang-orang dewasa ini sebenarnya bukan merupakan suatu pemikiran yang baru, melainkan sedikit atau banyak telah mendapat pengaruh dari pemikiran-pemikiran para ahli atau para penulis beberapa dasawarsa yang lalu, yang pernah berpendapat mengenai dasar pembenaran dari suatu pidanaan, baik yang melihat pidanaan semata-mata sebagai pidanaan saja, maupun yang menghubungkan pidanaan dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai dengan

⁹ H.L.Packer, *The limits of criminal Sanction*, (California:Stanford University Press,1968), halaman 3

¹⁰ Dalam salah satu konsiderans UU No. 14 th 1992 tentang lalu lintas dan angkutan jalan disebutkan, bahwa untuk meningkatkan pembinaan dan penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan sesuai dengan perkembangan kehidupan rakyat dan bangsa Indonesia serta agar lebih berhasil guna dan berdaya guna. Selanjutnya dalam penjelasan umum atas undang-undang tersebut disebutkan, bahwa menyadari peranan transportasi, maka lalu lintas dan angkutan jalan harus ditata dalam satu sistem transportasi nasional secara dan mampu mewujudkan tersedianya jasa transportasi yang serasi dengan tingkat kebutuhan lalu lintas dan pelayanan angkutan yang tertib, selamat, aman, nyaman, cepat, tepat, teratur, lancar, dan dengan biaya yang terjangkau oleh daya beli masyarakat.

pidana itu sendiri.¹¹ Teori tentang tujuan pidana tersebut tidak terlepas dari keberadaan aliran-aliran dalam hukum pidana sendiri. Oleh karena itu, menurut Muladi, untuk dapat memahami secara luas dan mendalam tentang teori-teori tujuan pidana itu, maka titik tolak pembahasannya harus dikaitkan dengan aliran-aliran hukum pidana yang ada.¹² Selanjutnya dikatakan oleh Muladi dan Barda Nawawi Arief, bahwa dilihat dari sudut pandang tradisional teori-teori pidana itu dapat dibagi dalam dua kelompok, yaitu : teori absolut atau teori pembalasan (*retributive/Vergeldings Theorieen*) dan teori relatif atau teori tujuan (*utilitarian/ doel theorieen*).¹³

Apapun teori dan tujuan pidana yang dianut di Indonesia, perumusan sanksi pidana dalam undang-undang lalu lintas dan angkutan jalan harus dapat mendukung dan menjamin tercapainya maksud dan tujuan dibentuknya undang-undang tersebut. Penjelasan umum UU No 14 th 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan antara lain mengamanatkan terwujudnya pelayanan angkutan yang tertib, aman, cepat, teratur, dan lancar. Tercapainya harapan tersebut tentu tidak dapat dilepaskan dari kepatuhan warga masyarakat pada undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya. Seperti telah disebutkan dalam latar belakang masalah, kepatuhan para pengguna jalan dapat dijadikan sebagai indikator efektif tidaknya peraturan-peraturan lalu lintas. Dengan kata lain, efektifitas hukum itu berkaitan dengan pengaruh hukum yang bersangkutan terhadap warga masyarakat. Adapun inti dari pengaruh hukum terhadap masyarakat itu

¹¹ P.A.F. Larnintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, (Bandung: Armico, 1984), halaman 10.

¹² Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, (Bandung: Alumni, 1992), halaman 21.

¹³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Ibid*, halaman 10.

adalah perilaku warga masyarakat yang sesuai dengan hukum yang berlaku atau yang telah diputuskan. Apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum, maka dapat dikatakan bahwa hukum yang bersangkutan adalah efektif.

Dalam praktek penegakan hukum, khususnya hukum dibidang lalu lintas dan angkutan jalan, masalah kepatuhan pengemudi dan pengguna jalan lainnya terhadap peraturan-peraturan yang ada sering menjadi suatu permasalahan yang cukup banyak diperbincangkan. Pada umumnya yang sering dipermasalahkan adalah alasan-alasan mengapa orang bersikap patuh pada peraturan. Menurut Bierstedt, dalam Soerjono Soekanto, dasar-dasar dari kepatuhan orang terhadap suatu peraturan adalah karena¹⁴

a. *Indoctrination*

b. *Habituation*

c. *Utility*

d. *Group identification*

Sebab pertama mengapa orang mematuhi peraturan adalah kerana ia telah diindoktrinasi untuk berbuat demikian. Sejak kecil manusia telah didik untuk mematuhi peraturan-peraturan yang berlaku dalam masyarakat, bahkan sejak lahir manusia telah diikat oleh peraturan-peraturan. Semula manusia menerima kaedah-kaedah yang ada secara tidak sadar, kemudian melalui proses sosialisasi manusia dididik untuk mengenal, mengetahui serta mematuhi kaedah-kaedah tersebut.

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Ibid*, halaman 225.

Akibat proses sosialisasi yang sejak kecil dialami oleh seseorang, maka lama kelamaan kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku menjadi suatu kebiasaan. Pada mulanya adalah sukar sekali bagi orang untuk mematuhi peraturan-peraturan yang ada, yang seolah-olah mengekang kebebasan. Akan tetapi, jika peraturan-peraturan tersebut setiap hari harus dijalani, maka lama kelamaan menjadi suatu kebiasaan untuk mematuhi, terutama jika orang sudah terbiasa dengan perbuatan-perbuatan yang sesuai dengan peraturan tersebut.

Pada dasarnya manusia mempunyai kecenderungan untuk hidup dengan pantas dan teratur. Tetapi apa yang pantas dan teratur untuk seseorang belum tentu demikian untuk orang lain. Oleh karena itu diperlukan suatu patokan tentang kepantasan dan keteraturan tersebut. Patokan-patokan tersebut merupakan pedoman-pedoman atau takaran-takaran tentang tingkah laku, yang salah satunya diwujudkan dalam bentuk peraturan. Dengan demikian, maka salah satu faktor yang menyebabkan orang taat pada peraturan adalah karena kegunaan dari peraturan tersebut.

Pada akhirnya dapat dikatakan bahwa seseorang bersikap patuh pada suatu peraturan, karena sikap patuh tersebut merupakan salah satu sarana untuk mengadakan penyesuaian dengan kelompoknya. Seseorang mematuhi peraturan-peraturan yang berlaku dalam kelompoknya bukan karena ia menganggap kelompoknya itu lebih dominan dari kelompok-kelompok lainnya, tetapi justru karena ingin mengadakan penyesuaian dengan kelompoknya tadi.

Seperti diketahui, bahwa terdapat bermacam-macam derajat kepatuhan terhadap peraturan, mulai dari derajat konformitas yang tinggi sampai pada mereka yang disebut

sebagai golongan non konformis. Bahkan pada masyarakat yang mempunyai kebudayaan dan struktur sosial yang sederhana dapat dijumpai orang-orang yang tidak mematuhi kaedah-kaedah. Apalagi dalam masyarakat modern yang bersifat kompleks, dimana terdapat bermacam-macam tata kaedah, maka akan dijumpai keanekaragaman dalam derajat kepatuhannya. Berkaitan dengan hal itu, Soerjono Soekanto mengatakan:¹⁵

Seorang warga masyarakat menaati hukum, karena perbagai sebab, sebab-sebab itu adalah, misalnya :

1. Takut karena sanksi negatif, apabila hukum dilanggar.
2. Untuk menjaga hubungan baik dengan penguasa.
3. Untuk menjaga hubungan baik dengan rekan-rekan sesamanya.
4. Karena hukum tersebut sesuai dengan nilai-nilai yang dianut.
5. Kepentingannya terjamin.

Apabila dilihat secara teoritis, alasan keempat mengapa orang menaati hukum merupakan hal yang paling baik. Hal ini disebabkan oleh karena pada alasan pertama, kedua, dan ketiga penerapan hukumnya senantiasa harus diawasi oleh aparat penegak hukum, agar hukum tersebut benar-benar ditaati dalam kenyataannya. Begitu pula dengan alasan kelima, pengawasan terhadap pelaksanaan hukum masih diperlukan untuk mereka yang merasa tidak terjamin kepentingannya oleh hukum yang ada.

Sebab atau alasan orang menaati hukum di atas, khususnya alasan pertama, sepertinya benar-benar dipahami oleh pembentuk UU no 14 th 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dengan merumuskan ancaman sanksi, baik kurungan maupun denda, yang relatif tinggi terhadap pelanggaran lalu lintas. Ketakutan warga

¹⁵ Soerjono Soekanto, Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat, (Bandung: Alumni, 1983), halaman 126.

masyarakat terhadap ancaman sanksi, khususnya denda, yang tinggi tersebut kemudian diekspresikan dengan berbagai aksi mogok dan berdemonstrasi untuk menuntut ditanggungkannya atau bahkan dicabutnya undang-undang tersebut.¹⁶

Mengenai hubungan antara rasa takut pada sanksi dengan kepatuhan pada aturan hukum itu O.K. Chaerudin mengatakan :¹⁷.

Dalam hubungan antara hukum dengan perilaku warga masyarakat, terdapat adanya unsur *pervasive socially* (penyerapan sosial), artinya bahwa kepatuhan dan ketidakpatuhan terhadap hukum serta hubungannya dengan sanksi atau rasa takut terhadap sanksi dikatakan saling relevan atau memiliki suatu pertalian yang jelas apabila aturan-aturan hukum dengan sanksi-sanksinya atau dengan perlengkapannya untuk melakukan tindakan paksaan (oleh Polisi, Jaksa, Hakim, dan sebagainya) sudah diketahui atau dipahami arti dan kegunaannya oleh individu atau masyarakat yang terlibat dengan hukum itu.

Selanjutnya ia mengatakan, bahwa hal tersebut memang bisa dimengerti, karena orang mungkin saja bertindak tidak sejalan dengan hukum karena ia tidak mengerti akan tujuan dan kegunaan dari hukum tersebut.

Perumusan sanksi pidana, baik kurungan maupun denda, dalam undang-undang lalu lintas dan angkutan jalan sebagai salah satu sarana untuk menanggulangi terjadinya pelanggaran lalu lintas, belum merupakan hal yang tuntas dan konkrit sehingga dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Undang-undang tersebut masih perlu difungsikan melalui upaya penegakan hukum. Di samping itu dalam kerangka pembicaraan mengenai efektivitas suatu sanksi, pembahasan mengenai penegakan hukum tidak dapat dipisahkan darinya. Selanjutnya dalam pembicaraan mengenai

¹⁶ Dalam Tabloid Editor No. 47/thn V/15 Agustus 1992 antara lain diberitakan bahwa sopir-sopir angkutan umum di Yogya, Semarang, dan Jember melakukan aksi mogok. Dan selebaran-selebaran gelap mengajak mogok secara meluas menyelip di kaca-kaca jendela awak kendaraan umum di Jakarta, dan Surabaya.

operasionalisasi sanksi pidana dalam undang-undang lalu lintas, peneliti akan menggunakan istilah penegakan hukum karena istilah ini pada hakikatnya sama dengan istilah operasionalisasi atau konkretisasi hukum pidana. Hal tersebut juga dikatakan oleh Muladi dan Barda Nawawi Arief, sebagai berikut:¹⁸

Fungsionalisasi hukum pidana dapat diartikan sebagai upaya untuk membuat hukum pidana itu dapat berfungsi, beroperasi atau bekerja dan terwujud secara konkret. Jadi istilah fungsionalisasi hukum pidana dapat diidentikkan dengan istilah operasionalisasi atau konkretisasi hukum pidana yang pada hakikatnya sama dengan pengertian penegakan hukum pidana.

Hukum, termasuk hukum pidana, berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Oleh karena itu, agar kepentingan manusia terlindungi hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum ini dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena ada pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Menurut Sudikno dalam menegakkan hukum itu ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu : kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*), dan keadilan (*Gerechtigkeit*).¹⁹

Berkaitan dengan penegakan hukum, Roscoe Pound berpendapat bahwa ada tiga teori tentang penegakkan hukum yang terdapat dalam ilmu hukum pada waktu ini, pertama, teori analitis, yang para penganutnya berupaya membuat kotak-kotak untuk undang-undang yang ada, satu kotak untuk tiap perkara yang konkret dan memasukkan tiap perkara yang dihadapi ke dalam satu kotak yang lain dengan suatu proses yang

¹⁷. O.K. Chaerudin, *Sosiologi Hukum*, (Jakarta:Sinar Grafika, 1991), halaman 139-140.

¹⁸. Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, (Bandung:Alumni, 1992), halaman 157.

¹⁹. Sudikno Mertokusumo, *Penegakan Hukum dan Penemuan Hukum*, Makalah Pada Penataran Dosen Hukum Perdata/Dagang

memakai logika semata-mata, serta merumuskan hasilnya dalam satu putusan. Kedua, teori yang bersendikan sejarah (*historical theory*), yang memandang undang-undang sebagai satu kelanjutan dan perkembangan dari hukum yang telah ada sebelumnya. Teori ini menyatakan, jika hukum itu berada dalam bentuk satu himpunan putusan yang dilaporkan, maka putusan yang kemudian dianggap hanya sebagai suatu pernyataan dan pelukisan dari asas yang akan ditemukan dengan menyelidiki sejarah putusan yang lebih lama sebagai konsepsi dan prinsip hukum yang sedang berkembang, yang akan ditemukan dengan mempelajari hukum yang lebih tua. Ketiga, teori adil (*equitable theory*), yang mementingkan suatu penyelesaian yang dapat diterima oleh akal sehat dan adil bagi perselisihan individu. Penganut teori ini mengatakan bahwa penerapan hukum itu bukan suatu proses yang mekanis semata-mata, penerapan hukum tidak meminta logika saja, tetapi juga penilaian moral terhadap situasi istimewa.²⁰

Penegakan hukum merupakan hal yang tidak dapat dipandang mudah karena ada berbagai faktor yang mempengaruhinya. Rumitnya masalah penegakan hukum ini tergambar dari pendapat Satjipto Rahardjo yang mengatakan bahwa menjalankan hukum itu tidak segampang memencet tombol mesin otomatis. Masalah penegakan hukum itu menyangkut perilaku manusia, baik aparat maupun publiknya, dan karena itu mengandung pilihan-pilihan tentang apa yang akan dilakukan. Kepastian hukum menjadi keadaan yang diinginkan, dan bukan suatu kenyataan obyektif seperti

²⁰ Roscoe Pound, Pengantar Filsafat Hukum : diterjemahkan oleh Mohamad Radjab, (Jakarta: Bharatara Karya Aksara, 1982), halaman 65-68.

anggapan yang ada banyak dalam masyarakat, khususnya pada para yuris dogmatis. Oleh karena perilaku manusia memiliki banyak variabel, maka penegakan hukum tidak pernah merupakan suatu proses yang sederhana.²¹

Penegakan hukum, apapun teori yang melandasinya, tidak akan lepas dari lembaga/aparat yang menerapkan dan melaksanakan hukum yang bersangkutan, seperti yang dikatakan oleh Lili Rasjidi sebagai berikut:²²

Pembicaraan tentang komponen sistem penerapan hukum meliputi tiga komponen utama, yaitu komponen hukum yang akan diterapkan, institusi yang akan menerapkannya, dan personil dari institusi penyelenggara ini umumnya meliputi lembaga-lembaga administratif dan lembaga-lembaga yudisiil seperti, polisi, jaksa, hakim, dan berbagai institusi yang berfungsi menyelenggarakan hukum secara administratif pada jajaran eksekutif.

Di bidang lalu lintas, polisi lalu lintas merupakan aparat penegak hukum yang mungkin paling bertanggung jawab untuk membuat undang-undang lalu lintas menjadi aturan yang hidup. Polisi lalu lintas adalah organ hukum yang pertama kali bersinggungan dengan para pengemudi dan para pengguna jalan lainnya, bahkan terlibat langsung dengan segala masalah lalu lintas. Penegakan hukum di bidang lalu lintas mungkin akan menghadapi banyak kendala, baik karena sarana atau prasarana yang kurang memadai, kondisi fisik jalan yang kurang mendukung, tidak terampilnya aparat, kurang sadar dan kurangnya pengetahuan warga masyarakat akan hukum, sampai kepada masalah moral etika aparat dan warga masyarakat. Dengan adanya kendala-kendala dalam penegakkan hukum, termasuk di bidang lalu lintas, maka bukan

²¹. Satjipto Rahardjo, Rumitnya Penegakan Hukum, Kompas, 6 Oktober 1993, halaman 5.

²². Lili Rasjidi, dan I.B. Wyasa Putra, Hukum Sebagai Suatu Sistem, (Bandung:remaja Rosdakarya, 1993), halaman 114.

tidak mungkin yang akan muncul di permukaan adalah *actual enforcement* yang penuh diskresi.²³

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran, pengetahuan serta pemahaman mengenai penegakan hukum di bidang lalu lintas, khususnya yang dilakukan polisi. Berkaitan dengan permasalahan yang harus dicari jawabannya, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mendapatkan gambaran mengenai pelaksanaan UU No. 14 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan beserta peraturan pelaksanaannya oleh aparat penegak hukum di lapangan.
2. Untuk mendapatkan gambaran dan pengetahuan mengenai efektifitas sanksi pidana, khususnya pidana denda, dalam mencegah terjadinya pelanggaran lalu lintas, terutama yang dilakukan oleh pelajar. Selanjutnya mengkaji gambaran dan pengetahuan tersebut agar dapat diberikan sumbangan pemikiran dalam penerapan sanksi pidana demi untuk mencegah pelanggaran lalu lintas.
3. Untuk mendapatkan gambaran mengenai upaya-upaya yang dilakukan oleh Kepolisian dalam menegakkan peraturan-peraturan di bidang lalu lintas.

²³. Muladi, Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Semarang, 24 Februari 1990, halaman 33.

4. Untuk mendapatkan gambaran mengenai kendala-kendala yang dihadapi aparat dalam menegakkan peraturan-peraturan lalu lintas, kemudian diberikan sumbangan pemikiran untuk mengatasi kendala-kendala tersebut.

E. Manfaat Hasil Penelitian

Hasil yang diperoleh dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang cukup berarti, baik dari segi praktis penerapan sanksi pidana pada pelanggaran lalu lintas maupun segi teoritis ilmu hukum pidana.

1. Manfaat dari segi praktis :

a. Bagi aparat penegak hukum :

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan pada aparat penegak hukum, khususnya polisi, dalam upaya menegakkan peraturan-peraturan dibidang lalu lintas sehingga dapat dicapai hasil yang maksimal.

b. Bagi masyarakat pengguna jalan

Hasil dari penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan gambaran dan pengetahuan mengenai peraturan-peraturan dan permasalahan dalam lalu lintas sehingga masyarakat diharapkan untuk lebih meningkatkan partisipasinya dalam menciptakan kondisi lalu lintas yang aman, nyaman, tertib, dan lancar.

c. Bagi peneliti

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sarana bagi peneliti untuk lebih memperdalam pengetahuan mengenai materi penegakan hukum,

khususnya pidana, dan mengembangkan gagasan pemikiran dalam menghadapi permasalahan-permasalahan aktual dibidang lalu lintas dan angkutan jalan.

2. Manfaat dari segi teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu pengetahuan di bidang hukum pidana. Selanjutnya hasil penelitian yang dituangkan ke dalam karya ilmiah (tesis) ini juga diharapkan dapat melengkapi khasanah kajian terhadap masalah penegakan hukum di bidang lalu lintas, terutama yang berkaitan dengan efektifitas sanksi pidana dalam penanggulangan pelanggaran lalu lintas.

F. Metode Penelitian

1. Desain/spesifikasi penelitian dan metode pendekatan

Berpijak pada judul dan permasalahan yang melandasi penelitian ini, maka penelitian ini dapat disebut sebagai penelitian deskriptif (*descriptive research*), yaitu penelitian untuk memecahkan masalah yang ada pada masa sekarang (masalah aktual), dengan mengumpulkan data, menyusun, mengklasifikasikan, menganalisis, dan menginterpretasikannya.²⁴ Sedangkan untuk mendapatkan hasil yang diharapkan, penelitian ini akan dilakukan dengan menitik beratkan pada pendekatan yuridis empiris, yaitu dengan mengkaji pendapat dan sikap dari responden, yang terdiri dari pengguna jalan, serta pendapat dari nara sumber yang relevan, dalam hal ini adalah polisi lalu lintas. Selain pendekatan yuridis empiris, penelitian ini juga

akan didukung dengan melakukan pendekatan yuridis normatif, yaitu dengan mempelajari dan menganalisis data sekunder yang berupa data resmi mengenai pelaksanaan penegakan hukum di bidang lalu lintas, serta data mengenai pelanggaran lalu lintas, juga data sekunder berupa bahan-bahan hukum, terutama bahan hukum primer yang berupa Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya.

2. Lokasi penelitian

Seperti telah disebutkan dalam latar belakang masalah, Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan wilayah dengan kondisi lalu lintas yang bersifat "mix traffic". Di wilayah ini berbagai kendaraan dengan jenis, bobot, dan ukuran yang berbeda, mulai dari kendaraan yang mempergunakan tenaga hewan sampai kendaraan bermotor dengan kecepatan tinggi seringkali berada pada ruas jalan yang sama. Kondisi lalu lintas yang demikian itu lebih mungkin untuk menjadikan situasi lalu lintas yang tidak teratur, sehingga membahayakan pengguna jalan. Kondisi lalu lintas yang demikian itu mungkin memerlukan penanganan khusus oleh aparat, sehingga dapat diciptakan suatu ketertiban. Di samping itu predikat Yogyakarta sebagai Kota Pelajar seringkali dijadikan barometer dalam penanganan masalah-masalah yang berkaitan dengan pelajar (remaja) oleh kota-kota lainnya. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan itulah maka peneliti menentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai lokasi penelitian. Guna melacak dan mengumpulkan data yang diperlukan, maka lokasi penelitian tersebut dapat dirinci sebagai berikut :

²⁴. Soenaryo, Metode Riset I, (Surakarta:Universitas Sebelas Maret 1985), halaman 8

- Polda D I Y
- Polresta Yogyakarta
- Polres Sleman
- Polres Bantul
- Kanwil Departemen Perhubungan DIY
- DLLAJR Propinsi DIY
- SMU Negeri 11 Yogyakarta
- SMU Negeri Sewon
- SMU Santa Maria
- SMU Tirtonirmolo Bantul
- SMU Kolese De Britto
- Kantor Statistik DIY

Penentuan lokasi penelitian tersebut di atas tidak bersifat tertutup atau mengikat, apabila pada saat pelaksanaan peneliti memperoleh informasi mengenai data relevan dengan penelitian ini, maka peneliti dapat merubah atau mengembangkan lokasi penelitian.

3. Populasi, teknik sampling dan sample

Seperti telah disebutkan dalam metode pendekatan di atas, penelitian ini lebih menitik beratkan pada pendekatan yuridis empiris. Dengan demikian, maka masalah populasi, teknik sampling dan sampel merupakan sesuatu yang penting, bahkan sangat menentukan, seperti yang dikatakan oleh Ronny Hanitijo, jika dalam suatu

penelitian hukum sosiologis pengambilan sample tidak dilakukan dengan benar, maka kesimpulan atas penemuan-penemuannya tidak dapat digeneralisasikan pada populasi yang diteliti.²⁵

Adapun populasi dalam penelitian adalah pelajar Sekolah Menengah Umum (SMU) sebagai salah satu golongan pengguna jalan. Dari populasi penelitian yang sudah ditentukan karakteristiknya tersebut lalu diambil sampel yang sesuai.

Sebagaimana tersimpul dari permasalahan, data utama yang ingin dicari dan dianalisis adalah data mengenai penerapan sanksi pidana terhadap pengguna jalan, khususnya pelajar. Berkaitan dengan itu, maka teknik sampling yang dianggap lebih cocok dengan maksud tersebut adalah "purposive sampling". Teknik ini biasa dipilih karena alasan waktu, tenaga, dan biaya sehingga tidak dapat mengambil sampel yang besar jumlahnya dan jauh letaknya. Oleh karena itu teknik sampling ini ditentukan berdasarkan tujuan tertentu dan harus memenuhi persyaratan antara lain : didasarkan pada ciri-ciri, sifat-sifat atau karakteristik tertentu yang merupakan ciri utama populasi, subyek yang diambil sebagai sampel harus benar-benar merupakan subyek yang paling banyak mengandung ciri-ciri yang terdapat pada populasi, dan penentuan karakteristik populasi dilakukan dengan teliti dalam studi pendahuluan.²⁶

²⁵. Ronny Hanitijo, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 1994), halaman 46.

²⁶. Ibid, halaman 51

4. Teknik pengumpulan data

Bertitik tolak dari dua pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini (yuridis empiris dan yuridis normatif), maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah :

a. Studi lapangan (*field research*)

Cara ini dilakukan untuk memperoleh data primer, yaitu data yang diperoleh dari nara sumber atau responden secara langsung. Adapun teknik yang dipergunakan adalah dengan memberikan daftar pertanyaan (kuesioner) yang sudah disusun sebelumnya.

b. Studi kepustakaan (*library research*)

Dalam hal ini peneliti akan mengumpulkan data sekunder yang dapat diperoleh dari bahan-bahan tertulis yang terdiri dari bahan-bahan hukum, data resmi pada instansi-instansi pemerintah, buku-buku literatur, dan berbagai artikel dari media massa.

5. Metode analisis data

Data yang telah dikumpulkan, kemudian dicatat secara kuantitatif dan diolah dengan melalui proses editing, koding, dan tabulasi. Data yang telah ditabulasikan tersebut kemudian dikaji dan dianalisis dengan mempergunakan pemikiran yang logis akan diinterpretasikan dan dianalisis dengan menggunakan metode kuantitatif.

Adapun metode berfikir yang akan mendasari penarikan kesimpulan adalah metode induktif, yaitu metode berfikir dengan berlandaskan pada pengolahan dan analisis data yang telah diperoleh, yang dasarnya bersifat khusus, untuk kemudian ditarik

kesimpulan yang bersifat umum. Kesimpulan yang diperoleh dari hasil analisis data ini merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran ringkas mengenai pokok-pokok bahasan yang diuraikan di dalam tesis. Pada garis besarnya, tesis ini menguraikan hal-hal sebagai berikut :

BAB I. Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah, yang pada pokoknya adalah perkembangan di bidang teknologi transportasi selain membawa kemudahan-kemudahan juga dapat mengakibatkan kerugian-kerugian yang tidak diinginkan. Untuk itu dikeluarkanlah peraturan-peraturan yang diharapkan dapat dijadikan pedoman berperilaku di jalan. Peraturan-peraturan tersebut juga mengancamkan sanksi pidana bagi barang siapa yang melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan. Meskipun demikian, pelanggaran lalu lintas masih saja terjadi. Berkaitan dengan latar belakang masalah tersebut kemudian dirumuskan beberapa permasalahan. Dalam bab ini juga dirumuskan tujuan dan manfaat penelitian dan metode penelitian yang dipakai.

BAB II. Dalam bab ini diuraikan mengenai tinjauan historis terhadap peraturan lalu lintas. Tinjauan ini menunjukkan bahwa masalah lalu lintas dan angkutan jalan sudah mendapat perhatian pemerintah, bahkan sejak jaman penjajahan Belanda. Juga diuraikan mengenai peraturan-peraturan dibidang lalu lintas dan angkutan jalan yang berlaku khusus di Yogyakarta. Disusunnya peraturan-peraturan lalu lintas di masing-

masing daerah itu menunjukkan perkembangan dan karakteristik lalu lintas dan angkutan jalan yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya.

BAB III. Dalam bab ini akan diuraikan tentang beberapa teori mengenai kepatuhan hukum, termasuk di dalamnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan hukum tersebut. Juga akan diuraikan mengenai hubungan antara penegakan hukum dan efektifitas sanksi. Pada uraian ini akan dijelaskan bahwa efektifitas sanksi tidak terlepas dari faktor penegakan hukum. Padahal penegakan hukum itu sendiri tidak terlepas dari adanya beberapa faktor yang mempengaruhi.

BAB IV. Bab ini merupakan bab penyajian data dan analisis. Dalam bab ini akan dilakukan dianalisis terhadap data yang diperoleh dari penelitian, baik data dari nara sumber maupun data dari responden penelitian. Penganalisisan tersebut dilakukan dengan mempergunakan dasar-dasar teori yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya.

BAB V. Hasil dari analisis data yang dilakukan dalam Bab IV kemudian dijadikan dasar dalam penarikan kesimpulan dan pemberian rekomendasi, yang akan dilakukan dalam Bab V ini.

BAB II

TINJAUAN TENTANG PERATURAN-PERATURAN

LALU LINTAS DAN ANGKUTAN JALAN

A. Suatu Tinjauan Historis Terhadap Peraturan-Peraturan Lalu Lintas

Tujuan untuk melakukan tinjauan historis terhadap peraturan-peraturan lalu lintas dan angkutan jalan yang berlaku di Indonesia, salah satunya, adalah untuk menunjukkan bahwa persoalan lalu lintas dan angkutan jalan sudah dianggap penting sejak dahulu, bahkan ketika masalah lalu lintas tersebut belum begitu rumit dan kompleks seperti sekarang ini. Di samping itu, tinjauan historis ini juga bermaksud untuk melihat berlangsungnya proses introduksi dan perkembangan suatu sistem hukum asing ke dalam suatu tata kehidupan dan tata hukum bangsa Indonesia yang otonom.¹

Peraturan-peraturan lalu lintas yang akan ditinjau tidak meliputi peraturan lalu lintas di udara, di dalam maupun di atas air, juga tidak meliputi lalu lintas di atas rel. Masalah lalu lintas dan angkutan jalan ini begitu penting karena menyangkut gerak dinamika manusia dan masyarakat di jalan, baik menggunakan maupun tidak menggunakan moda transportasi.

Semula pada jaman penjajahan Belanda berlaku *Rijwielreglemen* (S. 1910 no. 465) dan *Motorreglement* (S. 1917 no. 73). Dalam perkembangannya kedua

¹ Suatu studi historis terhadap peraturan-peraturan yang berlaku di Indonesia secara khusus dilakukan oleh Soetandyo Wignyosoebroto dalam bukunya " Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, (Jakarta: Raja Grafindo, 1994).

peraturan itu dinyatakan tidak berlaku oleh suatu peraturan baru yang disebut Wegverkeersordonantie, Regeling van het Verkeer op de Openbare Wegen (Ordonansi tertanggal 23 pebruari 1933, S. 1933 no. 86 jo. 249, yang mulai berlaku tanggal 1 September 1933). Wegverkeersordonantie atau WVO tersebut kemudian dirubah dan ditambah dengan S. 1938 no. 657 dan S. 1940 no. 72, serta yang terakhir diubah dan ditambah menjadi undang-undang lalu lintas jalan (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1951, Lembaran Negara 1951 no. 42 , tertanggal 30 Juni 1951). WVO tersebut mempunyai beberapa peraturan pelaksanaan, yaitu :

1. Peraturan Pemerintah Lalu Lintas Jalan yang merupakan peraturan pemerintah tertanggal 15 Agustus 1936 (Lembaran Negara no. 451), untuk melaksanakan Undang-Undang Lalu Lintas Jalan sebagaimana yang telah diubah dan ditambah, terakhir dengan peraturan pemerintah Nomor 28 tertanggal 1 Juli 1951 (Lembaran Negara No. 47).
2. Penetapan Lalu Lintas Jalan Perhubungan, yakni Surat Keputusan Direktur Perhubungan dan Pengairan tertanggal 26 September 1936 no. w. 1/9/2, Lembaran Tambahan no. 13699, sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir dengan Penetapan Menteri Perhubungan tertanggal 1 Juli 1951 no. 2441/Ment, Lembaran Tambahan no.144.
3. Penetapan Lalu Lintas Jalan Dalam Negeri, yaitu berupa Surat Keputusan Direktorat Pemerintah Dalam Negeri, tertanggal 8 Oktober 1936 no. Pol. 35/6/1, Lembaran Tambahan no. 13700, sebagaimana telah ditambah dan diubah dengan

Surat Keputusan tertanggal 29 Desember 1938 no. Pol. 35/8/16, Lembaran Tambahan no. 14137.

Undang-Undang Lalu Lintas Jalan (UU no. 7 tahun 1951) tersebut merupakan peraturan yang berisi pokok-pokok dari masalah lalu lintas jalan yang memerlukan pengaturan lebih lanjut. Selain ketentuan-ketentuan umum yang berisi pengertian tentang komponen-komponen pokok dibidang lalu lintas jalan. Undang-undang tersebut memuat hal-hal sebagai berikut :

1. Peraturan untuk semua pemakai jalan;
2. Perlombaan jalan dan pacuan;
3. Peraturan mengenai pengemudi;
4. Peraturan-peraturan bagi pemilik dan pemegang kendaraan;
5. Nomor kendaraan bermotor;
6. Nomor kendaraan lain;
7. Kemampuan untuk meangemudikan kendaraan bermotor;
8. Waktu dinas dan waktu istirahat pengemudi kendaraan bermotor;
9. Pemeriksaan kendaraan bermotor;
10. Pemeriksaan kendaraan lain;
11. Kendaraan umum;
12. Pengangkutan penumpang dengan mobil bis umum dan mobil penumpang umum;
13. Pengangkutan barang dengan kendaraan bermotor;
14. Penetapan mengenai jalan;

15. Panitia lalu lintas jalan;

Sedangkan peraturan pemerintah tentang lalu lintas jalan, yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU no.7 Tahun 1951, lebih memerinci isi ketentuan-ketentuan dalam undang-undang tersebut, dan mencakup pokok-pokok sebagai berikut:

1. Peraturan-peraturan tentang orang-orang yang berjalan kaki;
2. Peraturan-peraturan tentang pengemudi kendaraan;
3. Kecepatan maksimal;
4. Perlombaan jalan dan pacuan;
5. Pemberian tanda dan penerangan; bentuk dan perlengkapannya;
6. Ukuran dan muatan kendaraan;
7. Aturan-aturan bagi penumpang dan pegawai mobil bis;
8. Memasang, menggandeng atau menempelkan kendaraan;
9. Hewan di jalan;
10. Nomor kendaraan bermotor;
11. Nomor kendaraan lain;
12. Kecakapan untuk mengemudikan kendaraan bermotor;
13. Waktu dinas dan istirahat bagi pengemudi kendaraan bermotor;
14. Pemeriksaan kendaraan bermotor, kereta gandengan dan kereta tempelan;
15. Kendaraan umum;
16. Pengangkutan orang dengan mobil bis dan mobil penumpang umum;
17. Pengangkutan barang dengan kendaraan bermotor;

18. Penetapan mengenai jalan;
19. Aturan-aturan hukuman;
20. Aturan-aturan pengecualian;
21. Statistik.

Selanjutnya terdapat penetapan lalu lintas jalan perhubungan yang merupakan ketetapan-ketetapan yang dikeluarkan oleh Menteri Perhubungan untuk melaksanakan pelimpahan kekuasaan yang diberikan atas dasar peraturan pemerintah lalu lintas jalan. Peraturan-peraturan tersebut kebanyakan berisi ketetapan-ketetapan yang bersifat teknis administratif, misalnya tentang rambu-rambu di jalan, perlengkapan kendaraan, muatan, dan lain-lain. Pada garis besarnya, penetapan-penetapan tersebut memuat hal-hal sebagai berikut :

1. Penetapan tanda-tanda, blanko-blanko isian, kartu, rambu, dan lain-lain;
2. Isyarat-isyarat untuk mengatur lalu lintas;
3. Tugu-tugu lalu lintas;
4. Tanda-tanda untuk pengendara sepeda yang tuli dan kurang pendengaran;
5. Lambang untuk dokter yang menjalankan praktek;
7. Peraturan-peraturan selanjutnya mengenai penerangan kendaraan;
8. Peraturan mengenai pembuatan dan perlengkapan kendaraan bermotor;
9. Isi kotak obat pada mobil bis;
10. Menetapkan daya angkut kendaraan bermotor dan kereta gandengan;
11. Cara memuat kendaraan bermotor dan kereta gandengan;

12. Ukuran dan susunan tempat duduk dan tempat berdiri pada kendaraan bermotor dan kereta gandengan;
13. Tulisan berat kendaraan, daya pengangkut, kelas jalan dan tulisan jumlah tempat duduk dan tempat berdiri;
14. Memasang kendaraan;
15. Nomor kendaraan bermotor, permintaan tanda nomor atau tanda percobaan kendaraan;
16. Contoh-contoh tanda nomor dan tanda percobaan kendaraan;
17. Penetapan huruf-huruf kendaraan bermotor;
18. Pemberian nomor untuk tanda nomor dan tanda percobaan kendaraan;
19. Pembuatan tanda-tanda;
20. Ukuran huruf dan angka;
21. Pemasangan tanda-tanda;
22. Pemberian peraturan-peraturan;
23. Daftar tanda-tanda nomor;
24. Daftar tanda percobaan jalan;
25. Daftar untuk pemegang tanda percobaan kendaraan;
26. Surat ijin mengemudi;
27. Pemeriksaan kendaraan bermotor, kereta gandengan dan kereta tempelan, organisasi dinas pemeriksaan;
28. Syarat kecakapan untuk juru periksa;
29. Peraturan lebih lanjut tentang pemeriksaan;

30. Pembuatan dan pemasangan tanda uji;
31. Peraturan tentang waktu bekerja dan istirahat bagi pengemudi kendaraan bermotor;
32. Kartu pengawasan;
33. Tanda untuk mobil bis dan mobil barang yang dilengkapi dengan kotak surat;
34. Tanda untuk mobil penumpang umum;
35. Pengangkutan barang dengan kendaraan bermotor;
36. Keterangan yang harus diberikan oleh pemegang ijin trayek;
37. Peraturan mengenai cara bekerja panitia pengangkutan;
38. Penetapan mengenai jalan; menetapkan muatan sumbu untuk kendaraan bermotor dan kereta gandengan;
39. Pengumuman pembayaran kelas jalan;
40. Peraturan tentang rambu-rambu lalu lintas;
41. Statistik kendaraan bermotor dan pemegang tanda nomor;
42. Pemegang SIM;
43. Kendaraan tidak bermotor;
44. Kecelakaan lalu lintas.

Penetapan Lalu Lintas Jalan Dalam Negeri untuk sebagian besar memuat ketentuan-ketentuan mengenai syarat-syarat bagi pengemudi kendaraan bermotor dari semua golongan. Jadi isinya adalah tentang :

1. Ketentuan mengenai pengemudi : menyelidiki kecakapan jasmani dan rohani untuk mengemudikan kendaraan bermotor;

2. Pengujian terhadap pengetahuan tentang peraturan-peraturan lalu lintas serta ketangkasan mengemudi;
3. Tanda pengenalan;
4. Tanda kenyataan;
5. Tanda penerimaan.

Dalam perkembangan selanjutnya, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1965 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya, maka WVO sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1951 telah dicabut berlakunya. UU no. 3 tahun 1965 tersebut diundangkan dalam Lembaran Negara tahun 1965 no. 25, tertanggal 1 April 1965. Dalam Bab XVI, Pasal 36 mengenai Ketentuan Peralihan dinyatakan, bahwa peraturan-peraturan pelaksanaan yang berlaku pada waktu sekarang masih tetap berlaku hingga diubah dengan peraturan-peraturan atas dasar UU no 3 tahun 1965. Ketentuan-ketentuan pokok dari undang-undang tersebut mencakup :

1. Ketentuan untuk semua pemakai jalan;
2. Pengemudi;
3. Penomoran kendaraan bermotor;
4. Pengujian kendaraan bermotor;
5. Kendaraan tidak bermotor;
6. Ketentuan mengenai jalan;
7. Peranan pemerintah di bidang pengangkutan jalan raya;
8. Pengangkutan orang dengan kendaraan bermotor;

9. Pengangkutan barang dengan kendaraan bermotor;
10. Pengusahaan pengangkutan dengan kendaraan bermotor;
11. Ketentuan-ketentuan mengenai bengkel umum untuk kendaraan bermotor;
12. Kendaraan bermotor serta alat-alatnya;
13. Dewan angkutan darat;
14. Ketentuan pidana;
15. Ketentuan peralihan.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1965 merupakan dasar dari peraturan-peraturan lalu lintas dan angkutan jalan raya yang dikeluarkan pada waktu itu. Berkaitan dengan itu, akan diuraikan hal-hal pokoknya yang dianggap penting. Uraian tersebut selalu berkaitan dengan Peraturan Pemerintah Lalu Lintas Jalan sebagai peraturan pelaksanaannya. Menurut peraturan-peraturan tersebut, maka kompone-komponen pokok dari lalu lintas dan angkutan jalan raya adalah :

1. Jalan, yaitu setiap jalan dalam bentuk apapun yang terbuka untuk lalu lintas umum.
2. Kendaraan bermotor, yaitu setiap kendaraan yang digerakkan oleh peralatan teknik yang ada pada kendaraan itu dan biasanya dipergunakan untuk pengangkutan orang atau barang di jalan selain kendaraan yang berjalan di atas rel, termasuk kendaraan bermotor yang memiliki gandengan.
3. Mobil penumpang adalah setiap kendaraan bermotor yang semata-mata dilengkapi dengan maksimum 8 tempat duduk, tidak termasuk tempat duduk pengemudinya, baik dengan maupun dilengkapi dengan pengangkutan bagasi.

4. Mobil bis, yaitu setiap kendaraan bermotor yang diperlengkapi dengan lebih dari 8 tempat duduk tidak termasuk tempat duduk pengemudinya, baik dengan maupun tanpa perlengkapan pengangkutan bagasi.
5. Mobil barang, yakni kendaraan bermotor selain daripada yang termaksud dalam nomor 3, nomor 4 dan selain kendaraan bermotor beroda dua.
6. Kendaraan umum adalah setiap kendaraan yang biasanya disediakan untuk dipergunakan oleh umum dengan pembayaran. Menurut penjelasan UU No. 3 Tahun 1965, maka mobil belajar dari sekolah mengemudi termasuk kendaraan umum, oleh karena dalam biaya belajar telah termasuk sewa untuk memakai kendaraan tersebut selama belajar.
7. Pengemudi adalah seseorang yang mengemudikan kendaraan atau yang langsung mengawasi orang lain mengemudi. Artinya pengemudi mencakup semua orang yang mengemudikan kendaraan (baik kendaraan bermotor maupun kendaraan tidak bermotor). Orang yang sedang memberikan pelajaran kepada orang lain juga dianggap sebagai pengemudi.
8. Kereta, yaitu kendaraan yang digerakkan oleh tenaga hewan dan dipergunakan untuk mengangkut orang.
9. Gerobak adalah kendaraan yang digerakkan oleh tenaga hewan sebagai penghela dan dipergunakan untuk barang atau hewan.
10. Muatan sumbu merupakan jumlah tekanan roda-roda pada suatu sumbu yang menekan jalan.

11. Parkir adalah pemberhentian kendaraan selain dari untuk menurunkan atau menaikkan orang dengan segera, ataupun untuk memuat atau membongkar barang dalam waktu yang singkat.
12. Tempat pemberhentian adalah tempat memberhentikan dan tempat perhentian kendaraan umum untuk menurunkan dan menaikkan penumpang.
13. Pemeliharaan jalan adalah badan-badan yang seluruhnya atau sebagian besar memikul biaya pembetulan serta pemeliharaan jalan tersebut.

Dalam ketentuan-ketentuan untuk semua pemakai jalan terkait masalah penggunaan jalan, pengaturan kecepatan maksimal bagi kendaraan dan larangan terhadap kegiatan-kegiatan yang dianggap mengganggu kelancaran lalu lintas. Dalam penggunaan jalan ada larangan untuk memakainya dengan cara-cara yang dapat merintangi, membahayakan kebebasan dan keamanan lalu lintas, atau hal-hal yang menimbulkan kerusakan pada jalan tersebut. Selain berisi larangan-larangan, maka ketentuan tersebut juga memuat keharusan-keharusan. Yang perlu diketahui pula dalam rangka kepatuhan masyarakat, adalah ketentuan-ketentuan tentang pengemudi yang sebagian besar merupakan larangan-larangan dan keharusan-keharusan.

Dalam perkembangannya, Peraturan Pemerintah Lalu Lintas Jalan telah mengalami beberapa perubahan antara lain dengan Peraturan Pemerintah Nomor. 2 Tahun 1964, khususnya mengenai Pasal 24 tentang kelengkapan kendaraan bermotor. Kemudian ada juga beberapa Surat Keputusan Menteri Perhubungan, yaitu No. K.M. 170/L/Phb 75 tentang Perambuan, dan No. P.M. 3/L/Phb 75 tentang Cara-cara penempatan, Pemasangan dan Ketentuan-ketentuan lain mengenai Perambuan

Lalu Lintas di Jalan Raya. Terhadap Penetapan Lalu Lintas Perhubungan juga diadakan penambahan, antara lain dengan Surat Keputusan Menteri Perhubungan No. SK. 425/U/71 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Peringatan Berhenti, khususnya yang mengatur tanda segitiga pengamananan.

Berkaitan dengan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang diatur, perlu disinggung mengenai sanksi-sanksi pidana yang dirumuskan dalam undang-undang tersebut. Di dalam Bab XV Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1965 dinyatakan, pelanggaran terhadap aturan-aturan lalu lintas jalan merupakan tindak pidana pelanggaran. Secara umum, ketentuannya adalah bahwa pelanggaran tersebut dapat dipidana kurungan maksimal 3 bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000; barang siapa yang (Pasal 32 ayat (1)) :

1. merintangangi , membahayakan kebebasan/keamanan lalu lintas dan menimbulkan kerusakan pda jalan.
2. menyelenggarakan perlombaan atau pacuan tanpa ijin.
3. tidak mempunyai surat-surat yang diperlukan, kendaraan tidak mempunyai kelengkapan dan mengemudikan kendaraan secara tidak wajar.
4. meninggalkan kecelakaan tanpa melapor.
5. melanggar ketentuan tentang surat ijin mengemudi.
6. memperkenankan orang lain yang tidak memiliki surat ijin mengemudi untuk mengemudikan kendaraan bermotor.
7. tidak memenuhi persyaratan tentang penomoran kendaraan.
8. tidak mempunyai syarat-syarat pengujian.

9. tidak mempunyai ijin trayek bagi mobil bis umum.
10. tidak mempunyai ijin trayek untuk ke luar kota.
11. tidak ada ijin trayek pengangkutan barang oleh kendaraan umum dan tidak umum.
12. tidak memenuhi kewajiban sebagai pengusaha pengangkutan dengan kendaraan umum.
13. tidak menyesuaikan diri dengan tarif angkutan orang dan barang.
14. tidak mempunyai ijin mendirikan perusahaan pengangkutan dengan kendaraan bermotor umum.
15. tidak mempunyai ijin untuk mendirikan bengkel umum.
16. tidak mentaati perintah atau petunjuk yang diberikan yang diberikan oleh pejabat penyidik pelanggaran lalu lintas.

Apabila salah satu pelanggaran tersebut di atas dilakukan dalam masa satu tahun semenjak suatu keputusan hakim dijatuhkan terhadap yang bersalah karena pelanggaran yang sama, maka pidana kurungan dapat ditambah dengan sepertiga dan denda dengan separuh. Dalam hal ini juga ditetapkan, bahwa pengemudi yang dengan kendaraan melakukan beberapa pelanggaran, dapat dicabut wewenangnya untuk mengemudi paling lama satu tahun dan selama-lamanya dua tahun apabila pelanggaran tersebut dilakukan dalam masa satu tahun setelah keputusan hakim yang mempunyai kekuatan tetap, terhadap tindak pidana yang sama.

Dalam perkembangannya, peraturan perundang-undangan yang mengatur lalu lintas dan angkutan jalan yang ada, terutama UU No. 3 Tahun 1965 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya serta beberapa peraturan pelaksanaannya, dianggap

sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan jaman. Berkaitan dengan itu, maka pada tahun 1992 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan untuk menggantikan undang-undang yang lama. Adapun pokok-pokok dari UU No. 14 Tahun 1992 mencakup ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

1. Asas dan tujuan
2. Pembinaan
3. Prasarana lalu lintas dan angkutan jalan
4. Kendaraan
5. Pengemudi
6. Lalu lintas
7. Angkutan
8. Lalu lintas dan angkutan bagi penderita cacat
9. Dampak lingkungan
10. Penyerahan urusan
11. Penyidikan
12. Ketentuan pidana
13. Ketentuan lain-lain
14. Ketentuan peralihan

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 merupakan pokok dari peraturan-peraturan lalu lintas dan angkutan jalan, oleh karena itu harus menjadi dasar dan

acuan bagi peraturan-peraturan pelaksanaannya. Menurut undang-undang tersebut, unsur-unsur pokok dari lalu lintas dan angkutan jalan terdiri dari :

1. Jalan adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum.
2. Terminal adalah prasarana transportasi jalan untuk keperluan memuat dan menurunkan orang dan atau barang serta mengatur kedatangan dan pemberangkatan kendaraan umum, yang merupakan salah satu wujud simpul jaringan transportasi.
3. Kendaraan adalah suatu alat yang dapat bergerak di jalan, terdiri dari kendaraan bermotor atau kendaraan tidak bermotor.
4. Kendaraan bermotor adalah kendaraan yang digerakkan oleh peralatan teknik yang berada pada kendaraan itu.
5. Perusahaan angkutan umum adalah perusahaan yang menyediakan jasa angkutan orang dan/atau barang dengan kendaraan umum di jalan.
6. Kendaraan umum adalah setiap kendaraan bermotor yang disediakan untuk dipergunakan oleh umum dengan dipungut bayaran.
7. Pengguna jasa adalah setiap orang dan/atau badan hukum yang menggunakan jasa angkutan, baik untuk angkutan orang maupun barang.

Selain itu, di dalam peraturan-peraturan pemerintah yang melaksanakan Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan juga disebutkan beberapa komponen penting lainnya, yaitu :

1. Sepeda motor adalah kendaraan bermotor beroda dua atau tiga tanpa rumah-rumah, baik dengan atau tanpa kereta samping.

2. Mobil penumpang adalah setiap kendaraan bermotor yang dilengkapi sebanyak-banyaknya 8 tempat duduk tidak termasuk tempat duduk pengemudi, baik dengan atau tanpa perlengkapan pengangkutan bagasi.
3. Mobil bis adalah setiap kendaraan bermotor yang dilengkapi lebih dari 8 tempat duduk tidak termasuk tempat duduk pengemudi, baik dengan atau tanpa perlengkapan pengangkutan bagasi.
4. Mobil barang adalah setiap kendaraan bermotor selain sepeda motor, mobil penumpang, mobil bis, dan kendaraan khusus.
5. Taksi adalah kendaraan umum dengan jenis mobil penumpang yang diberi tanda khusus dan dilengkapi dengan argometer.
6. Pengemudi adalah orang yang mengemudikan kendaraan bermotor atau orang yang secara langsung mengawasi calon pengemudi yang sedang belajar mengemudikan kendaraan bermotor.
7. Kendaraan tidak bermotor adalah kendaraan yang digerakkan oleh tenaga orang atau hewan.

Ketentuan mengenai komponen-komponen utama dari lalu lintas dan angkutan jalan tersebut di atas berhubungan langsung dengan kepentingan-kepentingan umum dari pemakai jalan. Di samping itu perlu diperhatikan juga mengenai masalah rambu-rambu lalu lintas, yang menurut Konvensi Internasional PBB di Wina pada tahun 1968 terdiri dari :

1. Rambu-rambu yang memberikan peringatan;
2. Rambu-rambu yang memberikan larangan;

3. Rambu-rambu yang memberikan perintah;
4. Rambu-rambu yang memberikan petunjuk, yang disertai dengan papan-papan tambahan.

Sama seperti peraturan-peraturan yang lama, ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 beserta peraturan pelaksanaannya juga berisi keharusan-keharusan dan larangan-larangan bagi pengemudi, disertai dengan ancaman sanksi pidana. Dalam hal ini perlu disinggung lebih lanjut mengenai ketentuan pidana di dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 yang secara menyolok berbeda dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1965, terutama dari segi tingginya ancaman sanksinya. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1965 mengancamkan sanksi pidana kurungan maksimal 3 bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000 terhadap pelanggaran lalu lintas, sedangkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 secara bervariasi mengancamkan sanksi pidana untuk pelanggaran yang terjadi. Pidana kurungan yang diancamkan bervariasi antara 3 bulan sampai 1 tahun, sedangkan pidana dendanya bervariasi antara Rp. 250.000 sampai Rp. 12 juta. Adapun pelanggaran yang diancam dengan sanksi pidana tersebut meliputi :

1. Mengemudikan kendaraan bermotor di jalan tidak sesuai dengan peruntukan, atau tidak memenuhi persyaratan teknis dan laik jalan, atau tidak sesuai dengan kelas jalan.
2. Memasukkan ke dalam wilayah Indonesia atau membuat atau merakit kendaraan bermotor, kereta gandengan, kereta tempelan, dan kendaraan khusus yang akan

dioperasionalkan di dalam negeri, yang tidak sesuai dengan peruntukannya, atau tidak memenuhi persyaratan teknis dan laik jalan, atau tidak sesuai dengan kelas jalan.

3. Mengemudikan kendaraan bermotor, kereta gandengan, kereta tempelan dan kendaraan khusus tanpa dilengkapi tanda lulus uji.
4. Mengemudikan kendaraan yang tidak memiliki tanda bukti lulus uji.
5. Mengemudikan kendaraan bermotor yang tidak didaftarkan.
6. Mengemudikan kendaraan bermotor tanpa dilengkapi STNK atau tanda nomor kendaraan.
7. Mengemudikan kendaraan tidak bermotor yang tidak memenuhi persyaratan keselamatan.
8. Mengemudikan kendaraan bermotor dan tidak dapat menunjukkan SIM atau tidak memiliki SIM.
9. Mengemudikan kendaraan bermotor dalam keadaan tidak mampu mengemudikan kendaraan secara wajar.
10. Mengemudikan kendaraan bermotor dengan tidak mengutamakan keselamatan pejalan kaki.
11. Melanggar ketentuan-ketentuan mengenai rambu-rambu, marka jalan, alat pemberi isyarat lalu lintas, gerakan lalu lintas, berhenti dan parkir, peringatan dengan bunyi atau sinar, kecepatan maksimum/minimum, tata cara penggandengan dan penempelan.
12. Tidak mengenakan sabuk keselamatan atau tidak memakai helm.

13. Menggunakan jalan di luar fungsinya atau menyelenggarakan kegiatan dengan memakai jalan tanpa ijin.
14. Meninggalkan kecelakaan tanpa melapor.
15. Tidak mengasuransikan kendaraan bermotor yang dipakai sebagai kendaraan umum.
16. Tidak mengasuransikan orang yang dipekerjakan sebagai awak kendaraan terhadap risiko kecelakaan.
17. Melakukan usaha angkutan wisata atau angkutan orang dan atau barang tanpa ijin.
18. Mengemudikan kendaraan bermotor yang tidak memenuhi persyaratan ambang batas emisi gas buang atau tingkata kebisingan.

Di samping tindak pidana yang disebutkan di atas, pengemudi juga dapat diancam dengan pasal-pasal KUHP dalam hal-hal sebagai berikut :

1. karena kealpaannya menyebabkan matinya orang (Pasal 359).
2. karena kealpaannya menyebabkan orang terluka (Pasal 360).
3. karena kealpaannya menyebabkan orang luka sedemikian rupa sehingga sakit untuk sementara waktu atau untuk sementara tidak dapat melakukan pekerjaannya (Pasal 360 ayat (2)).
4. menyebabkan suatu pekerjaan seperti yang disebut dalam Pasal 408 KUHP binasa, rusak atau tidak dapat dipakai lagi (Pasal 409).

Tindak pidana yang dirumuskan dan diancam dengan sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 digolongkan dalam jenis pelanggaran. Hal itu dengan jelas disebutkan dalam Pasal 68 undang-undang tersebut. Sedangkan

beberapa tindak pidana yang berhubungan dengan lalu lintas yang dapat dijangkau dengan ketentuan-ketentuan dalam KUHP di atas merupakan kejahatan.

Dalam hal terjadi pelanggaran lalu lintas, petugas yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan, menurut Pasal 53 Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, selain Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, juga Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan departemen yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pembinaan di bidang lalu lintas dan angkutanjalan. Wewenang penyidikan yang diberikan oleh UU No. 14 Tahun 1992 tersebut dilaksanakan sebagaimana yang dimaksud dalam UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menimbulkan reaksi pro dan kontra. Reaksi tersebut muncul berkaitan dengan ancaman sanksi, yang dianggap terlalu tinggi. Dalam Harian Jayakarta, tanggal 15 Juli 1992, Menteri Perhubungan pada waktu itu, Azwar Anas mengatakan, bahwa masyarakat tidak perlu resah dan takut terhadap sanksi UU No. 14 Tahun 1992, sebab undang-undang tersebut dibuat guna mengantisipasi keadaan 25 tahun mendatang. Lebih lanjut dikatakan bahwa sanksi denda yang diancamkan hanyalah denda maksimum. Dalam hal ini ia juga membandingkan denda dalam undang-undang lalu lintas dengan undang-undang lingkungan hidup yang juga mengancamkan sanksi denda yang tinggi hingga ratusan juta rupiah.² Mengenai sanksi pidana yang berat ini Muladi berpendapat, bahwa dalam teori hukum pidana, delik lalu lintas merupakan delik instrumental. Artinya, orang melakukan delik

karena ingin menghindari sesuatu yang kurang enak bagi dirinya, misalnya supaya dapat cepat, supaya mendapatkan keuntungan materi, dan sebagainya. Secara teoritis, pidana yang berat terhadap delik instrumental akan efektif. Tetapi dalam hal ini ada batasannya, bahwa penerapan sanksi yang berat itu harus dilakukan secara hati-hati, karena dapat menimbulkan faktor kriminogen dan penderitaan sosial.³

Pendapat yang tidak menyetujui keberadaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 antara lain tampak dari pendapat Melani, direktur LBH Bandung pada waktu itu. Ia mengatakan, bahwa UU No. 14 Tahun 1992 sebaiknya ditinjau kembali karena sanksi yang diterapkan terlalu memberatkan masyarakat.⁴ Demikian pula pendapat Frans Hendrawinata yang memperkirakan timbulnya dampak buruk dari denda yang tinggi itu, seperti bertambah hebatnya penyelesaian secara damai di jalan. Dalam hal ini ia tidak yakin jika ancaman denda yang tinggi tersebut dapat mendisiplinkan pemakai jalan.⁵

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan berisi ketentuan-ketentuan pokok dalam berlalulintas. Dari 74 pasal yang ada dalam undang-undang tersebut, 31 pasal diantaranya memerlukan pengaturan lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Berkaitan dengan itu lalu dibuatlah beberapa peraturan pemerintah yang dimaksudkan sebagai peraturan pelaksanaan dari undang-undang tersebut. Peraturan-pemerintah tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun

² .Jayakarta, tanggal 15 Juli 1992, halaman 1.

³ Kompas, tanggal 11 Juli 1992, halaman 3.

⁴ Ibid, tanggal 7 Juli 1992, halaman 3.

1993 tentang Pemeriksaan Kendaraan Bermotor di Jalan, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan, serta Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi.

Peraturan Pemerintah nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan merupakan pengaturan lebih lanjut dari Pasal 34, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39, Pasal 40, Pasal 41, dan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992. Pengaturan lebih lanjut dalam peraturan pemerintah tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan pembinaan dan penyelenggaraan angkutan jalan sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat. Angkutan jalan dengan mempergunakan berbagai macam moda angkutan berperan sangat penting bagi perkembangan ideologi, politik, ekonomi, sosial dan budaya masyarakat Indonesia. Sebagai salah satu komponen sistem perhubungan nasional, angkutan jalan pada hakikatnya menyangkut hajat hidup orang banyak karena digunakan oleh seluruh masyarakat. Dalam kedudukan dan peranan yang demikian itu, pemerintah menganggap layak untuk memberikan bimbingan dan pembinaan sehingga angkutan jalan dapat diselenggarakan secara tertib dan teratur, berhasil dan berdaya guna. Pada garis besarnya, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 mengatur hal-hal sebagai berikut :

1. Ketentuan umum, yang berisi pengertian mengenai angkutan, kendaraan, kendaraan bermotor, kendaraan umum, sepeda motor, mobil penumpang, mobil bus dan lain-lain pengertian yang dipakai dalam peraturan pemerintah ini.
2. Pengangkutan orang

⁵ Suara Pembaruan, tanggal 15 juli 1992, halaman 7.

3. Angkutan barang dengan kendaraan bermotor.
4. Perijinan angkutan.
5. Struktur dan golongan tarif angkutan.
6. Tata cara pengangkutan penumpang dan barang
7. Ketentuan peralihan.

Di dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 telah diatur ketentuan-ketentuan mengenai pemeriksaan kendaraan bermotor di jalan yang memerlukan pengaturan lebih lanjut. Pemeriksaan kendaraan bermotor di jalan pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan yang selamat, aman dan tertib. Atas dasar itulah, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1993 tentang Pemeriksaan Kendaraan Bermotor di Jalan. Pada garis besarnya peraturan pemerintah tersebut mengatur mengenai :

1. Ketentuan umum, yang berisi pengertian mengenai kendaraan bermotor dan pemeriksaan.
2. Pemeriksaan dan ruang lingkup pemeriksaan.
3. Wewenang pemeriksaan dan pelayanan pemeriksaan

Dalam peraturan pemerintah tersebut ditegaskan pula bahwa pemeriksaan kendaraan bermotor dilakukan oleh Petugas Polisi Negara Republik Indonesia dan atau Petugas Pemeriksa Pegawai Negeri Sipil yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya ada di bidang lalu lintas dan angkutan jalan sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh peraturan pemerintah ini. Pemeriksaan kendaraan bermotor dapat dilanjutkan dengan penyidikan dalam hal ditemukan terjadinya pelanggaran lalu

lintas. Sesuai dengan kebutuhan, peraturan pemerintah ini menyatakan bahwa pemeriksaan dapat pula dimanfaatkan oleh instansi lain dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan lainnya, yang pelaksanaan pemeriksaannya dilakukan oleh petugas pemeriksa dari instansi yang bersangkutan.

Peraturan pelaksanaan yang lain dari UU No.14 Tahun 1992 adalah Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan. Pembinaan dibidang lalu lintas yang meliputi aspek-aspek pengaturan, pengendalian, dan pengawasan lalu lintas harus ditujukan untuk keselamatan, keamanan, ketertiban serta kelancaran lalu lintas. Di samping itu, dalam melakukan pembinaan juga harus diperhatikan aspek kepentingan umum atau masyarakat pemakai jalan, kelestarian lingkungan, tata ruang, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, hubungan internasional serta koordinasi antar wewenang pembinaan lalu lintas jalan di tingkat pusat dan daerah serta antar instansi, sektor dan unsur terkait lainnya.

Dalam rangka pembinaan lalu lintas jalan sebagaimana tersebut di atas, maka diperlukan peraturan-peraturan yang bersifat seragam dan berlaku secara nasional, serta dengan mengingat ketentuan-ketentuan lalu lintas yang berlaku secara internasional. Di samping itu, untuk dapat lebih meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam penggunaan dan pemanfaatan jalan, diperlukan pula adanya ketentuan-ketentuan bagi pemerintah dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan perencanaan, pengaturan, pengawasan, dan pengendalian lalu lintas. Pada garis besarnya peraturan pemerintah ini mengatur hal-hal :

1. Manajemen dan rekayasa lalu lintas.

2. Jaringan transportasi jalan.
3. Kelas jalan, jaringan trayek, dan jaringan lintas
4. Perlengkapan jalan, antara lain; rambu-rambu dan marka jalan.
5. Terminal.
6. Fasilitas parkir
7. Tata cara berlalu lintas
8. Penggunaan jalan selain untuk kepentingan lalu lintas
9. Pejalan kaki
10. Kecelakaan lalu lintas
11. Pindahan kendaraan bermotor.
12. Ketentuan peralihan

Kendaraan dan pengemudi merupakan sebagian unsur pokok dalam penyelenggaraan transportasi jalan untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan yang selamat, aman, cepat, lancar, tertib, dan teratur, mampu memadukan berbagai moda transportasi, menjangkau seluruh wilayah daratan, untuk menunjang pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas, serta sebagai penunjang pembangunan nasional dengan biaya yang terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Di samping itu, kedudukan dan peranan kendaraan maupun pengemudi juga menyangkut hajat hidup seluruh lapisan masyarakat, terutama yang menyangkut perwujudan keseimbangan perkembangan antar daerah dan pemerataan hasil-hasil pembangunan. Mengingat pentingnya unsur kendaraan dan pengemudi bagi lalu lintas, maka hal tersebut perlu diatur tersendiri dalam Bab V dan VI UU No. 14

Tahun 1993. Pengaturan lebih lanjut mengenai hal itu dilakukan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi.

Pengaturan dan pembinaan kendaraan maupun pengemudi tersebut tidak dapat dipisahkan dari sistem lalu lintas dan angkutan jalan yang secara keseluruhan merupakan bagian tidak terpisahkan dari sistem transportasi nasional. Kegiatan pengaturan dan pembinaan tersebut menuntut keterlibatan serta dukungan berbagai instansi pemerintah maupun masyarakat yang mempunyai kaitan tugas dengan bidang tersebut. Untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal, diperlukan adanya pengaturan dan pembinaan secara terpadu, menyeluruh dan berkesinambungan. Hal itu dapat dicapai apabila kegiatan pengaturan dan pembinaan pada masing-masing instansi yang berkaitan dapat terkoordinasi secara teratur dan sinergis antara satu dengan lainnya. Pada garis besarnya, Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1993 mengatur hal-hal sebagai berikut :

1. Persyaratan teknis dan laik jalan kendaraan bermotor, kereta gandengan dan kereta tempelan.
2. Pengujian kendaraan bermotor.
3. pendaftaran kendaraan bermotor.
4. Bengkel umum kendaraan bermotor.
5. Persyaratan kendaraan tidak bermotor.
6. Pengemudi.
7. Ketentuan lain-lain.

Seperti telah disebutkan, keempat peraturan pemerintah yang diuraikan di atas merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Meskipun demikian, pengaturan dalam keempat peraturan pemerintah tersebut dapat dikatakan belum tuntas, karena beberapa ketentuan di dalamnya masih menunjuk pada pengaturan lebih lanjut dengan keputusan menteri perhubungan. keputusan menteri perhubungan dimaksud adalah :

1. No. KM 60/1993 tentang Marka Jalan.
2. No. KM 61/1993 tentang Rambu-Rambu Lalu Lintas.
3. No. KM 62/1993 tentang Alat Pemberi Isyarat Lalu Lintas.
4. No. KM 63/1993 tentang Persyaratan Ambang Batas Laik Jalan Kendaraan Bermotor, Kereta Gandengan, Kereta Tempelan, Karoseri, dan Bak Muatan, serta komponen-komponennya.
5. No. KM 64/1993 tentang Persyaratan Teknis Pemakaian Bahan Bakar Gas pada Kendaraan Bermotor.
6. No. KM 65/1993 tentang Fasilitas Pendukung Kegiatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
7. No. KM 66/1993 tentang Fasilitas Parkir untuk Umum.
8. No. KM 67/1993 tentang Tata Cara Pemeriksaan Persyaratan Teknis dan Laik Jalan Kendaraan Bermotor di Jalan.
9. No. KM 69/1993 tentang Penyelenggaraan Angkutan Barang di Jalan.
10. No. KM 70/1993 tentang Tarif Angkutan Penumpang dan Barang di Jalan.
11. No. KM 71/1993 tentang Pengujian Berkala Kendaraan Bermotor.

12. No. KM 72/1993 tentang Perlengkapan Kendaraan Bermotor.
13. No. KM 74/1993 tentang Biaya Administratif Pendaftaran Kendaraan Bermotor.
14. No. KM 75/1993 tentang Biaya Administratif Surat Ijin Mengemudi.
15. No. KM 76/1993 tentang Sistem Informasi Kendaraan Bermotor dan Surat Ijin Mengemudi.
16. No. KM 77/1993 tentang Kode Wilayah Pendaftaran Tanda Nomor Kendaraan Bermotor.
17. No. KM 81/1993 tentang Pengujian Tipe Kendaraan Bermotor.

B. Peraturan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya pada dasarnya berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia. Tetapi menyadari akan karakteristik masing-masing daerah, pemerintah pusat lalu memberikan wewenang kepada masing-masing pemerintah daerah untuk mengatur beberapa hal yang berkaitan dengan masalah lalu lintas dan angkutan jalan. Berdasarkan pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1990 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Dalam Bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Kepada Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Jenis urusan yang diserahkan kepada Daerah Tingkat I meliputi :

1. Penetapan kecepatan maksimum bagi kendaraan tertentu pada jalan propinsi tertentu.

2. Pengadaan, penetapan penempatan, Pemasangan dan pemeliharaan rambu-rambu lalu lintas serta tanda-tanda di jalan propinsi.
3. Penetapan peraturan-peraturan umum mengenai kendaraan tidak bermotor.
4. Penetapan tarif angkutan orang dan barang dengan kendaraan umum.
5. Pemberian ijin menjalankan kendaraan bermotor dengan pemasangan kereta gandengan lebih dari satu, termasuk kereta tempelan.
6. penetapan larangan penggunaan jalan propinsi :
 - a) bagi jenis kendaraan tidak bermotor berhubungan dengan muatan sumpunya.
 - b) bagi kendaraan bermotor yang muatan sumpunya melebihi batas maksimum untuk jalan tersebut.
7. Penetapan muatan sumbu Koran dari yang telah ditetapkan demi pemeliharaan jalan.
8. Pemberian ijin operasi angkutan jalan untuk jaringan trayek atau lintas antar Dati II yang berada dalam Dati I.
9. Pelaksanaan kegiatan-kegiatan dalam hal rekayasa lalu lintas serta manajemen lalu lintas dan angkutan untuk jaringan trayek yang meliputi beberapa Dati II dalam satu Dati I.
10. Penunjukan lokasi, pengelolaan, pelaksanaan dan pengujian kendaraan bermotor, kecuali kendaraan bermotor ABRI.

Sedangkan urusan dibidang lalu lintas dan angkutan jalan yang diserahkan kepada Daerah Tingkat II disebut dalam Pasal 5, yang meliputi :

1. Penunjukan lokasi dan pengelolaan parkir.

2. Penunjukan lokasi terminal, kecuali terminal angkutan antar kota antar propinsi; pengelolaan, pemeliharaan fisik dan ketertiban terminal.
3. Penunjukan lokasi dan pengelolaan tempat-tempat penyeberangan orang.
4. Pengaturan tentang pembatasan pengangkutan orang dengan kendaraan tidak bermotor.
5. Penunjukan lokasi dan pengelolaan, pemeliharaan dan ketertiban tempat pemberhentian (halte) untuk kendaraan umum.
6. Pengaturan tentang kewajiban memberi bantuan kepada perkumpulan dan atau badan hukum yang ditugaskan untuk menyelenggarakan pemanfaatan dan pemeliharaan rambu-rambu dan tanda-tanda lalu lintas.
7. Pemberian ijin pendirian perusahaan angkutan kendaraan bermotor.
8. Pemberian ijin pendirian perusahaan bengkel umum.
9. Penetapan ketentuan tambahan mengenai susunan alat-alat tambahan pada bis dan mobil penumpang yang dipakai sebagai kendaraan umum.
10. Pemberian ijin operasi angkutan jalan untuk jaringan trayek atau lintas daerah yang berada dalam Dati II.
11. Penetapan larangan penggunaan jalan-jalan tertentu di Dati II dengan persetujuan Gubernur atau Menteri.
12. Penetapan dibunyikannya tanda-tanda suara pada jalan-jalan tertentu dalam Dati II.
13. Pengaturan sirkulasi lalu lintas di Dati II dengan persetujuan Gubernur atau Menteri.

Khusus kepada Kabupaten Dati II atau Kotamadia juga diserahkan urusan-urusan :

1. Penetapan kecepatan maksimum bagi kendaraan di jalan-jalan tertentu.
2. Pengadaan, penetapan penempatan, pemasangan dan pemeliharaan rambu-rambu dan tanda-tanda lalu lintas.
3. Penetapan kegiatan rekayasa lalu lintas serta manajemen lalu lintas dan manajemen angkutan di kabupaten/kotamadia.
4. Penetapan larangan penggunaan jalan kabupaten/kotamadia.
5. Penetapan muatan sumbu Koran dari yang ditetapkan untuk jalan kabupaten/kotamadia.

Uraian tentang peraturan-peraturan lalu lintas yang khusus berlaku di Yogyakarta akan didasarkan pada kronologi penerbitannya dan yang sampai saat ini masih dinyatakan berlaku. Peraturan-peraturan yang dipilih dalam hal ini adalah peraturan-peraturan yang hanya menyangkut kepentingan warga masyarakat pada umumnya. Jadi tidak diuraikan peraturan yang hanya tertuju pada golongan tertentu, seperti pengusaha angkutan umum atau bengkel umum, juga tidak akan disinggung peraturan-peraturan yang bersifat teknis, seperti ijin trayek, pemasangan rambu dan lain sebagainya.

Salah satu peraturan daerah yang berkaitan dengan masalah lalu lintas dan angkutan jalan adalah Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1961 tentang Pemberian Nomor, Pemeriksaan dan Mengemudikan Kendaraan Umum Tidak Bermotor. Peraturan ini antara lain memuat tentang :

1. Pemeriksaan kendaraan umum tidak bermotor beserta hewan penariknya.
2. Hal kecakapan mengemudikan kendaraan, antara lain menetapkan :
 - a. untuk mengemudikan kendaraan tidak bermotor, pengemudi diharuskan mempunyai dan membawa Bukti Pengemudi.
 - b. syarat-syarat untuk memperoleh Bukti Pengemudi.
3. Pemeriksaan kesehatan bagi pengemudi becak.
4. Hal larangan, antara lain :
 - a. dengan sengaja memakai Bukti Periksa Layak untuk kendaraan lain.
 - b. memakai Bukti Pengemudi yang tercatat atas nama orang lain.
5. Sanksi pidana, yaitu pelanggaran ketentuan-ketentuan tertentu dalam PERDA ini diancam dengan pidana kurungan maksimal 1 bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 500.

Peraturan lainnya adalah Peraturan Daerah Kotamadia Yogyakarta Nomor 10 Tahun 1968 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah DIY Nomor 2 Tahun 1960 tentang Pemeliharaan Kebaikan, Kerapihan, Kesehatan dan Ketentraman Dalam Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan masalah lalu lintas adalah :

1. Larangan mempergunakan jalan umum, yaitu :
 - a. menggunakan jalan umum sebagai tempat penyimpanan atau penempatan benda-benda, sehingga lalu lintas terganggu.
 - b. menggunakan bagian pejalan kaki atau trotoar untuk berkendara atau menempatkan kendaraan tanpa ijin.

2. Ketentuan pidana, antara lain berupa ancaman pidana denda setinggi-tingginya Rp. 100 atau kurungan selama-lamanya 45 hari terhadap pelanggar atas larangan mempergunakan jalan umum.

Peraturan daerah yang lain adalah Peraturan Daerah Kotamadia Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 8 Tahun 1991 tentang Pemberian ijin Dispensasi Jalan. PERDA ini antara lain berisi :

1. Pemberian ijin dispensasi jalan untuk kendaraan bermotor yang berat dan muatannya melebihi kemampuan atau kelas jalan atau bertentangan dengan rambu-rambu.
2. Kewajiban pemegang ijin untuk (antara lain) :
 - a. mematuhi ketentuan berat muatan dan kecepatan kendaraan tidak melebihi dari ketentuan yang tercantum dalam ijin.
 - b. mematuhi route pada ruas-ruas jalan yang telah disebut dalam ijin.
3. Ketentuan pidana, yaitu pelanggaran atas pemberian ijin dispensasi jalan tersebut diancam pidana kurungan selama-lamanya 3 bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.

Pemerintah Daerah Dati II Kotamadia Yogyakarta juga merasa berkepentingan untuk mengatur masalah sirkulasi lalu lintas, pemasangan rambu-rambu, marka jalan, serta alat pemberi isyarat lalu lintas. Hal itu diatur dalam Keputusan Walikotamadia KDH Dati II Yogyakarta Nomor 1061/KD/1993. Sedangkan untuk mengatur kawasan tertentu, telah diterbitkan Keputusan Walikotamadia KDH Dati II Yogyakarta Nomor 1491/KD/1993 tentang Pengaturan dan Penertiban Lalu Lintas di

Jalur H Kotamadia Yogyakarta. Peraturan tersebut sebenarnya merupakan tindak lanjut dari Instruksi Gubernur KDH Dati I Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7/INSTR/1993 tentang Pengaturan dan Penertiban Lalu Lintas Jalur H, yaitu ruas-ruas jalan di kawasan Malioboro. Keputusan walikotamadia Yogyakarta tersebut pada intinya akan melaksanakan pengaturan dan penertiban lalu lintas di jalur H, yang terdiri atas :

1. Pola pengaturan arus lalu lintas.
2. Pola pengaturan parkir dan perparkiran.
3. Pengaturan arus lalu lintas di persimpangan jalan.

pemerintah daerah juga mengatur masalah perparkiran , yang diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadia Dati II Yogyakarta Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pengelolaan Perparkiran di Wilayah Kotamadia Dati II Yogyakarta. Peraturan daerah tersebut kemudian dilaksanakan dengan Keputusan Walikotamadia KDH Dati II Yogyakarta Nomor 706/KD/1995 dan disempurnakan lagi dengan Keputusan Walikotamadia KDH Dati II Yogyakarta Nomor 212 Tahun 1996. Pada dasarnya peraturan-peraturan tersebut mengatur hal-hal sebagai berikut :

1. Pengaturan pengelolaan perparkiran.
2. Pengelola perparkiran.
3. Lokasi fasilitas perparkiran.
4. Fasilitas parkir.
5. Status penyelenggaraan perparkiran.
6. Tata tertib perparkiran.

7. Retribusi.

8. Ketentuan pidana

BAB III

PENEGAKAN HUKUM DAN EFEKTIFITAS SANKSI

A. Kepatuhan Terhadap Peraturan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Hasrat untuk senantiasa hidup teratur akan menuntun warga masyarakat untuk merumuskan, mempertahankan dan mengembangkan nilai pergaulan hidup. Nilai-nilai tersebut merupakan konsepsi-konsepsi abstrak di dalam diri manusia mengenai hal-hal yang baik dan yang buruk, yang sangat besar peranannya untuk menuntun pada keteraturan kehidupan bersama. Di dalam kehidupan bermasyarakat ada kecenderungan hidup manusia diatur oleh pasangan nilai-nilai. Pasangan nilai-nilai tersebut kadang-kadang bersitegang dengan akibat goyahnya keserasian dalam kehidupan bersama, yang terkadang tidak disadari sama sekali. Salah satu contoh dari pasangan nilai itu ialah nilai ketertiban dengan nilai ketentraman. Soerjono Soekanto mengindentikkan ketertiban dengan keterikatan, dan ketentraman identik dengan kebebasan.¹ Dengan mengacu pada pendapat tersebut, apabila ketertiban diangung-angungkan, maka yang dihasilkan adalah situasi hubungan antar manusia yang kaku karena keterikatan manusia pada berbagai kaedah dan aturan. Sedangkan jika kebebasan yang diutamakan, maka dapat memunculkan ketidakteraturan.

Dari ajaran Freud dan Jung, seperti dikutip oleh Soerjono Soekanto, dapat diterangkan bahwa dalam kehidupan rohaniah manusia terjadi pergumulan atau

¹ Soerjono Soekanto, Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat, (Bandung : Alumni, 1982), halaman 18.

pergulatan antara hasrat akan kebebasan dengan hasrat akan ketertiban yang keduanya diawasi oleh hasrat akan keserasian.² Lebih lanjut dikatakan bahwa secara psikologis manusia dihayatkan oleh tiga asas, yakni :

1. Azas kenikmatan (*the pleasure principle*) yang mengakibatkan manusia cenderung untuk mencari atau mendapatkan kenikmatan sebanyak mungkin untuk dirinya sendiri dan menghindari kesengsaraan.
2. Azas realitas (*the reality principle*) yang mengarahkan manusia untuk menghadapi dunia luar yang tidak mungkin dihindarinya.
3. Azas keteguhan (*the principle of constancy*) sebagai harmonisator kedua azas atau prinsip lainnya.³

Daya kerja ketiga azas tersebut kemudian diperjelas oleh pandangan Jung yang mengatakan, bahwa dalam kehidupan tertib dan disiplin, yang merupakan hasil dominasi azas realitas, keadaan tidak sadar yang merupakan kompensator (daya azas keteguhan) akan terwujud dalam keadaan kacau. Sedangkan dalam keadaan tanpa ketertiban, sebagai hasil dominasi azas kenikmatan, ada upaya secara tidak sadar untuk mengadakan kompensasi dengan menghasilkan lambang-lambang ketertiban.⁴

Dalam kehidupan bermasyarakat, manusia, baik secara batiniah maupun rohaniah selalu berhubungan satu sama lain. Dengan kata lain, kehidupan bersama itu menyebabkan adanya interaksi, kontak atau hubungan satu dengan yang lain. Masyarakat itu merupakan tatanan sosial psikologis, dimana keberadaan sesama manusia dalam suasana kesadaran individu akan mempengaruhi pikiran, perasaan serta perbuatannya.

² Soerjono Soekanto dan Otje Salman, Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial, (Jakarta : Rajawali Pers, 1987), halaman 3.

³ Ibid, halaman 2.

⁴ Ibid

Mengingat akan banyaknya kepentingan, tidak mustahil terjadi konflik atau benturan antar sesama manusia. Konflik kepentingan itu terjadi apabila dalam melaksanakan atau mengejar kepentingannya, manusia bersinggungan dengan kepentingan orang lain. Di dalam kehidupan bermasyarakat, terjadinya konflik tersebut seringkali tidak dapat dihindarkan.

Manusia berkepentingan dengan kehidupan yang aman dan tenteram, yang berarti kepentingan-kepentingannya tidak diganggu dan ia dapat memenuhi kepentingannya dengan tenang. Berkaitan dengan itu, ia mengharapkan agar kepentingan-kepentingannya dilindungi terhadap konflik, gangguan dan bahaya yang mengancam serta menyerang.

Gangguan terhadap kepentingan atau terjadinya konflik haruslah dicegah atau tidak dibiarkan berlangsung terus, karena akan mengganggu keseimbangan tatanan masyarakat.

Manusia akan selalu berusaha agar tatanan masyarakat dalam keadaan seimbang, karena keadaan tersebut dapat menciptakan suasana tertib, damai dan aman yang merupakan jaminan kelangsungan hidupnya. Dalam ungkapan Sudikno, keseimbangan tatanan masyarakat yang terganggu haruslah dipulihkan ke keadaan semula (*restitutio in integrum*).⁵

Perlindungan kepentingan yang diharapkan oleh manusia dalam kehidupan bermasyarakat itu tercapai dengan terciptanya pedoman atau aturan hidup, yang menentukan bagaimana manusia harus bertingkah laku dalam masyarakat, agar tidak

merugikan orang lain dan dirinya sendiri. Pedoman, patokan atau ukuran untuk bersikap dan berperilaku dalam kehidupan bersama itu disebut norma atau kaedah sosial.

Salah satu kaedah sosial tersebut adalah kaedah hukum. Dalam pengertiannya yang sempit, kaedah hukum ini sering diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan atau dibuat oleh penguasa yang berwenang. Dalam bidang lalu lintas dan angkutan jalan, peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya yang sekarang ini masih berlaku.

Hukum, dalam arti sempit adalah undang-undang, dibuat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Secara teoritis, tujuan hukum biasa dibedakan antara tujuan langsung dan tujuan tidak langsung. Tujuan yang langsung diartikan sebagai apa yang dinyatakan oleh hukum tersebut, yakni yang dirumuskan secara tegas. Dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992, tujuan langsung ini dirumuskan dalam Pasal 3, yaitu :

"Transportasi jalan diselenggarakan dengan tujuan untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan dengan selamat, aman, cepat, lancar, tertib dan teratur, nyaman dan efisien, mampu memadukan moda transportasi lainnya, menjangkau seluruh pelosok wilayah daratan, untuk menunjang pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas sebagai pendorong, penggerak dan penunjang

⁵ Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum, (Yogyakarta : Liberty, 1991), halaman 4.

pembangunan nasional dengan biaya yang terjangkau oleh daya beli masyarakat".

Dengan tujuan tidak langsung dimaksudkan sebagai apa yang diharapkan oleh hukum, misalnya : dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1992 ditentukan bahwa :

Untuk keselamatan, keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas serta kemudahan bagi pemakai jalan, jalan wajib dilengkapi dengan :

- a. rambu-rambu
- b. marka jalan
- c. alat pemberi isyarat lalu lintas
- d. alat pengendali dan alat pengamanan pemakai jalan
- e. alat pengawasan dan pengamanan jalan
- f. fasilitas pendukung kegiatan lalu lintas dan angkutan jalan yang berada di jalan dan di luar jalan

Dalam penjelasan atas Pasal 8 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor

14 Tahun 1992 dinyatakan :

" pengertian alat pengawasan dan pengamanan jalan adalah alat tertentu yang diperuntukkan guna mengawasi penggunaan jalan agar dapat dicegah kerusakan jalan yang diakibatkan oleh pengoperasian kendaraan di jalan yang melebihi ketentuan "

Di samping tujuan-tujuan tersebut di atas, dapat pula dibedakan antara tujuan instrumental dan tujuan simbolis. Pada tujuan instrumental, perumusan suatu kaedah

hukum tertuju pada perilaku konkrit. Misalnya, dalam Pasal 27 ayat (1) UU No. 14

Tahun 1992 dirumuskan :

Pengemudi kendaraan bermotor yang terlibat peristiwa kecelakaan lalu

lintas, wajib :

- a. menghentikan kendaraan
- b. menolong orang yang menjadi korban kecelakaan
- c. melaporkan kecelakaan tersebut kepada Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia terdekat

Sedangkan tujuan simbolis tertuju pada sikap, yang merupakan suatu disposisi untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, baik terhadap manusia, benda maupun keadaan. Tujuan simbolis ini biasanya ditemukan dalam penjelasan suatu peraturan perundang-undangan, seperti yang dinyatakan dalam penjelasan atas Pasal 27 ayat (1) di atas sebagai berikut :

" ketentuan ini mengandung pengertian bahwa kewajiban pengemudi untuk menolong korban yang memerlukan perawatan harus diutamakan".

Seperti disebutkan dalam Pasal 3 UU No. 14 Tahun 1992, tujuan dari pengaturan masalah lalu lintas dan angkutan jalan antara lain untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan yang tertib dan teratur. Meminjam pernyataan dari Soerjono Soekanto, dasar dari ketertiban adalah keterikatan pada disiplin tertentu, dapat diterangkan bahwa supaya pemakai jalan itu bersikap tertib, mereka harus mau terikat

pada peraturan yang mengatur mengenai lalu lintas dan angkutan jalan yang ada.⁶ Dengan kata lain, menurut Schuyt, seperti yang dikutip Winarno Yudo, penegakan ketertiban menuntut adanya kepatuhan secara mutlak pada warga masyarakat.⁷ Kepatuhan pada hukum ini perlu demi menjaga kewibawaan hukum sebagai kekuatan sosial.⁸ Mengenai kepatuhan hukum ini, H.D. Duncan mengatakan : "*in obidience to rules we lend our occasion. We are bound only to the task at hand, just as social bonds of team last only as long as the game*".⁹

Hukum akan ditaati atau dipatuhi apabila hukum tersebut berlaku. Dalam hal ini terdapat 3 pengertian berlaku, yaitu : berlaku dalam arti filosofis, sosiologis dan yuridis.

Berlaku dalam arti filosofis itu berarti berlaku secara mutlak, karena berlaku atas dasar keyakinan hidup kita. Dalam hal ini dapat dipertanyakan apakah hukum itu dibenarkan oleh pandangan dunia dan pandangan hidup kita. Misalnya, apakah hukum itu dapat dibenarkan oleh firman Allah dan norma-norma firman Allah itu; atau apakah hukum tersebut dibenarkan oleh hati nurani kita sesuai dengan sistem nilai yang kita anut. Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan itu tergantung pada pandangan dunia dan pandangan hidup kita. Apabila hukum itu dibenarkan oleh asas-asas filsafat yang kita anut, maka hukum berlaku secara filosofis.

⁶ Soerjono Soekanto, Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial, (Bandung : Alumni, 1982), halaman 83.

⁷ Soerjono Soekanto dan Otje Salman, Ibid, halaman 113.

⁸ O. Notohamidjojo, Makana Negara Hukum, (Jakarta : Badan penerbit Kristen, 1967), halaman 83.

⁹ Soerjono Soekanto dan Otje Salman, Ibid, halaman 81.

Berlaku secara sosiologis berarti hukum itu dalam kenyataannya, secara faktuil, dijalankan oleh orang-orang dalam kehidupan bermasyarakat. Jadi berlakunya hukum itu merupakan kenyataan sosiologis. Sedangkan berlaku secara yuridis berarti hukum itu mengikat secara formil. Dalam arti ini, hukum yang berlaku bertitik tolak atau mendasarkan diri pada hukum dasar yang ada dan dibentuk oleh pembuat undang-undang menurut cara atau prosedur yang dibenarkan oleh hukum.

Kepatuhan terhadap hukum selalu diharapkan, apapun tipe dari hukum yang bersangkutan, apakah hukum represif, hukum otonom atau hukum responsif. Kepatuhan pada hukum tersebut hanya berbeda dalam ukuran dan syaratnya sesuai dengan tipe hukumnya. Misalnya, dalam hukum represif, kepatuhan yang diharapkan adalah kepatuhan tanpa syarat dan ketidakpatuhan dihukum sebagai penentang hukum.¹⁰

Masalah kepatuhan terhadap hukum tersebut seringkali menjadi pokok permasalahan yang cukup banyak dibicarakan, khususnya dalam sosiologi. Pada umumnya yang menjadi pusat perhatian adalah landasan-landasan atau dasar-dasar dari kepatuhan tersebut. Menurut Bierstedt, dasar-dasar kepatuhan adalah :

a. indoctrination

b. habituation

c. utility

⁹ H. D. Duncan, Communication And Social Order, (New York : The Bedminster Press, 1962), halaman 326.

¹⁰ Philippe Nonet and Philip Selznick, Law and Society in Transition, (New York : Harpers & Row Publishers, 1978), halaman 16.

*d. group identification*¹¹

Apapun yang mendasari seseorang untuk bersikap patuh pada hukum yang berlaku, perlu dicatat disini adanya aneka macam derajat kepatuhan, mulai dari derajat konformitas yang tinggi sampai pada mereka yang bersikap non konformis.¹²

Pada masyarakat yang kompleks, derajat kepatuhan terhadap kaedah-kaedah yang berlaku akan lebih beranekaragam. Keadaan semacam ini akan menyebabkan terjadinya situasi-situasi dimana perilaku yang dianggap melanggar oleh suatu kelompok masyarakat, oleh kelompok masyarakat lainnya tidaklah demikian. Pada saat yang sama, seseorang yang mempunyai hubungan dengan kelompok-kelompok lain diharapkan untuk mematuhi norma yang berbeda, bahkan ketika norma-norma tersebut saling bertentangan satu sama lain, orang itu dipaksa untuk melakukan pilihan diantara norma yang ada. Lebih lanjut, perbedaan norma-norma akan menjadi penghalang bagi pemahamannya, yang pada akhirnya dapat menimbulkan kekacauan. Hal itu juga menunjukkan, bahwa norma yang berbeda dan saling bertentangan akan menghalangi hubungan-hubungan dalam masyarakat.¹³

Kepatuhan hukum itu merupakan suatu proses dimana seseorang berusaha untuk menyesuaikan diri dengan hukum. Hukum itu dibuat dengan beraneka tujuan, salah satunya adalah untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Menurut

¹¹ R. Bierstedt, The Social Order, (Tokyo : Mc Graw- Hill Kogakusha Ltd, 1970), halaman 227-229.

¹² Paul B. Horton & Chester L. Hunt mengatakan:
Causes of failure to conform :

1. physical type theories
2. psychoanalytic theories.

dalam Paul B. Horton & Chester L. Hunt, (London : Mc Graw-Hill, 1964), halaman 159.

Soerjono Soekanto, kedamaian merupakan suatu keserasian antar ketertiban (*orde*) dengan ketentraman (*rust*).¹⁴ Ketertiban dapat diartikan sebagai suatu keadaan dimana aturan-aturan pergaulan hidup ditaati oleh segenap warga masyarakat, sehingga tidak terjadi konflik. Sedangkan ketentraman berarti bebas dari rasa cemas, dari bahaya, dan dari konflik batiniah. Dengan demikian, ketertiban itu lebih menekankan pada kepentingan umum dan ketentraman lebih didasarkan pada kepentingan pribadi dan kebebasan. Kedua kepentingan tersebut perlu diserasikan agar tercapai suatu kedamaian.

Suatu ketertiban dapat dicapai dengan jaminan kepastian hukum. Secara sederhana dapat dikatakan, bahwa kepastian hukum terjadi jika setiap peristiwa ada aturan hukumnya, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis, dan aturan hukum tersebut selalu dapat diterapkan. Sedangkan keadaan tenteram dapat tercapai jika tugas lain dari hukum juga dapat diterapkan dan dicapai, yakni terwujudnya keadilan. Dengan demikian, suatu kedamaian dapat tercapai apabila senantiasa selalu diusahakan adanya keserasian antara kepastian hukum dengan keadilan.

Aturan hukum dibuat dan diberlakukan dengan harapan akan mempunyai pengaruh pada perilaku warga masyarakat. Pengaruh utama dari penerapan hukum tersebut adalah perilaku warga masyarakat yang sesuai dengan hukum. Harapan awalnya memang demikian, tetapi dalam kenyataannya, hukum tidak selalu berpengaruh secara positif terhadap masyarakat. Hal ini berarti hukum dapat juga

¹³ R. Bierstedt, *Ibid*, halaman 233-234.

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat*, halaman 101.

menyebabkan terjadinya perilaku yang menyimpang oleh karena warga masyarakat sengaja berbuat melawan hukum atau mungkin ia sama sekali tidak menghiraukan hukum yang berlaku.

Seringkali terjadi hukum yang secara yuridis dinyatakan berlaku, sama sekali tidak dihiraukan oleh warga masyarakat. Misalnya, pembangunan jembatan penyeberangan atau pembuatan "zebra cross" serta aturan yang mewajibkan para pejalan kaki untuk mempergunakan sarana tersebut jika hendak menyeberang pada satu sisi, dan perilaku nyata dari pejalan kaki yang tidak mau mempergunakan sarana tersebut. Ada kemungkinan perilaku itu terjadi karena peraturan pemakaian jembatan penyeberangan atau "zebra cross" itu sama sekali tidak ditegakkan meskipun disekitar tempat itu ada petugas lalu lintas. Kemungkinan yang lain adalah peraturan tersebut tidak dihiraukan karena apabila terjadi kecelakaan (misalnya penyeberang jalan jalan tertubruk kendaraan bermotor) hampir dapat dipastikan, bahwa yang disalahkan adalah pengendara kendaraan itu, padahal penyeberang jalan itulah yang bersalah karena menyeberang tidak pada tempatnya. Ada juga pendapat yang mengatakan bahwa tidak dihiraukannya aturan hukum oleh warga masyarakat itu karena ancaman sanksinya yang kurang berat.¹⁵

Di dalam kehidupan bermasyarakat, manusia akan menghadapi berbagai pengaruh sosial yang dapat memberikan ciri pada sikap dan perilakunya. Dikaitkan

¹⁵ Dalam Harian Media Indonesia, tanggal 18 Juli 1992, Ismail Saleh, Menteri Kehakiman pada waktu itu mengatakan, bahwa ketentuan-ketentuan pidana dalam UU No. 14 Tahun 1992 dimaksudkan untuk mendidik masyarakat meningkatkan kesadaran hukumnya dengan menaati semua peraturan lalu lintas. Dengan ancaman sanksi yang berat diharapkan orang menjadi takut melanggar lampu lalu lintas atau rambu-rambu lainnya.

dengan masalah kepatuhan hukum, dapat dikatakan bahwa kepatuhan dari warga masyarakat tersebut pada hakikatnya merupakan hasil dari proses internalisasi yang disebabkan oleh pengaruh-pengaruh sosial yang memberikan dampak pada penalaran seseorang, sikap maupun tingkah lakunya. Menurut H.C. Kelman, masalah kepatuhan sebenarnya merupakan suatu derajat kualitatif yang dapat dibedakan dalam tiga proses :

1. *compliance*
2. *identification*
3. *internalization*

Compliance diartikan sebagai suatu kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindarkan diri dari hukuman yang mungkin dijatuhkan. Kepatuhan ini sama sekali tidak didasarkan pada suatu keyakinan pada tujuan kaedah hukum yang bersangkutan, dan lebih didasarkan pada pengendalian dari pemegang kekuasaan. Sebagai akibatnya, maka kepatuhan akan ada, apabila ada pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan kaedah-kaedah hukum tersebut.

Identification terjadi apabila kepatuhan terhadap kaedah hukum ada bukan karena nilai intrinsiknya, tetapi agar keanggotaan kelompok tetap terjaga serta ada hubungan, baik dengan mereka yang diberi wewenang untuk menerapkan kaedah-kaedah hukum yang bersangkutan. Daya tarik untuk patuh adalah keuntungan yang diperoleh dari hubungan-hubungan tersebut, sehingga kepatuhanpun tergantung pada baik buruknya interaksi tadi. Walaupun seseorang tidak menyukai penegak hukum, proses identifikasi terhadapnya berjalan terus dan mulai berkembang perasaan-

perasaan positif terhadap kaedah yang ada. Hal itu disebabkan oleh karena orang yang bersangkutan berusaha untuk mengatasi perasaan-perasaan kuatirnya terhadap kekecewaan tertentu dengan jalan menguasai obyek frustrasi tersebut, serta dengan mengadakan identifikasi. Penderitaan yang ada sebagai akibat pertentangan nilai-nilai diatasinya dengan menerima nilai-nilai penegak hukum.

Pada internalisasi, seseorang mematuhi kaedah-kaedah hukum karena secara intrinsik kepatuhan tadi menjanjikan imbalan. Isi kaedah-kaedah tersebut sesuai dengan nilai-nilainya sejak semula pengaruh terjadi, atau oleh karena ia mau merubah nilai-nilai yang semula dianutnya. Hasil dari proses tersebut adalah suatu konformitas yang didasarkan pada motivasi secara intrinsik. Pusat kekuatan proses ini adalah kepercayaan orang tersebut terhadap tujuan kaedah-kaedah bersangkutan, terlepas dari perasaan atau nilai-nilainya terhadap kelompok atau pemegang kekuasaan maupun pengawasannya.

Dalam sosiologi hukum, teori-teori tentang kepatuhan hukum pada umumnya dapat digolongkan ke dalam teori paksaan (*dwang theorie*) dan teori konsensus (*consensus theorie*). Salah seorang tokoh dari teori paksaan tersebut adalah Max Weber, yang bertitik tolak pada asumsi bahwa penguasa mempunyai monopoli terhadap sarana-sarana paksaan secara fisik yang merupakan dasar bagi tujuan hukum untuk mencapai suatu ketertiban. Paksaan tersebut hanya dapat dilakukan oleh kelompok orang-orang atau lembaga yang memang mempunyai wewenang untuk berbuat demikian. Teori paksaan ini kemudian juga diakomodasikan dalam bidang hukum pidana, seperti yang diajukan oleh Von Feurbach. Ia menganjurkan agar

dalam menentukan perbuatan-perbuatan yang dilarang di dalam suatu peraturan bukan saja tentang macamnya perbuatan yang harus dituliskan dengan jelas, tetapi juga tentang macamnya pidana yang diancamkan. Dengan demikian, maka orang yang akan melakukan suatu perbuatan yang dilarang telah mengetahui terlebih dahulu pidana macam apa dan seberapa beratnya yang akan dijatuhkan kepadanya, jika nanti perbuatan itu ia lakukan. Dengan demikian, di dalam batinnya diharapkan ada tekanan untuk tidak berbuat. Kalaupun ia melakukan perbuatan yang dilarang tersebut, maka penjatuhan pidana kepadanya dapat dipandang telah disetujuinya sendiri.¹⁶ Sanksi pidana, yang bersifat suatu paksaan, hanya dapat diterapkan oleh orang-orang atau lembaga yang diberi wewenang untuk itu. Hal ini terlihat dari unsur-unsur atau ciri-ciri pidana, seperti yang dikemukakan oleh Muladi dan Barda Nawawi Arief sebagai berikut :

1. pidana itu pada hakikatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan.
2. pidana itu diberikan dengan sengaja oleh orang-orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (oleh yang berwenang).
3. pidana itu dikenakan kepada orang yang telah melakukan tindak pidana menurut undang-undang.¹⁷

Dalam hukum modern, paksaan yang dirumuskan dan digunakan pada akhirnya didasarkan kepada wewenang legal rasionil. Meskipun demikian, penggunaan paksaan yang berlebihan dapat mengurangi kewibawaan orang atau lembaga yang bersangkutan. Masalahnya kemudian berkisar pada sejauh manakah warga masyarakat mematuhi hukum dan apakah akibat-akibat dari penerapan sanksi

¹⁶ Moelyatno, Ibid.

itu dapat berpengaruh pada kepatuhan hukum, untuk kepentingan mana lalu dijatuhkan sanksi. Terlalu banyaknya sanksi, sanksi yang tidak tepat, sanksi yang tidak adil, sanksi yang sewenang-wenang dapat mengurangi kewibawaan penegak hukum maupun dasar pembedaan sanksi-sanksi tersebut. Menurut Notohamidjojo, wibawa hukum melemah karena :

1. hukum tidak memperoleh dukungan yang semestinya dari norma-norma sosial bukan hukum, misalnya karena melemahnya sistem nilai masyarakat akibat modernisasi.
2. norma hukum tidak atau belum sesuai dengan norma-norma sosial yang bukan hukum, misalnya karena hukum yang dibentuk terlalu progresif sehingga dirasakan sebagai dirasakan sebagai norma-norma asing bagi warga masyarakat. Masyarakat merasa tidak terikat pada hukum itu. Karena tidak merasa terikat, maka masyarakat tidak mematuhi.
3. tidak ada kesadaran hukum dan kesadaran norma yang semestinya karena massifikasi masyarakat Indonesia pada jaman sekarang. Massa itu terdiri dari orang-orang yang terlepas dari ikatannya semula. Terlepas dari ikatan religius-metafisis, terlepas dari ikatan sosialnya, dan terlepas dari ikatan nilai-nilai.
4. aparat penegak hukum tidak menyadari kewajibannya untuk memelihara hukum negara, lalu mengkorupsikan, merusak hukum negara itu.

¹⁷ Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana, halaman 4.

5. pemerintah pusat dan pemerintah daerah berusaha membongkar hukum yang berlaku untuk maksud-maksud tertentu.¹⁸

Kepatuhan hukum merupakan suatu proses dalam mana orang berusaha untuk menyesuaikan diri dengan hukum. Soerjono Soekanto membagi proses kepatuhan tersebut dalam beberapa tahap :

1. Tahap pra konvensional
2. Tahap konvensional
3. Tahap purna konvensional.¹⁹

Pada tahap pra-konvensional, seseorang mematuhi hukum karena ia memusatkan perhatian pada akibat-akibat jika hukum itu dilanggar. Proses yang terjadi pada tahap ini dapat dibagi dalam dua tahap lagi, yakni tahap kekuatan fisik dan tahap hedonistik.

Pada tahap kekuatan fisik seseorang mematuhi hukum, agar ia terhindar dari penjatuhan hukuman atau sanksi negatif. Hukuman itu dianggap sebagai siksaan badaniah belaka. Akibatnya proses penegakan hukum harus senantiasa diawasi oleh petugas. Kepatuhan hukum yang disebabkan faktor itu merupakan taraf kepatuhan yang paling rendah, karena timbul dari kekuatan-kekuatan yang berada di luar orang yang patuh pada hukum.

Pada tahap hedonistik, seseorang mematuhi hukum (atau melanggar hukum) untuk kepuasan dirinya sendiri. Kepuasan diri tersebut terlepas dari cita-cita keadilan.

¹⁸ O. Notohamidjojo, *ibid*, halaman 85-86.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Soiso Yuridis Masyarakat*, halaman 54.

Dalam hal ini unsur perasaan memainkan peranan yang penting, sehingga keputusan untuk mematuhi atau melanggar hukum benar-benar bersifat emosional. Apabila orang semacam itu melanggar hukum, maka sukar sekali untuk menggali latar belakang yang menjadi penyebabnya, kecuali perasaannya yang tidak cocok dengan hukum. Sedangkan jika ia mematuhi hukum, maka kemungkinan besar hal itu bersifat labil karena didasarkan pada kepuasan diri. Imbalan terhadap kepatuhan hukum harus dapat mengakibatkan kepuasan pada perasaan orang tersebut. Dalam hal ini orang tersebut harus benar-benar menaruh simpati pada peraturan maupun pada petugas.

Pada tahap konvensional, tekanan diletakkan pada pengakuan, bahwa hukum berisi aturan permainan dalam pergaulan hidup, yang senantiasa harus ditegakkan. Dalam kenyataannya hal tersebut sulit sekali terwujud. Tahap ini dapat dibedakan menjadi dua, yakni : tahap interpersonal dan tahap hukum atau ketertiban.

Dalam tahap interpersonal, seseorang mematuhi hukum untuk memelihara hubungan baik dengan pihak lain dan untuk menyenangkan pihak lain tadi. Proses yang terjadi mungkin berlangsung antar pribadi yang mempunyai perbedaan kedudukan. Selama hubungan baik tersebut menjadi kepentingan utama, maka kepatuhan hukum akan terpelihara. Tetapi jika sudah tidak ada kepentingan lagi, maka tidak mustahil akan terjadi pelanggaran hukum tanpa rasa bersalah.

Pada tahap hukum dan ketertiban, masalah kekuasaan dan wewenang menempati fungsi yang sangat penting dan menonjol. Hukum dipatuhi karena penegak hukum mempunyai kekuasaan yang diakui. Kekuasaan dan wewenang

tersebut biasanya ditujukan untuk mencapai keadaan tertib, artinya agar warga masyarakat terikat pada disiplin tertentu.

Dalam tahap purna konvensional, manusia mematuhi hukum karena dia mendukung prinsip-prinsip moral, terlepas dari apakah hukum itu didukung suatu kekuasaan dan wewenang atau tidak. Seseorang mematuhi hukum, terlepas sama sekali dari keadaan yang terpaksa. Tahap purna konvensional ini dapat dibedakan menjadi tahap kontrak sosial dan tahap etika universal

Pada tahap kontrak sosial, seseorang mematuhi hukum karena hukum dianggap sebagai pedoman yang dapat mempertahankan stabilitas dan memberikan kemungkinan pada terjadinya perubahan sosial. Hukum dianggap sesuai dengan nilai yang dianut, sehingga mengakibatkan kepatuhan. Bahkan tidak mustahil terjadi seseorang mengubah nilai pribadi yang dianutnya, karena ia menganggap hukum yang berlaku mengandung nilai yang lebih tinggi.

Tahap etika universal ditandai dengan kepatuhan hukum yang terutama disebabkan ada anggapan yang sangat kuat, bahwa hukum merupakan refleksi dari etika. Hukum dianggap sebagai refleksi dari hati nurani yang bersih atau dari kesusilaan. Dalam kenyataannya, baik tahap kontrak sosial maupun tahap etika universal sulit sekali tercapai.

Sikap patuh atau tidak patuh pada hukum sebenarnya berkaitan erat dengan motivasi yang melatarbelakangi pilihan tersebut. Dalam hal ini Soerjono Soekanto berusaha mengklasifikasikan motif-motif tersebut ke dalam golongan-golongan sebagai berikut :

1. Kepentingan pribadi. Misalnya, ada yang mematuhi peraturan lalu lintas karena ingin menghindarkan diri dari kecelakaan yang mungkin akan menimpanya. Dia merasa kuatir akan mencelakai dirinya sendiri dan juga pihak-pihak lainnya yang mungkin menimbulkan suatu urusan yang tidak mudah diselesaikan.
2. Takut terkena sanksi negatif, apabila melanggar hukum.
3. Respons terhadap pengaruh sosial atau pengaruh lingkungan. Seseorang yang melanggar hukum, namanya akan tercantum di dalam media massa; dia akan menanggung malu atau mungkin kehilangan pekerjaan/mata pencahariannya.
4. Adanya kesadaran dalam diri manusia, bahwa perbuatan menyeleweng adalah perbuatan yang sangat tercela. Oleh karena itu, maka manusia senantiasa harus menghindarkan diri dari perbuatan-perbuatan menyeleweng tersebut.²⁰

Di samping motif-motif tersebut, ada juga faktor-faktor lain yang berpengaruh, misalnya faktor pribadi dan juga kebudayaan. Kedua hal tersebut juga sangat mempengaruhi sejauh mana hukum sebagai suatu pesan dipatuhi oleh warga masyarakat.²¹

Kepatuhan terhadap suatu hukum seringkali harus dipaksakan. Penerapan sanksi pidana terhadap pelanggaran lalu lintas merupakan salah satu pencerminan dari pemaksaan tersebut. Dengan demikian, agar terjadi kepatuhan hukum harus ada petugas yang melambangkan kekuasaan yang formal.

Dalam kehidupan nyata sehari-hari, ketiadaan polisi lalu lintas akan menimbulkan kecenderungan untuk tidak mematuhi peraturan-peraturan yang ada. Konsekuensinya, petugas lalu lintas harus ada dimana-mana untuk mengawasi aktivitas berlalu lintas. Apabila hal tersebut tidak terpenuhi, maka pemakai jalan raya

²⁰ *Ibid*, halaman 167

²¹ *Ibid*, halaman 168.

akan merasa dirinya tidak diawasi, sehingga muncul kecenderungan untuk melanggar peraturan.

Kepatuhan yang dipaksakan akan menyebabkan pengendara mencari kesempatan untuk membebaskan diri dari keterikatannya pada peraturan lalu lintas. Padahal keterikatan merupakan dasar dari ketertiban. Apabila kecenderungan untuk tidak mematuhi peraturan tersebut dibiarkan, maka akan timbul kesulitan untuk mengadakan identifikasi dan internalisasi peraturan-peraturan lalu lintas pada pengguna jalan. Hal ini disebabkan karena yang melembaga dalam diri warga masyarakat adalah kepatuhan kepada suatu kekuasaan formal yang nyata.

Kepatuhan hukum dapat dilihat atau diamati dari perilaku nyata warga masyarakat. Dibiidang lalu lintas, kepatuhan hukum secara sederhana dapat diamati, misalnya dari respons warga masyarakat terhadap rambu-rambu dan tanda-tanda lalu lintas. Apabila warga masyarakat mengikuti apa yang tertera pada rambu-rambu atau tanda-tanda lalu lintas, maka dapat dikatakan ada kepatuhan hukum. Hal itu merupakan bentuk yang paling sederhana dari kepatuhan hukum, yang dapat dilihat secara nyata dalam kehidupan sehari-hari warga masyarakat. Perilaku warga masyarakat tersebut merupakan salah satu indikator dari adanya kepatuhan hukum dengan taraf tertentu, dan belum merupakan keseluruhan hal dari kepatuhan hukum.

Secara psikologis, warga masyarakat bersikap dan berperilaku patuh pada hukum karena ada semacam rangsangan untuk menaatinya. Rangsangan tersebut mungkin timbul dari rasa takut pada sanksi yang akan diterapkan, jika terjadi pelanggaran. Selain itu, kepatuhan hukum mungkin juga disebabkan karena yang

bersangkutan ingin memelihara hubungan baik dengan lingkungan sosial atau penguasa. Sebab lain adalah sesuainya nilai-nilai yang dipegang dan diyakini dengan peraturan-peraturan hukum yang ada. Faktor-faktor tersebut pada akhirnya juga berkaitan dengan seni mempengaruhi tingkah laku sehingga timbul bentuk-bentuk kepatuhan hukum tertentu.

Dalam suatu masyarakat yang budaya paternalistiknya masih dominan, kepatuhan terhadap hukum menuntut kepeloporan pihak-pihak yang biasa dijadikan panutan. Oleh karena itu, benar apa yang dikatakan oleh Wahyu Affandi, bahwa aparat penegak hukum, yang biasa dijadikan panutan dalam penegakan hukum, tidak hanya harus mampu mengatur melainkan dituntut pula untuk mendisiplinkan diri supaya mematuhi hukum. Sulit dibayangkan berhasilnya usaha untuk menciptakan kepastian hukum dan menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat apabila penegak hukum itu sendiri, baik dalam tindakannya maupun tingkah lakunya sehari-hari selalu mengabaikan hukum.²²

B. Hubungan Antara Penegakan Hukum Dan Efektifitas Sanksi

Didalam pergaulan hidup, setiap anggota masyarakat mempunyai bermacam-macam peranan sekaligus. Seorang anggota masyarakat, misalnya, disamping berperanan sebagai anggota perkumpulan beladiri, juga menjadi pegawai negeri, anggota persekutuan doa, dan lain sebagainya. Dalam peranannya yang tertentu itu, orang lain mengharapkan darinya suatu tingkah laku yang selaras dengan norma yang berlaku dalam peranan itu. Dalam kenyataannya, tidak selamanya berbagai macam

norma yang ada itu dapat berjalan beriringan dengan serasi. Kadang-kadang norma yang berlaku di berbagai kelompok, atau golongan dimana seseorang menjadi anggotanya, saling bertentangan.

Tiap masyarakat atau golongan menghendaki agar kaedah yang berlaku dipatuhi, tetapi tidak semua orang dapat dan mau mematuhi kaedah yang ada. Salah satu upaya agar kaedah yang ada dipatuhi adalah dengan merumuskan suatu sanksi yang akan diterapkan apabila terjadi pelanggaran kaedah. Suatu sanksi pada hakikatnya merupakan reaksi terhadap pelanggaran kaedah-kaedah kelompok. Sanksi tersebut dapat berwujud sebagai sanksi positif dan dapat pula berwujud sanksi negatif. Sanksi positif adalah unsur-unsur yang mendorong terjadinya kepatuhan atau perilaku yang sesuai dengan kaedah-kaedah. Sebaliknya, sanksi negatif menjatuhkan penderitaan atau nestapa kepada pelanggar kaedah kelompok. Dengan demikian, maka proses pemberian sanksi mencakup suatu sistem imbalan dan penderitaan, yang akibatnya adalah suatu dukungan yang efektif untuk mematuhi kaedah-kaedah. Pada hakikatnya suatu sanksi bertujuan untuk memulihkan keseimbangan tatanan masyarakat yang telah terganggu oleh pelanggaran-pelanggaran kaedah ke keadaan semula.

Dalam Bab I telah diuraikan, bahwa kaedah hukum, termasuk sanksinya, tidak dapat beroperasi dengan sendirinya. Hukum hanya dapat berjalan melalui orang. Dengan perkataan lain, agar hukum tersebut dapat berlaku, maka hukum tersebut

²² Wahyu Affandi, Hakim dan Penegakan Hukum, (Bandung : Alumni, 1981), hal. 7.

harus dioperasionalkan atau menurut istilah Muladi dan Barda Nawawi Arief adalah konretisasi hukum atau penegakan hukum.²³

Dilihat sebagai suatu proses kebijakan, penegakan hukum khususnya hukum pidana pada hakikatnya merupakan penegakan kebijakan melalui beberapa tahap :

1. Tahap formulasi, yaitu tahap penegakan hukum in abstracto oleh badan pembuat undang-undang. Tahap ini dapat pula disebut sebagai tahap kebijakan legislatif.
2. Tahap aplikasi, yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum, mulai dari kepolisian sampai pengadilan. Tahap ini dapat juga disebut tahap kebijakan yudikatif.
3. Tahap eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana secara konkret oleh aparat-aparat pelaksana pidana. Tahap ini disebut juga tahap kebijakan eksekutif atau administratif.²⁴

Dilihat dari pengertian-pengertian tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa penegakan hukum itu dilakukan untuk membuat hukum yang bersangkutan, dan tentu juga sanksinya, dapat berfungsi.

Salah satu fungsi hukum adalah sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, maka hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berjalan dalam keadaan normal, damai, tetapi dapat juga terjadi karena ada pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum yang bersangkutan menjadi kenyataan.

Hukum harus dilaksanakan atau ditegakkan. Dalam hal ini setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa konkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku, dan pada dasarnya tidak

²³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Loc. cit.*

diperbolehkan adanya penyimpangan. Dengan kata lain adalah dalam penegakan hukum harus diperhatikan terciptanya kepastian hukum. Kepastian hukum ini merupakan perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum, masyarakat akan lebih tertib.

Di samping itu, masyarakat juga mengharapkan adanya manfaat dalam penegakan hukum. Hukum dibuat untuk manusia, oleh karena itu penegakan hukum harus dapat memberikan manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Harus dihindarkan terjadinya keadaan dimana penegakan hukum yang justru akan menimbulkan keresahan dalam masyarakat.

Hal lain yang tidak boleh dilupakan dalam penegakan hukum adalah terciptanya keadilan. Masyarakat sangat berkepentingan terhadap diperhatikannya masalah keadilan dalam penegakan hukum. Hukum memang tidak identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, obyektif, mengikat setiap orang dan bersifat menyamaratakan. Barangsiapa melakukan pelanggaran lalu lintas harus dihukum. Hal ini berarti setiap orang yang melanggar peraturan-peraturan lalu lintas harus dihukum, tanpa membeda-bedakan siapa yang melakukan pelanggaran tersebut. Sebaliknya, keadilan lebih bersifat subyektif, individual, dan tidak menyamaratakan. Adil bagi seseorang belum tentu adil bagi orang lain.

²⁴ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995), halaman 13.

Penegakan hukum yang hanya memperhatikan salah satu unsur, misalnya hanya memperhatikan keadilan hukum akan membawa konsekuensi bagi dikorbankannya unsur-unsur lainnya. Demikian pula apabila yang diperhatikan hanyalah kemanfaatan, maka kepastian hukum dan keadilan akan dikorbankan begitu saja. Oleh karena itu dalam penegakan hukum harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut. Ketiga unsur tersebut harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Dalam kenyataannya, mengusahakan kompromi secara seimbang diantara ketiga unsur tersebut tidak mudah dilakukan.

Seorang pemuda yang memboncengkan adiknya, mengendarai sepeda motor dengan kecepatan tinggi, mengalami kecelakaan yang menyebabkan adiknya meninggal dan dia sendiri luka-luka. Ditinjau dari kepastian hukum, pemuda tersebut harus dijatuhi pidana karena kelalaiannya menyebabkan orang lain meninggal dunia. Pertanyaannya adalah apakah hal itu dirasakan adil jika pemuda tersebut harus dipidana, sementara dia sendiri telah mengalami penderitaan batin karena kehilangan adiknya ?

Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitikberatkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan, akibatnya akan terasa kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil. Apapun yang terjadi, peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat : *lex dura sed tamen scripta* (undang-undang itu kejam, tetapi memang demikianlah bunyinya). Affandi mengatakan, bahwa :

kepastian hukum akan terlaksana apabila anggota masyarakat memiliki kesadaran hukum, dalam arti mereka memahami dan mengetahui dengan pasti hal-hal apakah yang boleh dilakukan serta hal-hal apa yang dilarang untuk dilakukan, selain itu juga mereka harus mengetahui tindakan apa yang dapat dilakukan serta sampai sejauh mana tindakan itu diperkenankan.²⁵

Hukum itu bukan merupakan suatu karya seni yang keberadaannya hanya untuk dinikmati oleh orang-orang yang mengawasinya. Hukum merupakan hasil kebudayaan yang keberadaannya bukan hanya sebagai bahan pengkajian secara logis-rasional. Hukum diciptakan untuk dilaksanakan. Hukum juga bukan merupakan hasil produk pabrik, yang begitu jadi langsung dapat bekerja. Apabila hukum merumuskan bahwa pengendara kendaraan bermotor yang tidak memiliki surat ijin mengemudi diancam dengan sanksi denda atau kurungan, tidak berarti bahwa sejak saat itu orang yang mengendarai kendaraan bermotor dan tidak memiliki surat ijin mengemudi akan langsung membayar denda atau menjalani pidana kurungan. Untuk itu masih diperlukan adanya beberapa langkah yang memungkinkan ketentuan tersebut dapat dijalankan. Pertama, harus ada pengangkatan petugas-petugas yang harus menegakkan peraturan-peraturan lalu lintas tersebut, seperti polisi lalu lintas dan hakim. Kedua, harus ada orang yang mengendarai kendaraan bermotor. Ketiga, orang yang mengendarai kendaraan tersebut tidak memiliki surat ijin mengemudi. Keempat, pengendara tersebut tertangkap oleh petugas yang berwenang. Rentetan tersebut masih dapat diperpanjang lagi, tetapi kesemuanya itu hanya ingin menunjukkan bahwa hukum tidak dapat bekerja dengan kekuatannya sendiri.

²⁵ Wahyu Affandi, *Ibid*, halaman 8.

Dengan perkataan lain hukum itu hanya akan dapat berlaku melalui manusia. Manusia adalah yang menciptakan hukum dan manusia jugalah yang membuat hukum itu dapat dilaksanakan. Apabila pada contoh di atas polisi lalu lintas tidak mau menghentikan dan menangkap pengendara yang tidak memiliki surat ijin mengemudi, maka gagal pulalah peraturan yang telah dibuat itu dilaksanakan.

Salah satu fungsi hukum adalah membimbing perilaku manusia agar sesuai dengan hukum yang bersangkutan. Dalam kenyataannya tidak jarang kita jumpai orang-orang yang tidak mengacuhkan hukum atau bahkan melanggar hukum dengan terang-terangan. Dengan demikian, pengaruh pelaksanaan hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya kepatuhan hukum, tetapi mencakup juga efek total dari hukum terhadap perilaku manusia, baik yang bersifat positif maupun negatif, yang berwujud kepatuhan dan ketidakpatuhan. Apabila orang mengatakan, bahwa suatu kaedah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diukur dari apakah pengaruhnya berhasil mengatur perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuan hukum itu atau tidak. Perilaku yang sesuai dengan tujuan hukum yang mengatur disebut positif, sedangkan yang menjauhi tujuan hukum disebut negatif.

Pada Bab I telah diuraikan, apabila dikatakan bahwa hukum itu efektif berarti terjadi pengaruh hukum yang positif. Dengan demikian, hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia. Tetapi dalam kenyataannya tidaklah sedemikian sederhana. Misalnya, dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, khususnya Pasal 18 dirumuskan hal-hal sebagai berikut :

ayat (1) Setiap pengemudi kendaraan bermotor, wajib memiliki surat ijin mengemudi. Sanksi dari pelanggaran atas Pasal 18 ayat (1) tersebut tercantum dalam Pasal 59, yaitu :

ayat (1) Barangsiapa mengemudikan kendaraan bermotor dan tidak dapat menunjukkan surat ijin mengemudi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dipidana dengan pidana kurungan paling lama dua bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 2 juta.

ayat (2) Apabila pengemudi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ternyata tidak memiliki surat ijin mengemudi, dipidana dengan pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 6 juta.

Apabila kedua pasal tersebut di atas dihubungkan , maka dapat dikatakan bahwa untuk mengefektifkan Pasal 18 ayat (1) antara lain dengan dirumuskannya Pasal 59.

Ada sementara orang yang berpendapat, bahwa salah satu upaya penting untuk mengusahakan agar hukum itu efektif, jadi mempunyai dampak hukum yang positif, adalah dengan menetapkan sanksi. Dalam hal ini sanksi tersebut sebenarnya merupakan rangsangan untuk berbuat atau tidak berbuat. Bahkan kadang-kadang, sanksi dapat dikatakan sebagai persetujuan atau penolakan terhadap perilaku tertentu dalam masyarakat. Dengan demikian, maka terdapat sanksi yang negatif dan sanksi yang positif. Secara sederhana dapat dikatakan, bahwa sanksi negatif berarti suatu penderitaan atau penghilangan sesuatu, sedangkan sanksi positif merupakan imbalan. Dibiidang lalu lintas, sanksi negatif tersebut dapat berupa penjatuhan pidana kurungan

atau pidana denda kepada pelanggar, sedangkan sanksi positif berupa penghargaan-penghargaan yang sering diberikan kepada pengemudi teladan.

Dalam praktek perundang-undangan, masalah imbalan atau sanksi positif sepertinya kurang diperhatikan. Secara sepintas akan tampak bahwa sanksi negatif lebih banyak dipergunakan dibandingkan dengan sanksi positif. Hal ini disebabkan oleh adanya anggapan kuat bahwa sanksi negatif lebih tinggi efektifitasnya. Sanksi negatif itu mempunyai efek menakut-nakuti, sedangkan sanksi positif hanya merupakan suatu insentif belaka. Namun demikian ada pula anggapan, bahwa ancaman hukuman justru merupakan pendorong untuk melakukan kejahatan. Dengan mengutip pendapat John Kaplan, Muladi dan Barda Nawawi mengatakan, bahwa sanksi-sanksi yang disediakan untuk delik yang berbeda, yang tidak didasari dengan pertimbangan rasional merupakan salah satu pendukung utama adanya perbedaan perlakuan terhadap para pelanggar yang kesalahannya sebanding. Perbedaan perlakuan, yang dalam hukum pidana disebut sebagai disparitas pidana, dapat menggagalkan upaya pencegahan terjadinya tindak pidana.²⁶

Efek dari suatu sanksi merupakan masalah empiris, oleh karena manusia mempunyai persepsi yang tidak sama mengenai sanksi-sanksi tersebut. Kecuali itu, tiap orang mempunyai juga memiliki taraf toleransi yang berbeda-beda terhadap penderitaan sebagai akibat pelanggaran ataupun imbalan sebagai suatu insentif. Kedudukan sosial ekonomi juga mempunyai pengaruh, misalnya denda sebesar sekian puluh ribu rupiah tidak ada artinya bagi seseorang yang mempunyai

kedudukan sosial ekonomi yang kuat. Tetapi denda yang sama dapat merupakan penderitaan yang berat bagi kalangan sosial ekonomi lemah.

Dalam kenyataannya tidaklah terlalu mudah untuk menetapkan bahwa hukum tertentu pasti akan efektif apabila disertai dengan sanksi-sanksi, baik yang positif maupun yang negatif. Ancaman pidana mati terhadap kejahatan tertentu, belum tentu akan mengurangi terjadinya kejahatan tersebut, walaupun mungkin pada beberapa masyarakat memang terjadi penurunan angka kejahatan dengan adanya ancaman pidana mati itu. Demikian juga yang dikatakan oleh Robert Bierstedt : "but hope of reward and fear of punishment are not the only reasons we conform the norms of our society, however pleasant and unpleasant these sanctions may be."²⁷

Faktor pertama yang perlu diperhatikan untuk menentukan apakah sanksi yang diancamkan berperan dalam mengefektifkan hukum adalah karakteristik sanksi itu sendiri. Apakah jenis sanksi itu ? apakah berkaitan dengan kebebasan orang atau hanya berkaitan dengan harta benda (misalnya sanksi denda) ? kemudian bagaimana pula dengan berat ringannya sanksi itu. Masalah selanjutnya adalah bagaimana cara pelaksanaan sanksi itu ?

Hal yang berkaitan erat dengan sanksi adalah persepsi seseorang dalam menanggung risiko. Apabila seorang warga masyarakat berani menanggung risiko, walaupun sifatnya spekulatif, maka akan dapat diduga bahwa sanksi yang diterapkan

²⁶ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Ibid*, halaman 204-205.

²⁷ Robert Bierstedt, *Ibid*, halaman 227.

akan sangat terbatas akibat-akibatnya dalam menahani laju pelanggaran. Masalah ini juga berkaitan erat dengan jangka waktu pelaksanaan sanksi yang telah dijatuhkan.

Kelambanan dalam penerapan suatu sanksi merupakan salah satu faktor yang menyebabkan sanksi tersebut menjadi tidak efektif. Hal ini berarti warga masyarakat tidak percaya lagi pada hukum yang bersangkutan, sehingga wibawa hukum maupun penegaknya juga akan mengalami kemerosotan. Dapat dikatakan, bahwa proses peradilan dan eksekusi keputusan hakim yang seringkali berjalan lamban dan bertele-tele merupakan salah satu sebab tidak efektifnya hukum.

Efektif tidaknya suatu sanksi juga tergantung pada karakteristik orang yang dijatuhi sanksi tersebut, antara lain menyangkut jumlah orang yang pernah dijatuhi sanksi tersebut. Asumsinya adalah semakin sedikit orang yang dijatuhi sanksi berarti semakin sedikit juga tindak pidana yang dilakukan, dan ini juga berarti semakin tinggi pula efektifitas sanksi yang diterapkan. Selain dari itu, efektifitas suatu sanksi juga tergantung pada kepribadian masing-masing orang. Ada orang-orang tertentu yang melakukan tindak pidana semata-mata untuk memuaskan perasaannya, misal, untuk melampiaskan dendam kesumatnya. Tipe orang seperti ini sulit sekali dipengaruhi hanya dengan ancaman sanksi. Ada juga golongan orang-orang yang lebih menggunakan pikirannya ketika memilih untuk melakukann tindak pidana. Terhadap orang-orang jenis ini, ancaman sanksi, apalagi sanksi yang berat dapat lebih mempengaruhi tingkah lakunya. Orang-orang yang memiliki kepribadian instrumental akan lebih banyak mempergunakan rasionya, sebelum melakukan tindakan tertentu. Selain itu, juga perlu dipertimbangkan peluang-peluang yang

memang diberikan oleh kebudayaan masyarakat, misalnya ada masyarakat yang mengizinkan minum-minuman keras dalam upacara-upacara adat tertentu.

Kecuali faktor-faktor tersebut di atas, perlu pula dipertimbangkan karakteristik dari perilaku yang perlu dikendalikan atau diawasi. Dalam hal ini ada perilaku yang sukar sekali untuk diidentifikasi sebagai perilaku yang menyimpang. Misalnya, sulit sekali untuk mengkuafifikasikan pungutan liar (pungli) sebagai suatu delik, sehingga juga sulit untuk membatasinya dengan sanksi negatif.

Akhirnya, keinginan masyarakat juga perlu dipertimbangkan. Artinya, sampai sejauh mana masyarakat menginginkan perilaku tertentu dilarang atau dikendalikan dengan ancaman sanksi. Apabila hal ini dipertimbangkan, maka penerapan sanksi-sanksi tertentu akan mendapatkan dukungan sosial yang luas dari masyarakat.

Ancaman sanksi, apapun bentuknya atau berapapun tinggi rendahnya, apabila hanya tercantum di atas kertas, maka tidak akan banyak berarti. Efek dari suatu sanksi yang hanya bersifat formal untuk mengendalikan kejahatan hampir-hampir tidak ada. Efek tersebut justru akan dirasakan dari kekuatan suatu ancaman sanksi yang benar-benar diterapkan. Sudah tentu ada kemungkinan bahwa ada warga masyarakat yang takut pada suatu ancaman sanksi, karena tidak tahu bahwa ancaman tersebut hanya bersifat formal.

Tanpa mengesampingkan unsur-unsur lainnya, yang penting dalam penerapan sanksi adalah kepastiannya. Konsekuensi yang terkait dengan itu adalah adanya pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan ketentuan-ketentuannya. Seorang pengendara, kecil sekali kemungkinannya akan menerobos lampu lalu lintas yang

langsung diawasi oleh polisi lalu lintas. Demikian pula jumlah orang yang mengendarai kendaraan bermotor, padahal ia tidak mempunyai surat ijin mengemudi, akan berkurang apabila ia mengetahui bahwa kemungkinan tertangkap polisi besar dan sanksi terhadap pelanggaran itu benar-benar diterapkan.

Sebenarnya, apakah suatu ancaman sanksi benar-benar efektif atau tidak untuk mencegah terjadinya pelanggaran, tergantung pula pada persepsi individu-individu terhadap risiko yang akan ditanggungnya apabila ia melanggar suatu peraturan. Tetapi yang mempengaruhi dorongan untuk melakukan pelanggaran atau tidak, bukan terletak pada risiko itu sendiri, melainkan pada anggapan-anggapan yang berasal dari diri sendiri mengenai risiko tersebut. Pelaksanaan hukum yang tidak diawasi akan menimbulkan kecenderungan pada orang-orang tertentu untuk melakukan pelanggaran, walaupun risiko tertangkap tetap ada. Mereka itu adalah orang-orang yang berani menyerempet bahaya, yang suka berspekulasi. Dilain pihak, ada orang-orang yang tidak berani mengambil risiko apabila ketentuannya dilaksanakan dengan tegas dan pasti. Dengan demikian, yang menjadi pokok masalah adalah kesungguhan atau realitas dari penerapan sanksi. Suatu sanksi yang tidak sungguh-sungguh dijatuhkan atau bersifat tidak pasti mungkin mempunyai efek, tetapi hanya selama tidak diketahui bahwa hal itu bukanlah kenyataan yang sesungguhnya.

Dalam hukum pidana, apabila efektifitas sanksi harus diorientasikan pada tujuan pidana seperti yang dirumuskan dalam Konsep Rancangan KUHP, maka suatu sanksi pidana dikatakan efektif apabila :

1. dapat mencegah dilakukannya tindak pidana

2. dapat memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadikannya orang yang baik dan berguna
3. dapat menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat.

Pada ukuran yang pertama, kata "mencegah" dapat diartikan secara luas dan dapat pula diartikan secara sempit. Dalam pengertiannya yang luas, kata "mencegah" dapat ditafsirkan dengan mencegah agar orang lain, itu calon pembuat potensiil atau masyarakat pada umumnya, tidak melakukan tindak pidana yang sama seperti yang dilakukan oleh terpidana. Dalam pengertiannya yang sempit, "mencegah" berarti mencegah agar si pembuat tidak mengulangi tindak pidananya. Dengan melakukan pembinaan agar terpidana menjadi orang yang baik dan berguna, jelas dimaksudkan agar ia tidak melakukan lagi tindak pidana. Dalam ukuran yang luas dan sempit di atas terkandung suatu tujuan untuk melindungi masyarakat dari tindak pidana, seperti yang dikatakan oleh Fitzgerald sebagai berikut :

.....the other category comprises the aim of protecting society and its individual members by preventing certain kinds of conduct. The infliction of punishment secures this aim by deterring potential offenders, by reforming actual offenders, and some times by preventing an actual offender from further criminal activity.²⁸

Ukuran efektifitas sanksi pidana yang ketiga seperti tersebut di atas sedikit banyak mengandung tujuan pidana dalam hukum adat, yaitu untuk memulihkan keseimbangan nilai-nilai yang hidup serta mendatangkan rasa damai dalam

²⁸ P.J. Fitzgerald, Criminal Law and Punishment, (London : Oxford University Press, 1962), halaman 202-203.

masyaakat. Tujuan yang ketiga ini selaras dengan Konsep KUHP yang berusaha memberikan tempat bagi hukum adat sejajar dengan hukum positif tertulis.

Dalam hukum pidana, perumusan sanksi pidana untuk menanggulangi terjadinya tindak pidana, termasuk dalam bidang kebijakan hukum pidana. Kebijakan hukum pidana atau sering disebut juga politik hukum pidana diartikan sebagai usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan hukum pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk massa-massa yang akan datang. Apabila dilihat sebagai bagian dari politik hukum, maka politik hukum pidana mengandung arti bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik.²⁹ Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Dengan demikian, kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal. Dengan perkataan lain, dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian kebijakan penanggulangan tindak pidana dengan hukum pidana. Usaha penanggulangan tindak pidana dengan menggunakan hukum pidana disertai sanksinya yang berupa pidana ini masih sering dipersoalkan. Menurut Herbert L. Packer, usaha pengendalian perbuatan anti sosial dengan mengenakan pidana pada seseorang yang bersalah melanggar peraturan pidana, merupakan suatu problem sosial yang mempunyai dimensi hukum

²⁹ Sudarto, Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat, (Bandung : Sinar Baru, 1983), halaman 20.

yang penting.³⁰ Sedangkan Cavadino dan Dignan mengatakan, jika hukum pidana dirasakan sebagai pembenaran moral; permasalahan dari hukum pidana adalah bahwa penerimaan terhadapnya telah berkurang dan banyak orang yang percaya bahwa hukum pidana tersebut secara moral tidak dapat dipertahankan.³¹ Sedangkan J.E. Sahetapy mengatakan :

dilihat secara sosio-kriminologik, kejahatan adalah suatu gejala normal dalam setiap masyarakat, bagaimanapun bentuk masyarakat itu, dimana saja dan kapan saja. Dalam pada itu pidana dan pemidanaan tetap merupakan suatu dilema yang belum dapat dipecahkan secara baik dan memuaskan dalam menghadapi problema kejahatan.³²

Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana tersebut pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum, khususnya penegakan hukum pidana. Oleh karena itu sering pula dikatakan bahwa politik atau kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum.

Kehidupan manusia itu mencakup banyak aspek, dan itu semua tidak mungkin dicakup hanya oleh hukum pidana. Jadi disini ada keterbatasan dari hukum pidana, termasuk dalam mengendalikan tindakan-tindakan menyimpang yang terjadi dalam masyarakat. Hukum, khususnya hukum pidana merupakan salah satu sarana kontrol sosial. Di samping hukum pidana masih ada kebiasaan, keyakinan agama, dukungan dan pencelaan kelompok, tekanan dari kelompok-kelompok kepentingan dan

³⁰ Herbert L. Packer, *Ibid*, halaman 3.

³¹ Michael Cavadino & James Dignan, *The Penal System: an Introduction*, (London : Biddles Ltd, Guildford and Kings Lynn, 1993), halaman 32.

³² J.E. Sahetapy, *Suatu Studi Khusus Mengenai Ancaman Pidana Mati Terhadap Pembunuhan Berencana*, (Jakarta : CV. Rajawali, 1982), halaman 183.

pengaruh pendapat umum yang dapat berperan sebagai pengontrol dan pengendali perilaku.

Mengingat keterbatasan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana, maka penggunaan hukum pidana harus dipadukan dengan upaya-upaya lain. Di samping itu sebagai bagian dari kebijakan kriminal harus juga dipadukan dengan kebijakan sosial. Sudarto pernah mengemukakan :

bahwa apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat/modernisasi, maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhannya dengan politik kriminal atau *social defence planning*, dan inipun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.³³

Kongres PBB ke-4 mengenai *Prevention of Crime And The Treatment of Offender* tahun 1970 juga menegaskan; *any dichotomy between a country's policies for social defence and its planning for national development was unreal by definitions*. Kongres PBB ke-5 tahun 1975 juga menegaskan, "*many aspects of criminal policy should be coordinated and the whole should be integrated into the general social policy of each country*. Kemudian dalam Deklarasi Caracas yang dihasilkan oleh Kongres Pbb ke-6 tahun 1980, antara ditegaskan :

- *Crime prevention and criminal justice should be considered in the context of economic development, political system, social and cultural values and social change, as well as in the context of the new international economic order.*

³³ Sudarto, Hukum Dan Hukum Pidana, (Bandung : Alumni, 1986), halaman 103.

- *it is a matter of great importance and priority that programmes for crime prevention and the treatment of offenders should be based on the social, cultural, political and economic circumstances of each country, in a climate of freedom and respect for human rights, and that member states should develop and effective capacity policy, coordinated with strategies for social, economic, political and cultural development.*

Dalam salah satu pertimbangan Milan Plan of Action yang dihasilkan Konggres PBB ke-7 tahun 1985 di Milan, Italia, juga ditegaskan, bahwa "*crime prevention and criminal justice should be considered in the context of economic development, political system, social and cultural values and social change, as well as in the context of the new international economic order. The criminal justice system should be fully responsive to the diversity of political, economic and social systems and to the constantly evolving conditions of society.*" Konggres PBB ke-8 tahun 1990 di Havana, Cuba, juga masih mengakui perlunya pendekatan kebijakan integral seperti yang digariskan dalam konggres-konggres terdahulu. Hal ini terlihat di dalam dokumen kongres yang berkode A/CONF 144/L. 5 mengenai *International cooperation for crime prevention and criminal justice in the context of development*, menyatakan : "*convinced that crime prevention and criminal justice in the context of development should be oriented towards the observance of the principles contained in the Caracas Declaration, the Milan Plan of Action, the Guiding Principles for Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development and a New International Economic order and other relevant resolutions and recommendations*

of the Seventh United Nation Congress on the off prevention Crime and the Treatment of Offenders. Bertolak dari konsepsi kebijakan integral yang demikian itu, maka kebijakan penanggulangan kejahatan tidak banyak berarti apabila kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan itu sendiri justru menimbulkan faktor-faktor kriminaogen dan victimogen.

Pada umumnya orang berpendapat, bahwa pengaruh hukum terhadap bidang-bidang kehidupan sosial adaalah tidak sama, ada bidang-bidang yang dengan mudah menerima pengaruh perubahan yang dikehendaki oleh hukum. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa hukum mencapai efektifitasnya yang tinggi. Sebaliknya ada bidang-bidang lain yang tidak dengan mudah dipengaruhi oleh hukum, atau bahkan tidak dapat dipengaruhi sama sekali. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa hukum berkurang efektifitasnya aatau atidak efektif sama sekali.

Bidang-bidang kehidupan masyarakat yang semata-mata bersifat instrumental, seperti dalam kegiatan komersial, dengan jelas sekali dapat menerima pengaruh dari peraturan-peraturan hukum yang baru. Sebaliknya, bidang-bidang kehidupan yang erat hubungannya dengan kepercayaan dan lembaga-lembaga yang bersifat dasar, serta yang berhubungan dengan tindakan-tindakan yang merupakan ekspresi dari keyakinan akan mengalami perubahan yang kecil sekali, sekalipun dikeluarkan peraturan yang mencoba untuk memberi bentuk dan arah kepada bidang-bidang tersebut, termasuk ke dalam bidang ini adalah kehidupan keluarga dan perkawinan.

C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Setiap individu dalam masyarakat itu mempunyai kepentingan masing-masing yang selalu ingin dicapainya. Adanya kepentingan yang bermacam-macam dari warga masyarakat itu tidak selamanya berjalan dengan harmonis. Ada kalanya berbagai kepentingan itu saling berbenturan yang dapat berakibat pada terganggunya kedamaian dan keteraturan hidup bersama. Untuk membuat agar hal tersebut tetap terjaga, maka salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan menegakkan hukum.

Menurut Soerjono Soekanto, inti dan arti penegakan hukum tersebut terletak pada kegiatan untuk menyetarakan hubungan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, yang dijabarkan dalam kaedah-kaedah dan mengejawantah dalam sikap dan perilaku warga masyarakat, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian hidup.³⁴ Penegakan hukum itu sendiri sebenarnya merupakan suatu proses. Sebagai suatu proses, menurut Mulyana, penegakan hukum dapat dilihat dari dua sudut pandang :

Dari sudut pandang kultural, penegakan hukum adalah upaya yang dilaksanakan oleh alat-alat sosial kontrol (pengendalian sosial) resmi untuk memaksakan internalisasi hukum pada warga masyarakat. Sedangkan dari sudut pandangan struktural, proses penegakan hukum adalah bekerjanya berbagai organisasi yang mewakili pola kepentingan dan konstelasi nilai-nilai dominan untuk menciptakan keamanan dan ketertiban sesuai dengan ideologi hukum yang berkuasa.³⁵

³⁴ Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, (Jakarta : PT Rajawali Pers, 1993), halaman 3.

³⁵ Mulyana W. Kusumah, Perspektif, Teori, Dan Kebijakan Hukum, (Jakarta : Rajawali Pers, 1986), halaman 59.

Penegakan hukum tersebut berkaitan erat dengan kondisi hukum dalam masyarakat. Dalam masyarakat yang menampilkan kondisi hukum represif, dasar keabsahan penegakan hukum terutama terletak pada perlindungan masyarakat, dengan ciri-ciri antara lain : pranata hukum tunduk pada politik kekuasaan, dalam arti tugas penegakan hukum adalah untuk melestarikan kekuasaan. Hukum ditegakkan semata-mata demi ketertiban.

Dalam masyarakat yang menampilkan hukum otonom, legitimasi penegakan hukum diletakkan pada kebenaran prosedural, dengan ciri-ciri antara lain : pemaksaan yang ada dikendalikan oleh pembatasan-pembatasan dalam hukum, hukum terlepas dari kekuasaan politik, dan tujuan dari hukum adalah untuk mendapatkan keabsahan dalam melakukan tindakan.

Dalam masyarakat yang menonjolkan hukum responsif, dasar kekuatan mengikat dari penegakan hukum terletak pada terciptanya keadilan substantif, dengan beberapa ciri : aspirasi hukum dan politik terintegrasi menjadi suatu gabungan kekuasaan-kekuasaan, peraturan-peraturan yang diciptakan berada di bawah asas-asas hukum dan kebijakan, dan tujuan hukum adalah untuk memberikan kewenang atau kompetensi dalam bertindak.

Pembicaraan mengenai penegakan hukum seringkali dikaitkan dengan masalah efektifitas. Menurut Soerjono Soekanto, hukum yang efektif adalah hukum yang dapat mencapai tujuannya, yaitu kedamaian melalui keserasian antara ketertiban

dengan ketentraman.³⁶ Selanjutnya dikatakan, apabila hukum tersebut efektif, maka hal itu berarti penegakan hukum dilakukan secara adil.³⁷ Upaya untuk melakukan penegakan hukum yang adil tersebut tidaklah mudah, karena adanya berbagai faktor yang mempengaruhi. Menurut Soerjono Soekanto, faktor-faktor tersebut adalah :

1. Faktor hukumnya sendiri,
2. Faktor-faktor penegak hukum,
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum,
4. Faktor masyarakat,
5. Faktor kebudayaan.

Selanjutnya ia mengatakan, bahwa kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta merupakan tolok ukur dari efektifitas penegakan hukum.³⁸

Untuk memperjelas pengaruh masing-masing faktor di atas, berikut ini akan diuraikan faktor-faktor yang bersangkutan.

1. Faktor hukum

Faktor hukum yang dianggap berpengaruh dalam penegakan hukum akan ditafsirkan secara sempit, yaitu hanya meliputi undang-undang dan peraturan-peraturan lain di bawahnya. Berlakunya suatu undang-undang itu tidak terlepas dari asas-asas yang tujuannya untuk membuat undang-undang mempunyai dampak yang positif. Jadi keberadaan asas-asas tersebut juga untuk membuat agar undang-undang secara efektif mencapai tujuannya.

³⁶ Soerjono Soekanto, Polisi Dan Lalu Lintas, halaman 53.

³⁷ Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, halaman 5.

³⁸ *Ibid*

Suatu undang-undang seringkali memerlukan peraturan pelaksanaan. Hal tersebut dibutuhkan karena undang-undang cenderung mengatur suatu permasalahan yang sifatnya umum dan luas sehingga perlu suatu peraturan pelaksanaan yang lebih bersifat konkrit dan mendetail. Keberadaan peraturan pelaksanaan tersebut sangat penting agar undang-undang yang menjadi induknya dapat berlaku di masyarakat. Mengenai masalah lalu lintas dan angkutan jalan, UU No. 14 Tahun 1992 sendiri dalam beberapa pasalnya menyebutkan hal-hal yang perlu diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah, diantaranya adalah :

1. Pembinaan lalu lintas dan angkutan jalan (Pasal 5 ayat (2)).
2. Pengaturan mengenai kelas jalan dan penggunaan jalan (Pasal 7 ayat (2)).
3. Kelengkapan jalan mengenai rambu-rambu, marka jalan, alat pemberi isyarat lalu lintas, alat pengendali dan alat pengamanan pemakai jalan, alat pengawasan dan pengamanan jalan, fasilitas pendukung kegiatan lalu lintas dan angkutan jalan (Pasal 8 ayat (2)).
4. Ketentuan mengenai pembangunan dan penyelenggaraan terminal (Pasal 9 ayat (2)).
5. Kegiatan usaha penunjang pada terminal (Pasal 10 ayat (2)).
6. Ketentuan mengenai fasilitas parkir (Pasal 11 ayat (2)).
7. Ketentuan mengenai persyaratan teknis dan laik jalan kendaraan bermotor (Pasal 12 ayat (2)).
8. Ketentuan mengenai pengujian kendaraan bermotor (Pasal 13 ayat (2)).
9. Pendaftaran kendaraan bermotor (Pasal 14 ayat (2)).

10. Ketentuan mengenai bengkel umum kendaraan bermotor (Pasal 15 ayat (2)).

11. Dan lain-lain.

Di dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan ada sekitar 32 pasal yang memerintahkan pengaturan lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Tidak adanya peraturan pelaksanaan sebagaimana diperintahkan tersebut akan mengganggu keserasian antara ketertiban dan ketentraman dibidang lalu lintas dan angkutan jalan. Hal ini dapata merugikan, baik petugas maupun para pemakai jalan.

Permasalahan lain yang mungkin timbul di dalam undang-undang adalah ketidakjelasan kata-kata yang dipakai dalam perumusan pasal-pasal tertentu. Permasalahan tersebut muncul, misalnya karena penggunaan kata-kata yang artinya dapat ditafsirkan secara luas, atau karena kata terjemahan dari bahasa asing yang tidak tepat. Ketidakjelasan arti kata-kata yang dipakai dalam undang-undang tersebut dapat dijumpai, misalnya pada Pasal 3 UU No. 14 Tahun 1992, yang menyebutkan :

Transportasi jalan diselenggarakan dengan tujuan untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan dengan selamat, aman, lancar, tertib dan teratur, nyaman dan efisien, mampu memadukan moda transportasi lainnya, menjangkau seluruh pelosok wilayah daratan, untuk menunjang pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas sebagai pendorong, penggerak dan penunjang pembangunan nasional dengan biaya yang terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Permasalahannya adalah : apakah yang dimaksud dengan daya beli masyarakat ? Dari manakah daya beli masyarakat itu diukur ? dan siapa yang menentukan daya beli masyarakat itu ? Dalam penjelasan atas Pasal 3 itu sendiri tidak dijumpai penjelasan dari kata "daya beli masyarakat".

Suatu undang-undang harus tersebar luas dan bersifat jelas, agar memenuhi asas " setiap orang dianggap tahu akan undang-undang". Kejelasan undang-undang itu sangat penting, oleh karena itu setiap undang-undang selalu dilengkapi dengan penjelasan resmi.

Meskipun nama dan maksudnya sebagai penjelasan, seringkali terjadi bahwa penjelasan itu tidak juga memberi suatu kejelasan. Di dalam penjelasan suatu undang-undang sering ditulis "cukup jelas". Padahal teks undang-undangnya tidak jelas dan masih memerlukan suatu penjelasan. Kalaupun undang-undang itu jelas, tidak mungkin undang-undang tersebut lengkap dan tuntas. Suatu undang-undang tidak mungkin mengatur segala kegiatan kehidupan manusia, karena kehidupan manusia itu banyak aspeknya.

Ketentuan undang-undang tidak dapat diterapkan begitu saja secara langsung pada peristiwanya. Untuk dapat menerapkan ketentuan undang-undang, yang berlaku umum dan bersifat abstrak, pada peristiwa yang konkrit dan khusus sifatnya, maka undang-undang itu harus diberi arti, dijelaskan atau ditafsirkan. Dapat dikatakan, bahwa setiap ketentuan undang-undang perlu dijelaskan, perlu ditafsirkan terlebih dahulu, agar dapat diterapkan pada peristiwanya. Sudikno

mengatakan, bahwa metode interpretasi adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang.³⁹

Persoalan lain yang berkaitan dengan faktor hukum adalah masalah sanksi. Pada hakikatnya suatu hukum itu bersifat obyektif universal yaitu berlaku sama bagi siapapun. Demikian pula dengan Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang berlaku bagi siapapun pemakai jalan. Permasalahan dapat muncul dengan penerapan sanksi yang sama beratnya untuk pelaku dan pelanggaran yang berbeda. Kriteria-kriteria dan alasan-alasan mengapa beberapa jenis pelanggaran dianggap sama, sehingga patut dijatuhi sanksi yang sama pula, dapat dirasakan tidak adil bagi pelanggar yang terkena. Denda sebesar Rp. 15.000 bagi seorang pengusaha kaya yang kebetulan melanggar lalu lintas akan dirasakan berbeda oleh sopir angkutan umum yang berpenghasilan Rp. 10.000 sehari. Sikap-sikap yang timbul akibat pengenaan sanksi, apakah itu dirasakan terlalu ringan atau terlalu berat, pada akhirnya akan dapat mempengaruhi penegakan hukumnya secara keseluruhan.

2. Faktor Penegak hukum

Cakupan pengertian "penegak hukum" itu cukup luas, karena dapat meliputi mereka yang secara langsung atau tidak langsung bergulat dibidang penegakan hukum. Dalam hal ini yang dimaksudkan dengan "penegak hukum" akan dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum, khususnya Undang-Undang Lalu lintas dan Angkutan Jalan. Secara

³⁹ Sudikno, *Ibid*, halaman 144.

faktual, aparat yang biasa bertugas menegakkan peraturan-peraturan lalu lintas adalah polisi dan hakim, disamping PPNS.

Polisi lalu lintas, oleh warga masyarakat pada umumnya dianggap sebagai lapisan masyarakat yang serba tahu mengenai masalah-masalah lalu lintas, sebagai konsekuensi dari tugasnya. Dengan demikian, sikap dan perilaku polisi tersebut seringkali menjadi pedoman atau patokan bagi warga masyarakat yang mempergunakan fasilitas jalan raya. Dalam hal ini warga masyarakat selalu mengharapkan perilaku petugas yang serasi dengan kaedah-kaedah yang berlaku. Terhadap suatu pelanggaran, polisi dapat bertindak sebagai pencegah atau sebagai penindak.

Petugas polisi lalu lintas tidak hanya berperan sebagai pihak yang bertugas menjaga ketertiban lalu lintas, tetapi juga bertugas menjamin ketentraman pada diri pengguna jalan. Peranan tersebut tidak dapat dijalankan semata-mata dengan dengan cara penindakan, tetapi juga dengan cara mendidik warga masyarakat pemakai jalan raya.

Bagi warga masyarakat, perilaku petugas di jalan merupakan hukum yang tampak dengan nyata. Apabila polisi lalu lintas melaksanakan tugasnya disertai dengan kekerasan, maka itulah hukum yang dilihat oleh masyarakat. Sebaliknya, jika mereka melakukan tugasnya secara simpatik dan persuasif, maka itu pula yang merupakan hukum yang nyata. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa betapa pentingnya pengaruh perilaku petugas dalam membentuk perilaku dan sikap masyarakat terhadap hukum. Apabila petugas hanya diberi perintah untuk

menindak pelanggar hukum, maka dapat menimbulkan anggapan yang keliru mengenai hukum. Orang akan menganggap bahwa hukum hanya membuat orang menjadi susah dan menderita.

Dalam melaksanakan tugas-tugasnya, seorang petugas lalu lintas seringkali harus melakukan diskresi. Diskresi sendiri berasal dari bahasa Inggris "discretion", yang oleh John M. Echols diartikan sebagai kebijaksanaan, keleluasaan.⁴⁰ Sedangkan menurut kamus hukum yang disusun oleh Simorangkir, diskresi diartikan sebagai kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri.⁴¹ Sedangkan Thomas J. Aaron menyatakan, bahwa "*discretion is power authority conferred by law to action on the basis of judgement or conscience, and its use is more an idea of morals than law.*"⁴²

Dari pendapat-pendapat tersebut di atas dapat dikatakan, bahwa diskresi dilakukan dengan tidak terlepas dari kerangka hukum yang berlaku. M. Faal memberikan contoh, seorang polisi yang melepaskan pelanggar hukum, setelah memberikan nasehat seperlunya, tidak berarti tindakannya itu tidak berdasar

⁴⁰ John M. Echols dan Hassan Shadily, Kamus Inggris Indonesia, (Jakarta : Gramedia, 1981), halaman 185.

⁴¹ JCT Simorangkir dkk, Kamus Hukum, (Jakarta : Aksara Baru, 1980), halaman 45.

⁴² Thomas J. Aaron, The Control of Police Discretions, (Springfield : Charles C. Thomas Ltd, 1960), halaman IX.

hukum. Melainkan suatu tindakan dengan menjunjung tinggi tujuan hukum, yaitu perlindungan terhadap setiap warga negara.⁴³

Diskresi oleh polisi memegang peranan yang penting dalam penegakan hukum, mengingat kelemahan-kelemahan yang muncul dalam pengaturan oleh suatu undang-undang. Disamping munculnya kasus-kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus. menurut Richard E. Sykes, pilihan untuk melakukan diskresi tersebut dipengaruhi oleh ukuran sebagai berikut :

1. The law
2. Official or unofficial departement police
3. The demeanor of the suspect to ward the officer, and
4. The potential threat of suspect posses to the officer's safety.⁴⁴

Dilihat dari sudut penilaian petugas, diskresi yang diambil dalam menangani suatu tindak pidana akan dilakukan dengan pertimbangan-pertimbangan : Pertama, sampai sejauh mana kadar pelanggaran hukum tersebut ? apakah termasuk kategori pelanggaran berat, sedang atau ringan ? Kedua, bagaimana kebijakan lembaga, pimpinan atau atasan, baik tertulis maupun lisan terhadap kejahatan atau pelanggaran hukum yang terjadi. Pertimbangan ini perlu dilakukan karena petugas sendiri berada dalam suatu sistem birokrasi dengan aturan-aturan dan budaya yang ada di tempat itu. Ketiga, adalah bagaimanakah sikap dan perilaku seseorang

⁴³ M. Faal, Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi, (Jakarta : Fradnya Paramita, 1991), halaman 16.

⁴⁴ Richard E. Sykes, A Social Legal Theory of Police Discretion, dalam "The Ambivalent Force (Perspectives on The Police oleh Arthur Nieder Hoffer, (Illionis : The Dryden Press, 1976), halaman 171.

setelah melakukan pelanggaran ? Sikap pelanggar yang tidak simpatik, melawan, keras kepala serta tidak menunjukkan rasa penyesalan, akan mempengaruhi petugas dalam memilih tindakan. Seorang pelanggar lalu lintas yang bersikap lemah lembut, memohon maaf dan menyadari kesalahannya, kemungkinan tidak akan ditindak oleh petugas. Keempat, sebagai penegak kamtibmas, polisi akan memikirkan atau mempertimbangkan tindakannya dari segi keamanan. Perbuatan yang berpotensi mengancam keamanan akan mempengaruhi penentuan pemberian diskresi. Risiko keamanan dan ketertiban akan selalu diperhitungkan oleh petugas dalam setiap keadaan, baik keselamatan diri, orang lain maupun masyarakat.

Seorang petugas lalu lintas dalam menjalankan tugasnya dapat bertindak sebagai penerap hukum. Dalam hal ini ia berperan sebagai pihak yang harus melaksanakan hukum dengan sebaik-baiknya. Dalam keadaan-keadaan pada waktu ia menjalankan tugasnya, seorang petugas sering menghadapi situasi dimana tidak ada peraturan yang tegas dan jelas yang mengatur situasi, yang sedang dihadapi itu. Dalam situasi seperti itu, ia harus melakukan diskresi. Donald J. Newman dan Patrick R. Anderson mengatakan, bahwa diskresi dapat dilakukan ketika :

1. Hukum yang ada tidak jelas;
2. Undang-undang dibuat lebih untuk menghadapi gangguan-gangguan ringan, seperti bergelandangan, dari pada kejahatan-kejahatan yang lebih serius;
3. Undang-undang dibuat untuk menutup kemungkinan lolosnya penjahat-penjahat profesional;

4. Tujuan dari hukum hanya untuk menyatakan standar moral tanpa harapan yang nyata terhadap penegakkannya;
5. Undang-undang yang ada telah ketinggalan jaman.⁴⁵

Terlepas dari pertimbangan-pertimbangan tersebut diatas, kewenangan polisi untuk meneruskan atau tidak meneruskan suatu perkara itu cukup besar. Apabila mental dan kepribadian petugas tidak cukup baik, maka ia akan tergoda untuk melakukan tindakan-tindakan yang menyelewengkan kekuasaannya itu. Keadaan seperti ini masih diperkuat dengan kecenderungan masyarakat umum untuk menyelesaikan perkara dengan jalan damai secara tidak benar. Penyalahgunaan kewenangan juga dapat dipengaruhi oleh kondisi lembaga dimana petugas itu berada.

Di dalam menjalankan tugasnya, seorang petugas diharapkan untuk bersikap adil pada semua orang. Apabila suatu pelanggaran terjadi, maka polisi tanpa memandang siapa yang melakukannya harus mengambil tindakan sesuai dengan peraturan yang ada. Petugas yang pilih-pilih dalam menegakkan hukum kemungkinan besar tidak akan dihormati lagi oleh warga masyarakat. Ia akan kehilangan kewibawaannya sebagai aparat penegak hukum. Kurangnya penghargaan kepada petugas ini pada akhirnya juga akan mengurangi rasa hormat dan penghargaan warga masyarakat pada hukumnya sendiri.

⁴⁵ Donald J. Newman and Patrick R. Anderson, *Introduction to Criminal Justice*, (New York : Random House Inc, 1989), halaman 149.

3. Faktor sarana atau fasilitas pendukung

Suatu penegakan hukum memerlukan tersedianya sarana atau fasilitas pendukung, agar dapat berjalan dengan lancar. Dalam cakupan pengertian sarana atau fasilitas ini termasuk organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan lain sebagainya. Apabila sarana atau fasilitas pendukung tersebut tidak terpenuhi, maka penegakan hukum akan sulit mencapai tujuannya.

Suatu hukum tidak akan mempunyai arti apabila tidak dilaksanakan. Di bidang hukum pidana, pelaksanaan hukum secara nyata dilakukan oleh aparat penegak hukum yang bekerja dalam kerangka suatu sistem yang disebut sebagai sistem peradilan pidana. Tugas dan kewajiban masing-masing penegak hukum biasanya sudah ditentukan dalam aturan-aturan hukum yang dibuat untuk itu.

Di bidang lalu lintas, polisi mempunyai peranan yang utama, karena pada kenyataannya penentuan tinggi rendahnya sanksi denda ada ditangan mereka. Oleh karena itu, seorang polisi lalu lintas tidak cukup hanya memiliki pengetahuan teknis dan ketrampilan dalam mengatur lalu lintas. Polisi lalu lintas diharapkan dapat menjatuhkan keputusan yang tepat, untuk mendidik atau menindak warga masyarakat yang melanggar. Dengan demikian, menguasai pengetahuan yang berkaitan dengan manusia merupakan hal yang penting bagi seorang polisi lalu lintas. Dalam hal ini diperlukan metode pendidikan tertentu untuk melatih petugas menghadapi masalah-masalah hipotetis yang harus ia pecahkan.

Unsur pendidikan akan mempengaruhi kualitas putusan yang akan diambil oleh seorang polisi, demikian juga unsur ketrampilan profesional dan pengalaman. Dalam hal ini Bruce L. Berg mengatakan, bahwa "experience is an officer's best instructor."⁴⁶ Seorang petugas yang berpangkat, misalnya Bhayangkara I, dengan bekal pendidikan yang umumnya hanya Sekolah Menengah Pertama, bahkan Sekolah Dasar dan pengetahuan tentang Kepolisian yang sangat terbatas, akan sulit mengembangkan profesionalismenya atau bahkan tidak mengetahui apa yang harus dilakukan pada saat menghadapi kasus-kasus yang cukup sulit.

Di lapangan, seorang polisi akan menjumpai dan berhadapan dengan kasus-kasus konkrit yang harus diputuskan dengan segera secara tepat. Dalam hal ini profesionalisme seorang polisi diuji untuk memberikan pelayanan umum pada masyarakat. Dalam hal ini Culp Davis mengatakan : "*Many policy decisions by patrolmen are guided by experience, observation, thoughtfulness, and understanding, but many are not. Some are based on misunderstanding.*"⁴⁷

Di samping profesionalisme petugas, unsur dana atau biaya juga memegang peranan penting. Unsur dana atau biaya ini juga dapat mempengaruhi diskresi kepolisian di lapangan. Dengan dana ini pula kepolisian dapat melengkapi diri dengan peralatan dan pembinaan organisasi yang baik. Apabila dana yang tersedia itu terbatas dan setiap perkara yang masuk harus diproses, maka kepolisian akan

⁴⁶ Bruce L. Berg, Education Versus Training; dalam "Critical Issues in Crime and Justice" editor : Albert R. Robert, (California : SAGE Publication, 1994), halaman 102.

⁴⁷ Kenneth Culp Davis, Police Discretion, (Chicago : St. Paul Minn West Publishing, 1975), halaman 47

mengalami defisit anggaran. Oleh karena itu sering terdengar adanya skala prioritas atau kebijakan selektivitas dalam penegakan hukum.

Demikian pula dengan masalah peralatan. Peralatan yang baik, modern dan terawat akan sangat membantu polisi dalam menjalankan tugasnya. Bagaimana mungkin membuktikan bahwa seseorang telah melampaui batas kecepatan yang diperbolehkan atau emisi gas buang knalpotnya melebihi ambang batas, jika peralatan untuk mengukurnya tidak dimiliki oleh petugas lapangan. Seorang petugas patroli yang mengendarai sepeda motor buatan tahun 80-an akan berpikir seribu kali untuk mengejar pelanggar lalu lintas, yang lari dengan mengendarai sepeda motor keluaran tahun terbaru.

4. Faktor masyarakat

Dalam hal ini yang dimaksudkan dengan faktor masyarakat adalah pengaruh-pengaruh dari situasi orang lain, baik perorangan, kelompok orang atau masyarakat, menurut anggapan dan penilaian petugas dalam penegakan hukum, khususnya dalam rangka penggunaan wewenang diskresi.

Soerjono Soekanto mengatakan, bahwa penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat.⁴⁸ Dilihat dari sudut itu dapat dikatakan, bahwa masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum. Pengaruh tersebut dapat berarti positif, berupa dukungan masyarakat, maupun negatif yang berupa sikap tidak peduli masyarakat terhadap upaya-upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh petugas. Warga masyarakat pada

umumnya mengharapkan agar polisi dapat menyelesaikan masalah yang terjadi dalam masyarakat, mulai dari pertengkaran rumah tangga sampai membekuk penjahat profesional. Pengharapan tersebut biasanya lebih tertuju pada polisi sebagai lembaga, sehingga warga masyarakat seringkali tidak memperhitungkan apakah petugas yang menangani masalah yang diajukan itu baru lulus dari pendidikan atau sudah berpengalaman puluhan tahun. Mereka yang berhadapan dengan petugas seringkali juga tidak memikirkan taraf dan latar belakang pendidikan yang pernah dialami oleh seorang petugas, apakah hanya lulusan Sekolah Menengah Pertama atau lulusan Akademi.

Seorang Bintara polisi biasanya berlatar belakang pendidikan SLTA, setelah beberapa bulan menjalani pendidikan sebagai polisi langsung diterjunkan ke dalam masyarakat. Ia akan berhadapan dengan berbagai macam masalah kemasyarakatan. Masalah tersebut kadangkala pernah dipelajari pada waktu ia menjalani pendidikan. Tetapi kadangkala pula seorang polisi harus menghadapi dan menyelesaikan masalah yang tidak pernah dipelajainya. Hasil kerja polisi tersebut akan langsung dinilai oleh masyarakat, tanpa memperhitungkan bahwa polisi yang bersangkutan baru saja menyelesaikan pendidikannya atau baru saja ditempatkan di daerah yang sungguh berbeda dengan latar belakang sosial budayanya.

Peran polisi dalam kehidupan masyarakat tersebut tidak terlepas dari tugas-tugas seorang polisi. Menurut Gewin, seperti yang dikutip oleh Momo Kelana, tugas polisi adalah bagian dari tugas negara, perundang-undangan dan pelaksanaan

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, halaman 33.

untuk menjamin tata tertib, ketentraman dan keamanan, menegakkan hukum negara, menanamkan pengertian ketaatan dan kepatuhan.⁴⁹ Menurut Van Vollenhoven, fungsi polisi itu menjalankan "*preventieve rechtszorg*" yaitu memaksa penduduk suatu wilayah mentaati ketertiban hukum serta mengadakan penjagaan sebelumnya, supaya tata tertib masyarakat tetap terpelihara.⁵⁰ Di dalam Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu Pasal 130 UUDS 1950 dirumuskan, bahwa " untuk memelihara ketertiban dan keamanan umum diadakan suatu alat Kepolisian yang diatur dengan undang-undang".

Dari uraian tersebut di atas, kiranya jelas bahwa tugas polisi pada pokoknya meliputi soal penegakan hukum serta memelihara ketertiban dan keamanan umum. Dengan demikian, menurut Momo Kelana, tugas polisi mempunyai ruang gerak yang cukup luas, mulai dari tugas pendidikan, tugas sosial, tugas yustisial, yang rumusan tugas, kewajiban dan tanggung jawabnya secara rinci diatur oleh undang-undang.⁵¹ Tugas yustisial adalah tugas polisi yang erat kaitannya dengan penegakan hukum, terutama hukum yang mengandung sanksi pidana. Cakupan tugas ini mulai menangkap pencuri sampai membongkar kejahatan perbankan.

Tugas sosial adalah tugas polisi yang erat kaitannya dengan upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan pencapaian tujuan nasional. Termasuk dalam tugas ini misalnya, menyeberangkan pejalan kaki.

⁴⁹ Momo Kelana, Hukum Kepolisian, (Jakarta : Gramedia, 1994), halaman 31.

⁵⁰ E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, (Jakarta : PT Penerbit Ichtiar, 1960), halaman 31.

⁵¹ Momo Kelana, Ibid, halaman 35.

Tugas pendidikan adalah tugas polisi yang berupa bimbingan kepada masyarakat ke arah peningkatan pemahaman dan kesadaran bermasyarakat, bernegara, dan khususnya kesadaran hukum masyarakat. Wujud dari pelaksanaan tugas ini mencakup pula pembinaan potensi masyarakat untuk membantu tugas kepolisian serta penyuluhan-penyuluhan hukum.

Tugas pengaturan adalah tugas pengaturan polisi yang lebih bersifat memberikan pelayanan pada masyarakat, sehingga terwujud tata kehidupan masyarakat yang teratur, misalnya pemberian ijin keramaian, ijin mengemudi, pengesahan STNK, dan lain sebagainya.

Dalam kehidupan sehari-hari, polisi pasti akan berhadapan dengan bermacam-macam manusia dengan latar belakang maupun sikapnya masing-masing. Diantara warga masyarakat tersebut ada yang taat pada hukum dengan kesadarannya sendiri, ada yang mempunyai ketaatan semu, ada yang tidak mengacuhkan, bahkan ada yang dengan terang-terangan melawan hukum. Polisi harus dapat memperlakukan warga masyarakat tersebut sesuai dengan keadaannya. Kepada warga masyarakat yang mematuhi hukum, harus diberi perangsang agar tetap taat dan dapat dijadikan teladan, sebaliknya kepada warga yang tidak patuh, polisi harus melakukan tindakan agar hukum yang ada tetap dihormati.

Setiap kegiatan atau usaha agar warga masyarakat mentaati hukum tidak selalu membuahkan hasil yang diinginkan, yaitu kepatuhan hukum. Ada kalanya usaha tersebut justru menghasilkan sikap dan perilaku yang bertentangan dengan tujuannya. Apabila untuk menghasilkan ketaatan hukum, petugas hanya

menerapkan sanksi-sanksi negatif, maka kemungkinan warga masyarakat hanya memiliki ketaatan semu. Mereka hanya taat pada hukum jika ada petugas. Ada cara lain yang bisa dilakukan oleh petugas untuk menghasilkan ketaatan hukum, yaitu dengan cara persuasif. Cara ini bertujuan agar warga masyarakat secara mantab mengetahui dan memahami hukum sehingga ada persesuaian dengan nilai-nilai yang dianut oleh warga masyarakat. Kadang-kadang dapat diterapkan cara mengadakan penyuluhan atau penerangan yang dilakukan berulang kali.

Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang majemuk dan sebagian terbesar tinggal di wilayah pedesaan. Masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat yang demikian mungkin lebih banyak memerlukan cara-cara tradisional dalam pemecahannya. Seorang polisi harus menyadari dan memahami kondisi yang dihadapinya sehingga dalam bertugas tidak semata-mata berpegang pada kekuasaan formal dan kekuatan fisik. Untuk itu, seorang polisi harus mengenal dengan baik lingkungan tugasnya, bahkan seharusnya dapat menyatu. Dalam hal ini Soerjono Soekanto mencoba mengetengahkan resep bagaimana caranya untuk mengenal lingkungan : Pertama, seorang penegak hukum harus mengenal stratifikasi sosial atau pelapisan masyarakat yang ada di lingkungan tersebut, beserta tatanan status/kedudukan dan peranan yang ada. Dari pengetahuan dan pemahaman terhadap stratifikasi sosial tersebut, akan dapat diketahui lambang-lambang kedudukan yang berlaku dengan segala macam gaya pergaulannya. Kedua, perlunya mengetahui dan memahami lembaga-lembaga sosial yang hidup dan dihargai oleh sebagian besar warga masyarakat. Ketiga,

mengidentifikasi nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku di lingkungan itu. Hal ini penting dalam upayanya untuk menyelesaikan perselisihan-perselisihan yang terjadi.⁵²

Perilaku polisi, khususnya ketika sedang menjalankan tugas, sering menjadi sorotan masyarakat. Sorotan terhadap perilaku polisi tersebut akan menimbulkan anggapan-anggapan dan penilaian-penilaian tertentu yang tertanam dalam benak warga masyarakat. Anggapan dan penilaian itu, entah baik atau buruk, pada gilirannya juga akan mempengaruhi pandangan dan penilaian terhadap hukumnya. Apabila dalam kasus pelanggaran lalu lintas, polisi menerima, apalagi meminta denda damai, maka warga masyarakat akan beranggapan dan menilai bahwa setiap polisi lalu lintas dapat diajak "berdamai". Pada gilirannya akan timbul pandangan bahwa sanksi denda yang tercantum dalam undang-undang lalu lintas itu dapat dirundingkan dengan polisi yang kebetulan menangkap pelanggar.

Bekerjanya hukum dapat dilihat sebagai suatu proses, yaitu apa yang dikerjakan oleh lembaga-lembaga hukum dan bagaimana mereka melakukan penegakan hukum.⁵³ Sebagai suatu proses yang terjadi dalam masyarakat, maka ada kemungkinan bagi masuknya nilai-nilai dan sikap-sikap masyarakat.

Sebagai suatu rangkaian kejadian, suatu proses penegakan hukum dapat diuraikan sebagai berikut. Timbulnya permintaan dari warga masyarakat menyebabkan mulai Bergeraknya roda-roda sistem penegakan hukum. Dalam

⁵² Soejono Soekanto, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

⁵³ Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, (Bandung : PT Angkasa, 1980), halaman 83.

pengertian permintaan itu termasuk bermacam-macam jenis permasalahan yang dibawa oleh warga masyarakat untuk memperoleh penyelesaian hukum. Hal itu tidak hanya berupa permintaan bagi dilakukannya suatu pemulihan bagi penderitaan yang dialami, tetapi juga permintaan akan pelayanan hukum sebagai suatu proses administrasi, misalnya dalam hal pemberian ijin. Berhadapan dengan permintaan warga masyarakat itu, kepolisian sebagai lembaga hukum yang berada di depan akan mengadakan suatu respons, baik yang aktif maupun yang pasif. Bagaimanapun bentuk respon yang dilakukan, senantiasa akan memberikan efek pada pendapat masyarakat mengenai lembaga kepolisian.

5. Faktor budaya

Menurut Koentjaraningrat, banyak orang yang mengartikan kebudayaan sebagai keseluruhan total dari pikiran, karya, dan hasil karya manusia yang tidak berakar pada nalurinya, dan karenanya hanya bisa dicetuskan oleh manusia sesudah suatu proses belajar.⁵⁴ Apabila pembicaraan mengenai faktor kebudayaan dibatasi pada produknya, misalnya ilmu pengetahuan dan teknologi, maka kita dapat melihat bahwa penemuan-penemuan ilmiah, seperti kendaraan bermotor, yang mengakibatkan terjadinya perubahan-perubahan sosial secara materiil (misalnya kemacetan lalu lintas, luka-luka dan kematian akibat kecelakaan) pada gilirannya akan meningkatkan kebutuhan pada aturan-aturan hukum yang baru. Di samping itu, sebagian besar pengetahuan ilmiah dan teknologi substantif, misalnya ilmu

⁵⁴ Koentjaraningrat, Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1993), halaman 1.

kedokteran, dapat dipakai dalam prosedur-prosedur hukum serta dalam usaha merumuskan norma-norma hukum yang baru. Ronny Hanitijo mengatakan, bahwa hukum dalam abad ilmu pengetahuan harus mengubah perlengkapan dan administrasinya agar supaya dapat menampung isi yang berubah dari ilmu pengetahuan dan teknologi.⁵⁵

Kebutuhan untuk merumuskan hukum yang baru, berkaitan dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi tersebut, secara jelas juga dapat dilihat dari konsiderans Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 sebagai berikut :

"bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur lalu lintas dan angkutan jalan yang ada pada saat ini tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan jaman, ilmu pengetahuan dan teknologi".

Kemudian dalam penjelasannya dirumuskan :

Dalam rangka pembangunan hukum nasional serta untuk lebih memantapkan perwujudan kepastian hukum, dengan undang-undang ini dimaksudkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1965 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya, karena tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dan belum tertata dalam satu kesaluan sistem yang merupakan bagian dari transportasi secara keseluruhan.

⁵⁵ Ronny Hanitijo Soernibro, Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum dan Masyarakat, (Bandung : CV. Remaja Karya, 1985), halaman 39.

Pengaruh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi itu juga dikatakan oleh Satjipto Rahardjo sebagai berikut :

"Seperti yang kita alami sekarang ini; pembangunan perkembangan ekonomi, penggunaan teknologi modern menyeret serta timbulnya susunan masyarakat yang semakin tajam pelapisannya. Berhadapan dengan keadaan masyarakat yang demikian itu, maka hukum atau pembuatan hukum akan menerima pengaruhnya pula.⁵⁶

Di dalam kehidupannya, manusia juga dapat berpegang pada pasangan nilai-nilai yang merupakan inti dari kebudayaan spiritual. Salah satu pasangan nilai-nilai tersebut adalah nilai kebendaan dan nilai keahlakan. Apabila manusia ingin hidup dengan tenteram, hendaknya ia mengusahakan agar terdapat keserasian antara kedua nilai tersebut.⁵⁷ Dalam kaitannya dengan itu, hukum mencoba untuk menetapkan pola hubungan antar manusia dan merumuskan nilai-nilai yang diterima masyarakat ke dalam bagan-bagan atau stereotip-stereotip.⁵⁸

Pasangan nilai-nilai kebendaan dan keahlakan juga merupakan pasangan nilai yang bersifat universal. Tetapi pada kenyataannya, dalam masing-masing masyarakat timbul perbedaan karena berbagai macam pengaruh. Pengaruh dari kegiatan modernisasi di bidang materiil, misalnya, akan dapat menempatkan nilai kebendaan pada posisi yang lebih tinggi dari nilai keahlakan. Hal itu akan mengakibatkan berbagai aspek dan proses hukum mendapat penilaian dari segi kebendaan belaka. Di samping itu dalam proses pelembagaan hukum, keberadaan

⁵⁶ Satjipto Rahardjo, Hukum, Masyarakat Dan Pembangunan, (Bandung : Alumni, 1980), halaman 21.

⁵⁷ Soerjono Soekanto, Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat, halaman 153

⁵⁸ Soerjono Soekanto, Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia, (Jakarta : Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, 1975), halaman 25.

sanksi negatif akan lebih dipentingkan daripada kesadaran untuk mematuhi hukum. Artinya, berat ringannya ancaman sanksi terhadap pelanggaran menjadi tolok ukur kewibawaan hukum.

Penekanan pada nilai kebendaan juga akan menyulitkan bagi penegakan hukum yang baik. Dalam kondisi seperti ini pada orang, yang menghadapi tata cara yang telah diatur oleh hukum, biasanya timbul kecenderungan untuk menyimpanginya, dengan memberikan uang kepada petugas sebagai pelicin. Pada sisi petugas, penekanan pada nilai kebendaan akan menimbulkan keinginan-keinginan yang melampaui kemampuannya untuk memenuhi kebutuhan. Dengan demikian, maka timbullah tindakan-tindakan penyalahgunaan kekuasaan, yang tidak jarang dilakukan dengan sadar.

BAB IV

PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS

A. Penegakan Peraturan Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan di Yogyakarta

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan telah diberlakukan sejak tanggal 17 September 1992. Untuk mendukung berlakunya undang-undang tersebut juga telah dikeluarkan beberapa peraturan pelaksanaan, baik berupa peraturan pemerintah maupun keputusan menteri perhubungan. Peraturan pemerintah yang merupakan pelaksanaan dari undang-undang lalu lintas tersebut yaitu :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1993 tentang Pemeriksaan Kendaraan Bermotor di Jalan.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi.

Sedangkan peraturan pelaksanaan yang berupa keputusan menteri adalah :

1. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 60 Tahun 1993 tentang Marka Jalan.
2. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 61 Tahun 1993 tentang Rambu-Rambu Lalu Lintas di jalan.

3. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 62 Tahun 1993 tentang Alat Pemberi Isyarat Lalu Lintas.
4. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 63 Tahun 1993 tentang Persyaratan Ambang Batas Laik Jalan Kendaraan Bermotor, Kereta Gandengan, Kereta Tempelan, Karoseri dan Bak Muatan Serta Komponen-Komponennya.
5. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 64 Tahun 1993 tentang Persyaratan Teknis Pemakaian Bahan Bakar Gas Pada Kendaraan Bermotor.
6. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 65 Tahun 1993 tentang Fasilitas Pendukung Kegiatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
7. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 66 Tahun 1993 tentang Fasilitas Parkir Untuk Umum.⁴
8. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 67 Tahun 1993 tentang Tata Cara Pemeriksaan Persyaratan Teknis dan Laik Jalan Kendaraan Bermotor di Jalan.
9. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 69 Tahun 1993 tentang Penyelenggaraan Angkutan Barang di Jalan.
10. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 70 tentang Tarif Angkutan Penumpang dan Barang di Jalan.
11. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 71 Tahun 1993 tentang Pengujian Berkala Kendaraan Bermotor.
12. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 72 Tahun 1993 tentang Perlengkapan Kendaraan Bermotor.

13. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 74 Tahun 1993 tentang Biaya Administratif Pendaftaran Kendaraan Bermotor.
14. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 75 Tahun 1993 tentang Biaya Administratif Surat Izin Mengemudi.
15. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 76 Tahun 1993 tentang Sistem Informasi Kendaraan Bermotor dan Surat Izin Mengemudi.
16. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 77 Tahun 1993 tentang Kode Wilayah Pendaftaran Tanda Nomor Kendaraan Bermotor.
17. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 81 Tahun 1993 tentang Pengujian Tipe Kendaraan Bermotor.

Tujuan dari undang-undang, dan tentu saja peraturan pelaksanaannya, di atas adalah untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan dengan selamat, aman, lancar, tertib dan teratur, nyaman dan efisien. Tujuan yang akan dicapai juga dilakukan dengan memadukan moda transportasi lainnya, yang menjangkau seluruh pelosok wilayah daratan, untuk menunjang pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas sebagai pendorong, penggerak dan penunjang pembangunann nasional dengan biaya yang terjangkau oleh daya beli masyarakat. Pencapaian tujuan tersebut tentu tidak dapat dilakukan dalam waktu yang singkat. Di samping itu juga membutuhkan peranserta dari seluruh potensi masyarakat yang ada.

Polisi lalu lintas dalam jajaran Kepolisian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagai aparat penegak hukum yang berada pada lapisan terdepan dalam penegakan peraturan lalu lintas, telah melakukan upaya penegakan hukum sebagai berikut :

a. Operasi rutin

Polisi lalu lintas yang sedang melaksanakan tugas pengaturan, penjagaan dan patroli, apabila menemukan pelanggaran di jalan akan melaksanakan penindakan dengan cara memberikan bukti pelanggaran (tilang). Dapat dikatakan, bahwa operasi rutin itu dilaksanakan terhadap pelanggar lalu lintas yang tertangkap tangan.

b. Operasi khusus

Operasi khusus dilaksanakan pada waktu tertentu dan tempat tertentu. Operasi khusus ini dilakukan berdasar instruksi dari Markas Besar Polri, yang dilaksanakan secara lebih menyeluruh di wilayah negara. Menurut tujuannya, operasi jenis ini dapat dibedakan :

- 1). Operasi khusus yang bertujuan lebih untuk memberikan pelayanan kepada warga masyarakat pengguna jalan, misalnya Operasi Ketupat Candi, Lilin Candi, dan lain sebagainya.
- 2). Operasi khusus yang bertujuan untuk menemukan dan mengadakan penindakan pada pelanggar peraturan-peraturan lalu lintas dan angkutan jalan, misalnya Operasi Zebra.

Dalam kegiatan operasi khusus ini, sebagaimana yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1993 tentang Pemeriksaan Kendaraan Bermotor di Jalan, polisi memiliki wewenang untuk :

1. menghentikan kendaraan bermotor,
2. meminta keterangan kepada pengemudi.

3. melakukan pemeriksaan terhadap Surat Ijin Mengemudi, Surat Tanda Nomor Kendaraan, Surat Tanda Coba Kendaraan, Tanda Nomor Kendaraan Bermotor atau Tanda Coba Kendaraan Bermotor.

Dari penelitian lapangan diperoleh data mengenai hasil operasi-operasi yang bertujuan untuk menindak pelanggar, dalam hal ini yang dilakukan oleh pelajar, selama lima tahun terakhir sebagai berikut :

Tabel I

Pelanggaran Lalu Lintas Oleh Pelajar Dalam 5 Tahun Terakhir

Wilayah Hukum	1993	1994	1995	1996	1997	Jumlah
Kulon Progo	1.065	1.335	998	986	1.064	5.448
Kodia Yogya	400	921	1149	1687	260	3.917
Bantul	914	2.401	1167	2258	2.614	9.354
Sleman	1.686	2.347	3892	6374	3.060	17.359
Gunung Kidul	679	623	826	1633	684	4.445
Jumlah	4.744	7.127	8032	12938	7.682	40.523

Dari tabel di atas tampak, bahwa meskipun terhadap pelanggaran yang terjadi telah dijatuhi sanksi denda, jumlah pelanggarannya tidak menunjukkan adanya kecenderungan menurun (lihat data pelanggaran dari tahun 1993 sampai dengan tahun 1996). Pada waktu itu besarnya denda ditetapkan dalam tabel berkisar antara Rp. 7.500

sampai Rp. 20.000, untuk pelanggaran ringan sampai pelanggaran berat. Dengan demikian dapat diberikan kesimpulan sementara, bahwa besarnya denda pada waktu itu, yang hampir tidak berbeda dengan besarnya denda berdasarkan undang-undang lalu lintas yang lama, tidak mempunyai pengaruh yang positif terhadap sikap dan perilaku pengendara di jalan. Ketika besarnya denda diperbaharui (tahun 1997) dengan meningkatkans ejumlah dua kali lipat dari denda yang lama, terlihat adanya kecenderungan menurunnya pelanggaran lalu lintas. Dari dua fakta tersebut dapat dikatakan, bahwa peningkatan sanksi denda mempunyai pengaruh yang positif terhadap sikap dan perilaku pengguna jalan. Adapun besarnya denda ditetapkan yang oleh Pengadilan Tinggi DIY adalah sebagai berikut :

Klasifikasi Pelanggaran	Jenis Kendaraan Pelanggar					
	Sepeda Motor	Mobil Pribadi	Mobil Umum	Pick Up	Truk/bis	Truk Gandeng
Ringan	Rp 15.000	Rp 15 000	Rp 15.000	Rp 15.000	Rp 15. 000	Rp 15.000
Sedang	Rp 20.000	Rp 25.000	Rp 25.000	Rp 25.000	Rp 30.000	Rp 30.000
Berat	Rp 25.000	Rp 25.000	Rp 30.000	Rp 40.000	Rp 40.000	Rp 40.000

Pelanggaran yang termasuk kategori ringan adalah : pelanggaran terhadap Pasal 58 juncto Pasal 17 ayat (1), Pasal 61 juncto Pasal 23 ayat (1) d yang berhubungan dengan Pasal 8 (1) a UULLAJ jo. Pasal 17 (3) dan (4) PP No. 43/1993, Pasal 8 (1) b UULLAJ jo. Pasal 22 (2) PP No. 43/1993, Pasal * (1) c UULLAJ jo. Pasal 29 PP No. 43/1993,

Pasal 55 a PP No. 43/1993, Pasal 55 b PP No. 43/1993, Pasal 65 PP No. 43/1993, Pasal 22 (1) UULLAJ jo. Pasal 66 (2) PP No. 43/1993, Pasal 22 (1) d UULLAJ jo. Pasal 71 (2) b PP No. 43/1993, Pasal 22 (1) d jo. Pasal 72 PP No.43/1993, Pasal 73 (1) PP No. 43/1993, Pasal 74 (1) a PP No. 43/1993, Pasal 74 (2) b PP No. 43/1993, Pasal 74 (2) c PP No. 43/1993, Pasal 74 (2) e PP No. 43/1993, Pasal 80 PP No.43/1993, Pasal 124 (1) a PP No. 44/1993, Pasal 124 (1) b PP No. 44/1993, Pasal 69 dan 70 PP No. 43/1993.

Pelanggaran lalu lintas yang termasuk kategori sedang adalah pelanggaran terhadap Pasal 56 (1) jo. Pasal 13 (3) UULLAJ, Pasal 57 (2) jo. Pasal 14 (2) UULLAJ jo. Pasal 197 (1) dan (3) PP No. 44/1993, Pasal 57 (2) jo. Pasal 14 (2) UULLAJ, Pasal 59 (1) jo. Pasal 18 (1) UULLAJ.

Pelanggaran lalu lintas yang termasuk kategori berat adalah pelanggaran terhadap Pasal 54 jo. Pasal 12 (1) UULLAJ, Pasal 54 jo. Pasal 12 (1) jo. Pasal 34 UULLAJ, Pasal 54 jo. Pasal 12 (1) jo. Pasal 7 UULLAJ.

Dari data di atas dapat diajukan suatu analisis sebagai berikut :

1. Masalah pengelompokan jenis pelanggaran

Dalam tabel yang dikeluarkan oleh Pengadilan Tinggi DIY di atas, pelanggaran lalu lintas diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu : pelanggaran ringan, sedang dan pelanggaran berat. Dalam hal ini Pengadilan Tinggi DIY tidak memberikan alasan dari pengelompokan tersebut. Apabila ditelaah, maka dapat dijelaskan bahwa pengelompokan tersebut didasarkan pada tinggi rendahnya ancaman sanksi pidana terhadap masing-masing pelanggaran, yang dirumuskan dalam UU No. 14 th 1992. Pelanggaran yang diancam dengan pidana kurungan paling lama satu bulan atau

denda setinggi-tingginya Rp. 1000.000; dikelompokkan ke dalam pelanggaran ringan. Pelanggaran-pelanggaran yang diancam dengan pidana kurungan maksimal 2 bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 2000.000; dikelompokkan menjadi pelanggaran kategori sedang. Sedangkan pelanggaran yang diancam dengan pidana kurungan maksimal 3 bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 3000.000; dikelompokkan ke dalam jenis pelanggaran berat. Tetapi rupanya dalam melakukan pengelompokan pelanggaran tersebut pihak Pengadilan Tinggi tidak bertindak secara konsisten, karena ada pelanggaran-pelanggaran tertentu yang tidak ikut diklasifikasikan, misalnya pelanggaran terhadap Pasal 56 ayat (2), Pasal 57 ayat (1), dan Pasal 59 ayat (2) UULLAJ.

Pasal 56 ayat (2) menyebutkan :

" Apabila kendaraan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ternyata tidak memiliki tanda bukti lulus uji, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda setinggi-tingginya 6 juta rupiah ".

Pasal 57 ayat (1) menyebutkan :

" Barangsiapa mengemudikan kendaraan bermotor di jalan yang tidak didaftarkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 atau denda setinggi-tingginya 6 juta rupiah.

Pasal 59 ayat (2) menyebutkan :

" Apabila pengemudi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ternyata tidak memiliki surat izin mengemudi, dipidana dengan dengan pidana kurungan paling lama 6 bulan atau denda setinggi-tingginya 6 juta rupiah ".

Dalam prakteknya, pelanggaran terhadap ketiga pasal tersebut di atas, yaitu tidak memiliki tanda bukti lulus uji, tidak memiliki STNK atau TNK dan tidak memiliki SIM dipersamakan dengan pelanggaran tidak dapat menunjukkan surat-surat tersebut ketika diperiksa oleh petugas. Dengan demikian, sanksi denda yang dikenakan terhadap pelanggaran ketiga pasal di atas, yang seharusnya lebih tinggi dan dengan demikian termasuk dalam kategori pelanggaran berat, dipersamakan dengan sanksi untuk pengendara yang tidak dapat menunjukkan surat-surat yang dimaksud.

Selain itu, dalam tabel pelanggaran dan uang titipan di atas juga tidak disebutkan beberapa pelanggaran terhadap pasal-pasal tertentu, yang sebenarnya dirumuskan di dalam UULLAJ, antara lain:

1. Pasal 55, dengan ancaman kurungan maksimal 1 (satu) tahun atau denda maksimal 12 juta rupiah.
2. Pasal 60, dengan ancaman kurungan maksimal 3 bulan atau denda maksimal 3 juta rupiah ayat (1), dan ancaman kurungan maksimal 1 (satu) bulan atau denda maksimal 1 (satu) juta rupiah ayat (2).
3. Pasal 62, dengan ancaman kurungan maksimal 1 (satu) bulan atau denda maksimal 1 (satu) juta rupiah.
4. Pasal 63, dengan ancaman kurungan maksimal 6 bulan atau denda maksimal 6 juta rupiah.

Tidak dicantumkannya pelanggaran-pelanggaran terhadap pasal-pasal tertentu di dalam tabel pelanggaran dan uang titipan, di satu sisi dapat menimbulkan

ketidakpastian di pihak pengguna jalan. Di sisi lain juga muncul ketidakpastian atau ketidakjelasan tindakan aparat jika menghadapi pelanggaran tersebut, yang pada akhirnya akan menimbulkan kecenderungan untuk melakukan diskresi. Ketidakjelasan mengenai tindakan yang diambil oleh petugas terhadap pelanggaran-pelanggaran tertentu tersebut dapat dilihat dari tabel di bawah.

Tabel III. Jenis dan jumlah pelanggaran lalu lintas di DIY

Jenis Pelangg.	1993	1994	1995	1996	1997
Muatan	1551	1903	2175	3275	1713
Kecepatan	262	26	56	136	241
Marka/Rambu	3694	4167	5786	6538	4387
Surat-surat	4959	8684	9073	14302	10356
Syarat/Perlengk.	8133	11449	12355	17626	12734
SIM	3109	3810	3270	4844	5334
Lain-lain	1621	2737	3018	4332	2656
Jumlah	23329	32776	35733	51053	37421

Dari data dalam tabel di atas tidak dapat diketahui secara jelas dan pasti mengenai penindakan terhadap ketentuan-ketentuan yang memang tidak tercantum dalam tabel klasifikasi pelanggaran dan uang titipan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Tinggi DIY, misalnya pelanggaran atas Pasal 60, yang mengancam pidana terhadap pengemudi yang tidak mampu mengemudikan kendaraan dengan wajar.

Kurangnya perhatian terhadap pelanggaran atas pasal-pasal tertentu dalam UULLAJ tersebut dimungkinkan karena kurangnya fasilitas atau peralatan pendukung penegakan hukum. Kurangnya atau bahkan ketiadaan peralatan untuk mengukur kadar alkohol dalam darah pengendara kendaraan bermotor, misalnya, atau ketiadaan alat untuk mengukur ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor, akan mengakibatkan pelanggaran terhadap ketentuan yang mengaturnya tidak dapat ditindak.

Penegakan hukum juga menuntut jumlah aparat yang memadai. Tidak sebandingnya jumlah aparat dengan luasnya wilayah penegakan akan mempengaruhi berhasil tidaknya penegakan hukum mencapai sasarannya. Menurut KAPOLDA Metro Jaya pada waktu itu, satu orang polisi Indonesia bertugas melindungi sekitar 2000 orang warga.¹ Di bidang penegakan UULLAJ, perbandingan jumlah polisi lalu lintas dengan pengguna jalan mungkin lebih besar lagi. Dalam kondisi seperti itu, seorang polisi cenderung akan melakukan tindakan selektif dalam penegakan hukum. Perhatian seorang petugas biasanya hanya tertuju pada pelanggaran-pelanggaran yang biasa terjadi di jalan, misalnya pengemudi yang tidak memakai helm pengaman.

Tindakan selektif dari kepolisian dalam menegakkan hukum, pada satu sisi dapat dilihat sebagai suatu diskresi karena kurangnya tenaga dan peralatan yang memadai. Di sisi lain, tindakan polisi tersebut dapat dianggap sebagai suatu tindakan yang tidak konsekuen. Padahal menurut J.E. Sahetapy, pelaksanaan undang-undang

¹ Forum Keadilan, No. 2 th VII, tanggal 4 Mei 1998, halaman 65

yang tidak konsekuen merupakan salah satu faktor bagi timbulnya pelanggaran hukum.²

Dalam tinjauan yang lebih luas, pelaksanaan UULLAJ seringkali membuat posisi dilematis bagi wilayah atau daerah yang sarana dan prasarana jalannya jalannya belum memadai. Seperti diketahui, salah satu perbuatan yang dilarang dan diancam pidana di dalam UULLAJ adalah memasukkan, membuat atau merakit kendaraan bermotor, kereta gandengan atau kereta tempelan yang tidak sesuai dengan peruntukan, kelas, persyaratan teknik dan laik jalan.

Secara ilmiah maupun praktis, pada prinsipnya fungsi lalu lintas dan angkutan jalan adalah memindahkan penumpang dan barang dari satu tempat ke tempat lainnya. Dalam prinsip ini terkait unsur stabilitas harga barang, *time utility* dan *place utility*. Untuk dapat memenuhi sarana transportasi di tempat-tempat tertentu yang kondisi jalannya tidak memungkinkan bagi kendaraan standar, seperti terlihat pada umumnya, perlu dilakukan modifikasi kendaraan.

Perakitan kendaraan bermotor seperti itu pasti terkena ancaman pidana kurungan paling lama 12 bulan atau denda paling banyak 12 juta rupiah. Padahal di daerah-daerah tertentu yang bermedan sulit, modifikasi atau perakitan kendaraan sangat dibutuhkan agar ada kelancaran angkutan barang dan penumpang.

Dalam menjalankan peraturan lalu lintas dan angkutan jalan, seringkali petugas tidak bertindak secara tegas. Dalam Pasal 61 ayat (2) jo. Pasal 23 ayat (1) huruf e, pengemudi yang tidak memakai helm diancam pidana kurungan paling lama 1 (satu)

² J.E. Sahetapy, *Ibid*, halaman 282.

bulan atau denda sebanyak-banyaknya 1 (satu) juta rupiah. Ketentuan mengenai helm pengaman tersebut diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 72 Tahun 1993, yang menentukan perlengkapan standar yang harus ada pada helm. Sikap tidak tegasnya aparat dalam menegakkan ketentuan tentang helm itu dapat dilihat dari perilaku responden dalam pemakaian helm dan jenis pelanggaran yang dilakukan responden, yang pernah ditindak oleh petugas, sebagai berikut :

Tabel IV. Pilihan Responden Dalam Pemakaian Jenis Helm

Jenis Helm	Jumlah (%)
Standar	25 (23,4)
Non standar	82 (76,6)
Jumlah	107 (100)

Dari Tabel IV di atas tampak, bahwa dari 107 responden hanya 25 orang (23,4 %) yang mengenakan helm standar ketika mengendarai sepeda motor. Sedangkan 82 orang (76,6 %) tidak mengenakan helm yang standar perlengkapannya. Meskipun demikian, dari 82 responden yang tidak mengenakan helm standar, ada 28 orang tidak pernah berurusan dengan petugas polisi, dan 54 orang menyatakan pernah berurusan dengan polisi dengan jenis dan frekuensi yang bervariasi selama 5 (lima) tahun terakhir, seperti terlihat dalam tabel sebagai berikut :

Tabel V. Jenis dan Frekuensi Pelanggaran Oleh Pemakai Helm Non Standar

Jenis Pelanggaran	Jumlah
SIM/STNK	18
Rambu/Marka	22
Perlengk. Kend.	13
Helm	9
Lain-lain	12
Jumlah	74

Dari Tabel V di atas terdapat data yang menarik, yaitu dari pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh responden yang tidak mengenakan helm tidak standar, terdapat hanya 9 pelanggaran yang ditindak oleh polisi berkaitan dengan masalah helm. Apabila hal tersebut dikaitkan dengan keseluruhan responden yang tidak mengenakan helm standar, maka dapat dijelaskan bahwa hanya sedikit responden yang mendapat masalah dengan helm yang dipakainya, bahkan beberapa yang lainnya (28 orang) tidak pernah ditindak berkaitan dengan helm yang dipakai. Dengan demikian dapat diambil kesimpulan sementara, bahwa ketentuan mengenai helm standar sangat kurang mendapat perhatian dari aparat penegak hukum, khususnya polisi lalu lintas.

2. Masalah perumusan sanksi pidana

Sanksi pidana, baik kurungan maupun denda, yang dirumuskan dalam UU No. 14 Tahun 1993 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan banyak mendapatkan kritikan dan tanggapan yang bernada keberatan dari banyak kalangan.³ Protes dan kritikan tersebut terutama ditujukan pada besarnya denda dalam UULLAJ serta tidak sinkronnya UULLAJ dengan KUHAP.

Dari Pasal 211, Pasal 212 dan Pasal 205 KUHAP dapat disimpulkan, bahwa acara pemeriksaan perkara pelanggaran lalu lintas tergolong pada jenis acara pemeriksaan cepat. Dalam pemeriksaan ini pelaku pelanggaran dapat menunjuk seseorang untuk mewakilinya.

Menurut Pasal 205 KUHAP, yang termasuk acara pemeriksaan cepat adalah perkara tindak pidana ringan yang diancam dengan pidana penjara atau kurungan paling lama tiga bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 7500. Padahal menurut UU No 14 Tahun 1992 ancaman pidana yang dapat dijatuhkan ada yang berupa pidana kurungan paling lama 12 bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 12 juta. Sesuai dengan ancaman pidananya tersebut, maka acara pemeriksaan pelanggaran lalu lintas seharusnya tidak termasuk dalam acara pemeriksaan cepat. Apabila yang dijadikan tolok ukur bukan tinggi rendahnya sanksi, tetapi jenis tindak pidananya, maka acara pemeriksaan pelanggaran lalu lintas dapat digolongkan ke dalam acara

³ Dalam Forum Keadilan Nomor 12 Tahun II, Tanggal 30 September 1993 diberitakan, bahwa meskipun undang-undang lalu lintas sudah ditunda satu tahun, dan pemerintah berkompromi untuk mengurangi besarnya denda, potensi ancaman mogok tampaknya tidak bisa diabaikan. Penolakan terhadap UULLAJ tidak hanya terjadi di Ibu Kota, aksi mimbar bebas terjadi di hampir setiap kota, seperti Yogyakarta, Bandung, Bojonegoro dan kota-kota lainnya.

pemeriksaan singkat. Dalam Pasal 58 UULLAJ disebutkan, bahwa tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 sampai dengan Pasal 67 adalah pelanggaran. Menurut Pasal 203 KUHAP, acara pemeriksaan tindak pidana lalu lintas, yang merupakan pelanggaran, dapat dimasukkan dalam acara pemeriksaan singkat. Permasalahan yang timbul adalah, dalam proses acara pemeriksaan singkat, Penuntut Umum harus menghadapkan terdakwa beserta saksi, ahli, juru bahasa (jika diperlukan), dan barang bukti yang diperlukan.

Dirumuskannya sanksi pidana dalam UULLAJ dapat dikatakan sebagai pendukung atau penguat, agar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam undang-undang tersebut ditaati. Dengan ditaatinya ketentuan-ketentuan dalam peraturan-peraturan lalu lintas berarti undang-undang tersebut mencapai efektifitasnya. Dalam kenyataannya memang ada beberapa jenis perbuatan melanggar hukum atau tindakan menyeleweng yang tidak berkurang meskipun ada ancaman sanksi yang berat untuk itu.

Dalam penelitian yang dilakukannya, William J. Chambliss, seperti yang dikutip oleh Soerjono Soekanto, mencoba mencari jawaban mengenai hubungan antara efektifitas penerapan sanksi negatif dengan tipe-tipe penyelewengan tertentu.⁴

Atas dasar beberapa penelitian empiris, Chambliss membedakan antara perilaku jahat yang ekspresif dengan yang instrumental. Perilaku jahat yang ekspresif dilakukan oleh karena merupakan suatu kenikmatan tersendiri bagi pelakunya, dan bukan dijalankan untuk mencapai tujuan-tujuan lain. Perilaku yang bersifat

instrumental bertujuan untuk mencapai maksud-maksud tertentu di luar perbuatan tersebut. Jadi, perbedaannya terletak pada apakah perbuatan tersebut dilakukan dengan tujuan untuk memberi kenikmatan tersendiri bagi pelaku ataukah untuk tujuan-tujuan lain yang tidak ada hubungannya dengan kenikmatan tersebut. Perbedaan lain adalah suatu perbedaan yang didasarkan pada ikatan antar pelaku dengan perilaku menyeleweng yang disebut sebagai kejahatan itu. Ada pelaku yang mempunyai ikatan sangat kuat dengan perilaku jahat melalui dukungan kelompoknya. Di lain pihak, ada yang mempunyai hubungan renggang, dimana pelaku tidak sepenuhnya hidup dilingkungan penjahat. Dengan menggabungkan kedua hal tersebut, maka akan diperoleh suatu tipologi kejahatan, yang dapat dikaitkan dengan efektifitas ancaman dan penerapan sanksinya.

Pada satu sisi, apabila ada ikatan yang kuat antara tindak pidana dengan kombinasi perilaku ekspresif, maka terjadi perlawanan yang relatif kuat terhadap sanksi-sanksi yang dijatuhkan. Pada sisi yang lain, terdapat perilaku dengan ikatan yang renggang dengan tindak pidananya yang bersifat instrumental. Dalam hal ini ancaman sanksi dapat diharapkan mempunyai daya defektif atau pencegahan yang maksimal. Secara visual sistematis, hasil penelitian Chambliss dapat digambarkan sebagai berikut :⁵

⁴ Soerjono Soekanto, Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat, halaman 207.

⁵ Ibid, halaman 208.

		Tipe Perilaku	
		Instrumental	Ekspresif
Taraf Ikatan	Tinggi / Kuat	misal : pencuri profesional	misal : kejahatan narkotika
	Renggang	misal : pelangg. lalu lintas	misal : pembu- nuhan

Dari gambaran skematis tersebut Chambliss membuat hipotesis tentang tipe-tipe perilaku menyimpang yang mungkin dapat dipengaruhi dengan ancaman sanksi sebagai berikut :

1. Perilaku yang mungkin dapat dipengaruhi dengan ancaman sanksi negatif :
 - a. perilaku dengan ikatan renggang dan sifat instrumental
 - b. perilaku dengan ikatan kuat dan sifat instrumental
2. Perilaku yang sulit untuk dipengaruhi dengan ancaman sanksi negatif :
 - a. perilaku dengan ikatan renggang dan sifat ekspresif
 - b. perilaku dengan ikatan kuat dan sifat ekspresif

Dengan memperhatikan hipotesis tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pelanggaran lalu lintas kemungkinan besar dapat dicegah atau dikendalikan dengan ancaman sanksi negatif. Hanya saja dalam hal ini perlu adanya perhatian terhadap kepastian dan beratnya sanksi yang dijatuhkan pada pelanggar. Dengan demikian, pelanggaran lalu lintas yang diancam dengan sanksi pidana yang relatif berat dan

betul-betul diterapkan pada pelanggar, kemungkinan besar dapat mengendalikan terjadinya pelanggaran. Senada dengan Chambliss, Muladi mengatakan, bahwa delik lalu lintas, dalam teori hukum pidana, merupakan delik instrumental. Artinya, orang melakukan delik karena ingin menghindari sesuatu yang kurang enak bagi dirinya, misal supaya lebih cepat, supaya mendapat keuntungan materi dan lain sebagainya, dan secara teoritis, sanksi pidana terhadap delik instrumental akan efektif⁶

Analisis yang hampir sama juga dikemukakan oleh Yahya Harahap sebagai berikut :

Upaya mengkondisikan budaya berlalu lintas yang beradab, manusiawi, tertib, aman dan nyaman, membuat undang-undang lalu lintas telah dengan sengaja, secara sadar menggunakan pendekatan "*aggravation*" berupa pembedaan yang lebih berat kepada setiap pelanggar. Meskipun pendekatan *aggravation* yang menonjol dalam undang-undang itu belum dapat dipastikan ampuh, tetapi secara hipotetis, spekulatif dan diasumtifkan dapat diperkirakan akan menjadi *contribution factor* ke arah terwujudnya kondisi lalu lintas yang lebih beradab dan manusiawi.⁷

Sebagai gambaran akan pengaruh tingginya sanksi dalam UULLAJ yang baru terhadap terjadinya pelanggaran lalu lintas, berikut ini dapat dibandingkan data mengenai pelanggaran lalu lintas yang terjadi di Kodia Yogyakarta pada tahun-tahun sebelum undang-undang yang baru diberlakukan sampai setelah undang-undang tersebut diberlakukan .

⁶ Kompas, 4 Juli 1992, halaman 3.

Tabel VI. Pelanggaran Lalu Lintas di Kodia Yogyakarta

Tahun	Jml Pelangg.
90/91	25. 136
91/92	32. 618
92/93	10. 771
93/94	4. 650
94/95	11. 069

Ket : Awal anggaran : April 1990

Dari data di atas dapat dijelaskan bahwa penurunan jumlah pelanggaran pada tahun 1992/1993 dan 1993/1994 terjadi pada waktu Undang-Undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mulai diujicobakan dan setelah satu tahun masa percobaan itu lalu mulai diberlakukan. Penurunan jumlah pelanggaran tersebut terjadi karena pada waktu itu pengendara kendaraan merasa takut pada sanksi yang berat/tinggi, yang mungkin akan dikenakan oleh petugas. Periode 1992/1993 merupakan periode masa percobaan berlakunya UULLAJ, sedangkan tahun 1993/1994 merupakan awal berlakunya undang-undang tersebut. Tetapi ketika masyarakat mengetahui bahwa denda yang tercantum dalam UULLAJ tersebut direduksi oleh Tabel Pelanggaran dan Uang Titipan yang ditetapkan oleh masing-masing Pengadilan Tinggi, sehingga besarnya denda tidak jauh berbeda dengan denda

² Forum Keadilan, Nomor 12 Tahun II, 30 September 1993, halaman 16.

berdasarkan undang-undang yang lama, maka terjadi lagi peningkatan jumlah pelanggaran (tahun 1994/1995).

Indikasi adanya pengaruh positif dari undang-undang lalu lintas yang baru, terhadap kepatuhan pengemudi tidak hanya dapat dilihat dari data mengenai jumlah pelanggaran di atas, tetapi juga dapat disimak dari permintaan surat izin mengemudi yang melonjak drastis pada waktu UULLAJ tersebut akan diberlakukan. Dari indikasi-indikasi tersebut, sebenarnya dapat dikatakan, bahwa pengenaan sanksi yang berat mempunyai pengaruh yang positif terhadap sikap dan perilaku pengguna jalan.

Dalam kerangka kebijakan kriminal, La Patra mengatakan, bahwa suatu undang-undang pidana sebagai salah satu upaya menanggulangi kejahatan dengan menggunakan sanksi pidana dikatakan efektif apabila mampu mengurangi kejahatan.⁸

Naik turunnya jumlah pelanggaran lalu lintas memang tidak hanya dipengaruhi oleh beratnya sanksi pidana yang diancamkan dan dijatuhkan. Ada banyak faktor yang berpengaruh dalam hal itu, tetapi pada kenyataannya penurunan jumlah pelanggaran itu terjadi pada waktu UULLAJ yang baru mulai diberlakukan. Selain itu, indikasi adanya pengaruh positif dari tingginya sanksi pidana terhadap perilaku warga masyarakat pengguna jalan juga terlihat dari naiknya kembali jumlah pelanggaran pada tahun 1994/1995. Seperti diketahui, setelah mendapat protes dari banyak kalangan, pemerintah lalu membuat kebijakan dengan menyesuaikan besarnya denda menurut kondisi masing-masing daerah. Besarnya denda penyesuaian

⁸ J.W. La Patra, *Analysing The Criminal Justice System*, (Massachusetts : Lexinton Books, 1978), halaman 97.

tersebut jauh lebih rendah dibandingkan dengan ancaman sanksi denda dalam UULLAJ. Sebagai gambaran, pada waktu itu (tahun 1993) denda untuk pelanggaran lalu lintas yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkan berkisar antara Rp. 7500 sampai Rp. 20.000, sesuai dengan berat ringannya pelanggaran. Penetapan mengenai denda tersebut kemudian diubah pada tahun 1997, sehingga sampai sekarang besarnya denda berkisar antara Rp. 15.000 sampai Rp. 40.000. Padahal dalam undang-undang lalu lintas yang baru, besarnya denda itu berkisar antara Rp. 250.000 sampai Rp. 12 juta. Meskipun secara yuridis formal tidak ada ikatan bagi hakim yang mengadili perkara lalu lintas untuk menjatuhkan denda menurut tabel yang telah ditetapkan, pada kenyataannya hakim tidak mau keluar dari apa yang sudah ditetapkan oleh Pengadilan Tinggi tersebut.

Persidangan perkara lalu lintas biasanya dilakukan secara rombongan, pada hari-hari tertentu yang ditetapkan oleh pengadilan. Banyaknya perkara pelanggaran lalu lintas (dibanding perkara tindak pidana biasa) dan kategori perkara lalu lintas sebagai perkara dengan acara pemeriksaan cepat, cenderung mendorong hakim untuk bertindak tidak lebih sebagai "tukang ketok palu" atas apa yang sudah diputuskan oleh polisi. Perkara-perkara lalu lintas jarang sekali, atau bahkan tidak pernah dilihat secara kasuistis, sehingga denda yang dijatuhkanpun tidak dengan mempertimbangkan faktor-faktor individu.

Salah satu masalah yang seringkali muncul dalam penegakan hukum, termasuk disini penegakan peraturan-peraturan lalu lintas, adalah masalah keadilan. Apakah penjatuhan sanksi yang sama beratnya untuk pelanggaran yang sama tetapi berbeda

latar belakang pelanggarnya sudah dapat dianggap adil. Bagi sopir angkutan umum, denda sebesar Rp. 15.000 akan dirasakan lebih berat dibandingkan jika denda itu dikenakan pada seorang direktur yang berpenghasilan di atas Rp. 3 juta. Menurut Soerjono Soekanto, yang menjadi tugas hukum adalah keadilan dalam arti kesebandingan. Dengan demikian, apabila yang ingin dicapai adalah kesamarataan, maka penggunaan hukum untuk mencapai itu mungkin kurang tepat atau harus dilakukan secara paksaan.⁹

Suatu hukum yang dipatuhi oleh karena keadaan yang terpaksa atau dipaksakan, tidak akan bertahan lama. Kepatuhan hukum tersebut pada suatu waktu akan pudar dengan sendirinya. Apabila pemaksaan terus dilakukan, maka kewibawaan hukum, dan pada akhirnya juga kewibawaan aparat penegak hukum, akan memudar. Hilangnya kewibawaan tersebut akan berpengaruh sangat besar pada usaha-usaha untuk menanggulangi tindak pidana yang terjadi. Nanda Agung mengatakan, bahwa dilihat dari sudut politik kriminal, maka tidak terkendalinya perkembangan kriminalitas yang semakin meningkat, justru dapat disebabkan oleh tidak tepatnya jenis sanksi pidana yang dipilih dan ditetapkan.¹⁰

Penetapan jumlah denda dalam suatu tabel denda, yang tidak disertai dengan dasar atau alasan untuk itu, selain dapat mengurangi kebebasan hakim juga dapat melemahkan kewibawaan UU No. 14 Tahun 1992, yang merumuskan sanksi denda jauh lebih tinggi. Upaya untuk mengefektifkan sanksi denda memang tidak cukup

⁹ Soerjono Soekanto, Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat, halaman 161.

¹⁰ Nanda Agung Dewantara, Kemampuan Hukum Pidana Dalam Menanggulangi Kejahatan-Kejahatan Baru Yang Berkembang Dalam Masyarakat, (Yogyakarta : Liberty, 1988), halaman 145.

hanya dengan meningkatkan jumlah ancaman denda. Tetapi untuk kasus-kasus tertentu, seperti yang dikemukakan oleh Chambliss di atas, ancaman denda yang tinggi berpotensi sangat besar untuk mencegah terjadinya pelanggaran.

Sanksi denda merupakan satu-satunya sanksi pidana yang mempunyai nilai ekonomis, baik bagi terpidana maupun negara. Apabila hakim diberi kebebasan untuk menjatuhkan sanksi denda sesuai dengan penilaiannya atas suatu kasus, maka hakim diharapkan dapat menentukan besarnya denda sesuai dengan kemampuan ekonomis pelanggar atau sesuai dengan keuntungan ekonomis yang diperoleh pelanggar.

Penindakan terhadap pelanggar lalu lintas oleh aparat penegak hukum, khususnya oleh polisi, seperti diuraikan di atas merupakan salah satu cara untuk menciptakan ketertiban berlalu lintas. Di samping itu, untuk mengurangi atau mencegah terjadinya pelanggaran lalu lintas, Kepolisian Daerah DIY juga melakukan upaya-upaya lain, yaitu :

1. Penyuluhan

Penyuluhan tentang ketertiban berlalu lintas dilakukan oleh jajaran Kepolisian DIY, baik secara langsung maupun secara tidak langsung.

a. Penyuluhan langsung :

Penyuluhan langsung ini dilakukan, baik karena diminta maupun tidak diminta. Adapun yang menjadi sasaran dari penyuluhan langsung ini adalah :

- 1). murid-murid sekolah, mulai dari Taman Kanak-Kanak sampai SLTA, mahasiswa Perguruan Tinggi, maupun organisasi-organisasi kemasyarakatan yang ada.

2). Pemohon SIM

3). Pelanggar lalu lintas

4). Anggota masyarakat pengguna jalan lainnya

b. Penyuluhan tidak langsung

Dalam hal ini penyuluhan dilakukan, baik melalui media elektronika maupun media cetak, untuk menggugah kesadaran warga masyarakat pada umumnya untuk berperilaku tertib dan sopan di jalan raya, seperti terlihat dalam tabel di bawah ini :

Tabel VII. Penyuluhan Lalu Lintas Oleh POLDA DIY Selama Bulan Januari 1998

Jenis Kegiatan	Frekuensi				
	Yogya	Bantul	K. Progo	Gn. Kid.	Sleman
Penyuluhan melalui radio	4X	-	30X	1X	-
Penyuluhan melalui koran	2X	-	-	1X	-
Penyuluhan melalui TV	1X	-	-	-	-
Penyuluhan melalui film	1X	-	20X	-	1X
Penyuluhan melalui spanduk	4X	6X	3X	15X	20X
Penyuluhan keliling	35X	-	5X	23X	10X
Melalui kesenian tradisionil	-	-	-	2X	-

Penyuluhan-penyuluhan tersebut di atas dilakukan oleh unit tertentu dalam jajaran kepolisian, yang disebut sebagai Unit Pendidikan Masyarakat di Bidang Lalu Lintas (Dikmas Lintas). Sampai pada bulan Desember 1997, jumlah personil Dikmas Lintas yang ada di POLDA DIY adalah sebagai berikut :

Tabel VIII. Jumlah Personil Dikmas Lintas

Kesatuan	Kejuruan Lan-tas	
	Belum	Sudah
Resta Yogya	-	5
Polres Bantul	1	6
Polres K. Progo	3	-
Polres Gn. Kidul	5	2
Polres Sleman	3	1
Polda DIY	1	4

Dalam melakukan penyuluhan kepada masyarakat, POLDA DIY menghadapi beberapa kendala, baik yang bersifat intern maupun ekstern. Untuk dapat melaksanakan penyuluhan dengan sebaik-baiknya, personil yang ada harus dapat langsung menyentuh masyarakat dipelosok. Tetapi hal itu belum dapat dilakukan karena anggota dari Kepolisian Sektor, yang menjadi ujung tombak, banyak yang

belum berpendidikan kejuruan lalu lintas. Di samping itu, alat dan sarana pendukung pendukungnya seperti, kendaraan bermotor, alat peraga dan lain sebagainya dirasakan belum/kurang memadai. Sedangkan hambatan ekstern yang dirasakan adalah kesadaran masyarakat di bidang lalu lintas masih sangat rendah.¹¹

Tujuan utama dari penyuluhan hukum sebenarnya adalah agar hukum, sebagai pedoman berperilaku, dipatuhi secara suka rela. Penyuluhan hukum juga bertujuan agar hukum yang berlaku benar-benar mencerminkan keserasian jalinan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat yang bersangkutan.¹² Yang menjadi persoalan adalah bagaimana menyampaikan hukum agar dapat menjadi patokan perikelakuan dan juga mencerminkan keserasian nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat. Oleh karena itu, penyuluh hukum harus mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi keberhasilan penyuluhan hukum itu.

Dalam mengkomunikasikan hukum pada masyarakat, perlu kiranya diperhitungkan tingkat pendidikan rata-rata yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan. Dengan mempertimbangkan tingkat pendidikan masyarakat, maka diperlukan patokan cara penyampaiannya. Pada masyarakat yang memiliki tingkat pendidikan relatif cukup tinggi, cara penyampaiannya tidak sesulit dibandingkan pada masyarakat yang berpendidikan rendah. Pada umumnya makin rendah pendidikan seseorang, makin terbatas pula kemampuannya untuk mencerna pesan

¹¹ Laporan Dikmas Lantas, Ditlantas Polda DIY, bulan Desember 1997.

¹² Soerjono Soekanto, *Ibid*, halaman 302.

yang disampaikan kepada mereka. Di samping itu, keterbatasan tingkat pendidikan menimbulkan kecenderungan keterbatasan dalam pemakaian istilah.

Suatu penyuluhan hukum yang disampaikan dengan bahasa hukum yang formal mungkin kurang atau bahkan tidak akan dimengerti oleh orang-orang yang tidak pernah mendapatkan pendidikan formal di bidang hukum. Oleh karena itu, suatu penyuluhan hukum sebaiknya memakai bahasa yang umum atau bahkan dengan memakai bahasa daerah yang dimengerti oleh masyarakat yang menjadi sasaran.

Dalam penyuluhan hukum juga perlu diperhatikan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat, karena ada kemungkinan terdapat perbedaan nilai-nilai yang dianut oleh penyuluh dengan masyarakat yang dihadapinya. Apabila hal itu terjadi, maka keberhasilan dalam memberikan penyuluhan sangat tergantung pada kemampuan mengadaptasikan nilai-nilai yang dianut masyarakat, tanpa menimbulkan kegoncangan pada masyarakat tersebut. Kadar keterbukaan masyarakat untuk menerima hal-hal yang baru juga turut mempengaruhi berhasil tidaknya suatu penyuluhan hukum.

Faktor lain yang juga berpengaruh dalam keberhasilan suatu penyuluhan hukum adalah keikutsertaan pemuka masyarakat, baik pemuka masyarakat yang formal maupun yang informal. Khusus untuk peran serta pemuka masyarakat informal, dengan keikutsertaan mereka, maka dapat diperoleh beberapa keuntungan. Pertama, dapat mengurangi jarak antara penyuluh dengan masyarakat yang dihadapi. Kedua, pemuka masyarakat tersebut dapat membantu menterjemahkan maksud penyuluhan ke dalam bahasa yang dimengerti oleh masyarakat setempat.

Pada dasarnya penyuluhan hukum dapat dilakukan dengan memilih berbagai cara yang disesuaikan dengan materi yang disampaikan dan masyarakat yang dihadapi. Salah satu cara yang dapat dipilih adalah dengan cara persuasi. Cara ini bertujuan agar pihak-pihak yang menjadi sasaran penyuluhan benar-benar memahami atau mengerti tentang hukum yang disuluhkan. Dengan demikian diharapkan terjadi kepatuhan hukum yang didasarkan pada persesuaian antara hukum dengan nilai-nilai yang dianut masyarakat.

Cara penyuluhan yang lain adalah *pervasion*, yaitu dengan mengadakan penyuluhan hukum secara berulang-ulang mengenai hal yang sama. Maksudnya adalah agar keadaan bawah sadar tergugah, sehingga pihak yang disuluhi tersebut mematuhi hukum karena menghargai hukum.

Persuasi dan *pervasion* merupakan cara penyuluhan hukum yang bersifat lunak. Di samping itu ada cara-cara yang agak keras, yang dapat dipergunakan dalam penyuluhan hukum. Salah satu dari cara ini adalah *compulsion*, yaitu dengan menciptakan suatu kondisi sedemikian rupa, sehingga mau tidak mau warga masyarakat patuh pada hukum. Cara seperti ini memerlukan pengawasan yang terus menerus, sebab tujuannya agar warga masyarakat terpaksa mematuhi hukum.

Cara yang lain adalah dengan menonjol-nonjolkan sanksi yang akan dijatuhkan kepada warga masyarakat yang melakukan pelanggaran. Dengan cara ini warga masyarakat akan mematuhi hukum karena merasa takut pada sanksi yang akan dijatuhkan, cara ini disebut *coercion*.

2. Pengaturan, penjagaan, pengawalan dan patroli lalu lintas.

Pengaturan lalu lintas diartikan sebagai kegiatan untuk memberitahukan kepada pemakai jalan tentang bagaimana dan dimana mereka dapat atau tidak dapat bergerak atau harus berhenti, terutama pada waktu ada kemacetan atau keadaan darurat. Dengan kata lain, pengaturan lalu lintas meliputi semua aktifitas dari polisi dalam mengurus atau mengatur lalu lintas. Termasuk dalam bidang pengaturan lalu lintas ini adalah pengawalan lalu lintas, karena pengawalan harus dilaksanakan dengan memperhitungkan keadaan lalu lintas sehingga tidak menimbulkan kemacetan dan rombongan yang dikawal dapat sampai di tempat yang ditujunya.

Pada tempat-tempat tertentu yang rawan kemacetan dan kecelakaan lalu lintas, biasanya dilakukan penjagaan oleh petugas polisi lalu lintas. Penjagaan ini perlu dilakukan untuk tetap menjaga ketertiban dan kelancaran lalu lintas. Pada tempat-tempat tertentu yang sudah ada lampu lalu lintasnya, penjagaan juga masih diperlukan karena tingkat disiplin pemakai jalan yang masih rendah.¹³ Di samping itu juga perlu untuk mengantisipasi perubahan kepadatan lalu lintas dan perubahan fungsi dari lampu pengatur lalu lintas, misalnya lampu mati atau rusak.

Kegiatan lain yang dilakukan oleh petugas untuk menjaga ketertiban dan kelancaran lalu lintas adalah dengan patroli lalu lintas. Secara umum, patroli lalu lintas diartikan sebagai kegiatan mengelilingi jalan-jalan dengan tujuan mengadakan tindakan-tindakan pengamatan dan perlindungan pada umumnya, pencegahan dan

¹³ Menurut Kepala DLLAJ Yogyakarta yang dimuat dalam harian Bernas, tanggal 21 Juni 1997, mengatakan bahwa baru 30% warga DIY yang mau mematuhi peraturan lalu lintas secara suka rela.

penangkapan terhadap pelanggar lalu lintas khususnya, dan mengadakan tindakan yang tepat di bidang lalu lintas bilamana diperlukan. Idealnya, patroli lalu lintas diadakan secara kontinyu dan dapat mencakup semua tempat yang menjadi wilayah hukumnya. Dalam kenyataannya, patroli hanya dilakukan pada jam-jam dan tempat-tempat tertentu. Cara-cara seperti itu dapat digolongkan ke dalam *periodic reinforcement* atau *partial reinforcement*.¹⁴

Menyadari akan terbatasnya tenaga, fasilitas dan dana dalam upaya menciptakan keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas, lalu polisi melibatkan beberapa pihak, antara lain : Kamra Lantas, Patroli Keamanan Sekolah (PKS), Satuan Mahasiswa Bhayangkara (Satma Bhara), Pramuka Lantas, Pramuka Saka Bhayangkara, dan lain-lain potensi masyarakat. Pelibatan potensi-potensi masyarakat itu dilakukan setelah melalui serangkaian pelatihan dan pembinaan untuk membantu tugas polisi lalu lintas di bidang pengamanan dan pengaturan lalu lintas.

Di kalangan warga masyarakat kadang-kadang muncul pendapat, bahwa tindak pidana merupakan suatu perilaku menyimpang yang harus ditanggulangi oleh pihak-pihak tertentu saja, misalnya oleh polisi. Pelibatan berbagai potensi masyarakat tersebut merupakan salah satu upaya untuk menggugah kesadaran masyarakat, bahwa keamanan dan ketertiban bukan hanya menjadi tanggung jawab petugas. Hal itu juga penting karena pada masyarakat-masyarakat tertentu terdapat toleransi sosial terhadap perilaku yang tidak sesuai dengan hukum. Di kalangan pelajar yang menjadi

¹⁴ Soerjono Soekanto, Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial, halaman 75.

responden penelitian, toleransi sosial itu tampak dalam pemakaian helm yang tidak standar. Adanya toleransi sosial terhadap pelanggaran peraturan lalu lintas tersebut membawa konsekuensi pada pelaksanaan peraturan-peraturannya yang harus dilakukan dengan tegas disertai suatu pengawasan yang ketat.

Toleransi sosial terhadap pelanggaran lalu lintas merupakan salah satu faktor yang menyebabkan kurangnya partisipasi masyarakat untuk menegakkan peraturan-peraturan lalu lintas. Menurut Soerjono Soekanto, ada beberapa hal yang menyebabkan timbulnya toleransi sosial, yaitu :

1. Kurangnya kemampuan petugas penegak hukum, karena :
 - a. kurangnya jumlah petugas
 - b. kurangnya petugas profesional
 - c. terlampau terikat pada instruksi, sehingga kaku
 - d. kurangnya fasilitas untuk melakukan tugas-tugas dengan benar
 - e. kurangnya daya pembauran petugas dengan warga masyarakat
2. Warga masyarakat yang kurang memahami dan merasakan manfaat ketaatan pada aturan-aturan hukum.¹⁵

B. Pengetahuan Dan Sikap Pelajar Dalam Berlalulintas

Keberadaan hukum dalam suatu masyarakat itu bukan semata-mata tergantung dari adanya suatu penetapan, walaupun ada hukum yang memang berdasarkan pada penetapan, karena proses pengkaedahan nilai-nilai dilakukan oleh penguasa. Di samping itu, memang ada hukum yang sudah ada walaupun tanpa penetapan dari penguasa. Dalam hal ini penetapan dari penguasa hanyalah merupakan suatu penegasan terhadap berlakunya hukum itu.

¹⁵ Soerjono Soekanto, Efektifikasi Hukum Dan Peranan Sanksi, halaman 30.

Bagi masyarakat Indonesia, kaedah-kaedah yang termuat dalam undang-undang lalu lintas dan angkutan jalan dapat dikatakan merupakan hal yang relatif baru. Kebutuhan akan kaedah-kaedah lalu lintas baru dirasakan ketika lalu lintas yang ada menjadi semakin kompleks, tidak nyaman, serta tidak aman. Dengan demikian, apabila dilihat dari prosesnya, maka dapat dikatakan bahwa peraturan-peraturan lalu lintas dan angkutan jalan lebih merupakan kebutuhan untuk melakukan *social engineering*. Dengan peraturan-peraturan lalu lintas, penguasa berusaha untuk mengarahkan perilaku warga masyarakat dalam berlalu lintas, walaupun untuk itu warga masyarakat harus dipaksa dengan ancaman sanksi pidana. Berkaitan dengan itu, berikut ini akan dicoba untuk mengetahui sejauh mana pengetahuan warga masyarakat tentang peraturan-peraturan lalu lintas dan bagaimana sikap masyarakat dalam hal itu.

Tabel IX

Pertanyaan : Apakah saudara pernah mengikuti penyuluhan tentang masalah lalu lintas ?

Jawaban Responden	Penyuluhan		Jml
	Pernah	Tidak pernah	
Pelajar	6 (5,6 %)	101 (94,4 %)	107 (100%)

Suatu penyuluhan hukum diadakan dengan maksud untuk merubah sikap dan perilaku pihak yang menjadi sasaran, sesuai dengan tujuan dari penyuluhan tersebut. Salah satu kelemahan dari penyuluhan hukum adalah, bahwa pihak yang diberi penyuluhan masih tetap mempunyai kebebasan untuk memilih alternatif yang dihadapinya.

Dengan menganalogikan pada cakupan UULLAJ yang berlaku untuk semua pengguna jalan, maka penyuluhan hukum di bidang inipun seharusnya juga diberikan kepada semua pengguna jalan. Dalam kenyataannya, dari penelitian tampak bahwa dari 107 responden, hanya 6 orang yang menyatakan pernah mengikuti penyuluhan hukum di bidang lalu lintas ini, sedangkan 101 orang lainnya menyatakan belum pernah mengikuti penyuluhan.

Rendahnya jumlah responden yang pernah mengikuti penyuluhan hukum itu kaarena pihak penyuluh, dalam hal ini kepolisian, lebih bersifat reaktif daripada pro aktif. Penyuluhan hukum mengenai lalu lintas seringkali baru dilakukan apabila ada permintan dari sekolah-sekolah.

Dalam penyuluhan hukum mungkin akan dijumpai faktor-faktor yang dapat menghambat tercapainya sasaran penyuluhan, baik dari pihak yang disuluh maupun dari pihak yang menyuluh. Faktor-faktor psikologis, seperti perasaan antipati terhadap petugas, yang ada pada pihak warga masyarakat di satu sisi dan kemampuan serta ketrampilan petugas untuk mempengaruhi di sisi lain, dapat mempengaruhi berhasil tidaknya penyuluhan itu. Kemampuan dan ketrampilan petugas tersebut sangat berkaitan dengan latar belakang pendidikan dan pelatihan yang dialami.

Padahal data pada Tabel VIII menunjukkan, bahwa dari 31 personil Dikmas Lantas Polda DIY, baru 18 orang yang berpendidikan kejuruan lalu lintas, sedangkan 13 orang belum berpendidikan kejuruan.

Seperti telah disebutkan di atas, salah satu tujuan dari penyuluhan hukum adalah supaya warga masyarakat dapat mengetahui dan memahami ketentuan-ketentuan hukum yang ada. Untuk mengetahui pengetahuan responden mengenai peraturan-peraturan lalu lintas dan angkutan jalan berikut ini disajikan data sebagai berikut :

Tabel X

Pertanyaan : Apakah saudara mengetahui adanya peraturan-peraturan yang mengatur tentang lalu lintas dan angkutan jalan ?

Responden \ Jawaban	Tahu	Tidak Tahu	Jumlah
Pernah Disuluh	6	-	6
Tidak Pernah Disuluh	87	14	101
Jumlah	93	14	107

Di bidang hukum ada suatu adagium " setiap warga masyarakat dianggap mengetahui undang-undang ". Sebagai konsekuensinya, maka undang-undang harus

disampaikan kepada masyarakat dengan berbagai cara, antara lain dengan penyuluhan dan penerangan hukum. Pengetahuan tentang hukum dalam wujudnya sebagai peraturan mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu merupakan salah satu petunjuk akan adanya kesadaran hukum yang minimal.

Dari data kuantitatif di atas ternyata sebagian besar responden, yaitu 93 orang (86,9%) dari 107 responden menyatakan mengetahui peraturan-peraturan tentang lalu lintas. Yang menarik dari data tersebut adalah adanya responden yang mengetahui peraturan tentang lalu lintas meskipun tidak pernah ikut penyuluhan (87 orang atau 86,1% dari 101 responden yang tidak pernah ikut penyuluhan).

Seperti telah disebutkan di atas, bahwa pengetahuan di bidang hukum tidak hanya diperoleh karena penyuluhan, tetapi ada banyak jalan untuk itu. Klarifikasi lebih lanjut mengenai pengetahuan responden tentang peraturan-peraturan di bidang lalu lintas dapat dilihat dari data di bawah ini.

Tabel XI

Pertanyaan : Dimanakah ketentuan-ketentuan mengenai lalu lintas diatur ?

Jawab Responden	a (%)	b (%)	c (%)	d (%)	Jumlah (%)
Pernah Disuluh	4 (66,7)	2 (33,3)	-	-	6 (100)
Tidak Pernah Disuluh	86 (85,1)	1 (1)	-	14 (13,8)	101(100)
Jumlah	90(84,1)	3 (2,8)	-	14 (13)	107(100)

Keterangan :

- a. UU No. 14 th 1992
- b. UU No. 14 th 1992 dan beberapa Peraturan Pemerintah
- c. UU No. 14 th 1992, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Menteri
- d. Tidak tahu

Ketentuan-ketentuan mengenai lalu lintas dan angkutan jalan diatur dalam UU No. 14 th 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, sebagai peraturan pokok. Di samping itu ada beberapa peraturan pelaksanaan, yaitu PP No. 41 th 1993, PP No. 42 th 1993, PP No. 43 th 1993, PP No. 44 th 1993, dan peraturan pelaksanaan yang berupa keputusan menteri.

Dari Tabel XI di atas, tampak bahwa dari 93 responden yang menyatakan mengetahui peraturan-peraturan di bidang lalu lintas, 90 responden (96,8%) hanya mengetahui keberadaan UU No. 14 th 1992, sedangkan 3 orang (3,2%) selain mengetahui keberadaan UU No. 14 th 1992 juga mengetahui keberadaan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang tersebut, itupun tidak semua peraturan pemerintah yang diketahui, dan tidak seorangpun responden yang mengetahui keberadaan keputusan menteri yang berkaitan dengan itu.

Sebagai peraturan pelaksanaan yang paling bawah, keputusan menteri mengatur hal-hal yang cukup mendetail, yang langsung berkaitan dengan kepentingan warga masyarakat. Meskipun demikian, seperti tampak dari Tabel XI, dari 93 responden yang menyatakan mengetahui peraturan-peraturan lalu lintas, tidak seorangpun yang mengetahui keberadaan keputusan menteri tersebut.

Dengan mengetahui peraturan-peraturan mengenai lalu lintas dan angkutan jalan, masyarakat diharapkan untuk bersikap dan berperilaku sesuai dengan pengetahuannya itu. Berikut ini disajikan data tentang sikap dan perilaku responden di jalan.

Tabel XII

Pertanyaan : Ketika mengendarai kendaraan, bagaimanakah sikap saudara terhadap rambu-rambu lalu lintas yang terpasang di jalan ?

Jawaban Penget. Thd Perat.	(1) (%)	(2) (%)	(3) (%)	Jumlah (%)
a	3 (33,3)	87 (96,7)	-	90(100)
b	-	3 (100)	-	3 (100)
c	-	-	-	-
d	-	14 (100)	-	14 (100)
Jumlah	3 (2,8)	104 (97,2)	-	107 (100)

Keterangan :

(1) selalu mentaati rambu-rambu yang ada

(2) kadang-kadang mentaati, kadang-kadang tidak

(3) tidak pernah mentaati rambu-rambu yang ada

a. mengetahui UUNo. 14 th 1992

- b. mengetahui UU No. 14 th 1992 dan beberapa PP
- c. mengetahui UU No. 14 th 1992, beberapa PP, dan Kept. Menteri
- d. tidak mengetahui peraturan di bidang lalu lintas

Dari Tabel XII di atas tampak, bahwa sebagian besar responden, yaitu 104 orang (97,2%) tidak selalu mentaati rambu-rambu yang terpasang di jalan, sedangkan 3 orang (2,8%) menyatakan selalu mematuhi, dan tidak seorangpun responden yang tidak pernah mentaati rambu-rambu. Dari data tersebut juga dapat disimpulkan, bahwa pengetahuan tentang peraturan-peraturan tidak menjamin terjadinya kepatuhan terhadapnya. Jika pengetahuan tentang peraturan mempunyai pengaruh positif terhadap kepatuhan hukum, maka seharusnya mereka yang mengetahui adanya peraturan-peraturan selalu mentaati peraturan tersebut. Pada kenyataannya, seperti tampak dari Tabel XII, mereka yang mempunyai pengetahuan tentang peraturan lalu lintas mempunyai sikap dan perilaku yang sama dengan mereka yang tidak mengetahui peraturan. Dengan demikian tentu ada faktor-faktor lainnya yang mempengaruhi seseorang untuk bersikap patuh atau tidak patuh terhadap suatu aturan hukum. Soerjono Soekanto mengatakan, bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan hukum adalah faktor interpersonal atau antar pribadi, hukum dan ketertiban.¹⁶ Mengenai sebab-sebab mengapa responden bersikap dan bertindak seperti itu, dapat dilihat dalam Tabel XIII dibawah :

Tabel XIII

Pertanyaan : Mengapa saudara bersikap dan bertindak demikian ?

Jawaban Sikap Thd Perat.	(a) (%)	(b) (%)	(c) (%)	(d) (%)	Jumlah (%)
(1)	3 (100)	-	-	-	3 (100)
(2)	-	22 (21,2)	-	82 (78,8)	104 (100)
(3)	-	-	-	-	-
Jumlah	3 (2,8)	22 (20,6)	-	82 (76,6)	107 (100)

Keterangan :

(1) selalu mentaati rambu-rambu lalu lintas

(2) kadang-kadang mentaati, kadang-kadang tidak

(3) tidak pernah mentaati

(a) takut pada sanksi yang akan dijatuhkan

(b) sebab orang lain juga bertindak demikian

(c) untuk menjaga keselamatan dan demi ketertiban lalu lintas

(d) karena tidak ada petugas

¹⁶ Soerjono Soekanto, Polisi Dan Lalu Lintas, halaman 38.

Dari data kuantitatif di atas tampak, bahwa pada dasarnya kesadaran untuk mentaati peraturan-peraturan lalu lintas dari responden hanyalah bersifat semu. Responden bersikap patuh jika ada petugas yang mengawasi jalannya lalu lintas. Dari 107 responden, 3 orang (2,8%) menyatakan selalu mematuhi rambu-rambu lalu lintas karena takut pada sanksi yang akan dijatuhkan apabila tertangkap. Sedangkan dari 104 responden yang menyatakan sering melakukan pelanggaran rambu-rambu, 22 orang (21,2%) melakukan hal tersebut karena ikut-ikutan pengendara lain. Jadi disini ada kecenderungan yang cukup kuat untuk melakukan imitasi terhadap perbuatan orang lain. Responden lain yang juga melakukan pelanggaran rambu-rambu (82 orang atau 76,6%) memberikan alasan pelanggaran dilakukan pada waktu tidak ada petugas yang mengawasi.

Adanya kecenderungan untuk mematuhi hukum oleh karena rasa takut terkena sanksi apabila hukum tersebut dilanggar, atau karena rasa takut pada penindakan yang akan dilakukan oleh petugas, akan menimbulkan efek negatif yang tidak menguntungkan bagi penegakan hukum. Salah satu efek negatif tersebut adalah aturan hukum yang ada tidak akan dipatuhi apabila tidak ada petugas yang mengawasi pelaksanaannya secara ketat. Dengan kata lain, apabila tidak ada petugas yang mengawasi, maka hal tersebut akan dimanfaatkan untuk menerobos hukum yang ada. Menurut Soerjono Soekanto, kepatuhan hukum yang hanya didasarkan pada rasa takut pada sanksi atau petugas yang akan menjatuhkan sanksi tersebut,

merupakan taraf kepatuhan yang paling rendah.¹⁷ Kepatuhan hukum karena takut pada sanksi, karena ada petugas pengawas atau karena kebanyakan orang mematuhi peraturan tersebut pada dasarnya juga merupakan perwujudan dari sikap instrumental.¹⁸ Mengenai masih rendahnya derajat kepatuhan hukum dari responden, dapat juga dilihat dari Tabel XIV dan Tabel IV yang telah disebut di atas.

Tabel XIV

Pertanyaan : Apakah saudara memiliki Surat Izin Mengemudi ?

Penget. Thd Perat. Lalu Lintas	Jawaban	Ya (%)	Tidak (%)	Jumlah (%)
a		65(72,2)	25(27,8)	90(100)
b		3(100)	-	3(100)
c		-	-	-
d		10(71,4)	4(28,6)	14(100)
Jumlah		78(72,9)	29(27,1)	107(100)

Keterangan :

- a. mengetahui UU No. 14 th 1992
- b. mengetahui UU No. 14 th 1992 dan beberapa PP
- c. mengetahui UU No. 14 th 1992, beberapa PP, dan Kept. Menteri
- d. tidak tahu

¹⁷ *Ibid*, halaman 37.

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, halaman 245.

Terjadi tingkat kepatuhan hukum yang cukup tinggi jika semua responden, terutama yang mengetahui adanya peraturan-peraturan lalu lintas, berperilaku sesuai dengan peraturan-peraturan tersebut. Dalam Pasal 18 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1992 disebutkan, bahwa setiap pengemudi kendaraan bermotor wajib memiliki surat izin mengemudi. Meskipun undang-undangnya mengatakan demikian, ternyata dari 107 responden, 29 orang (27,1%) tidak memiliki surat izin mengemudi. Sedangkan dari 93 responden yang menyatakan mengetahui keberadaan peraturan-peraturan di bidang lalu lintas, 25 orang (26,9%) tidak memiliki surat izin mengemudi.

Rendahnya derajat kepatuhan hukum responden juga dapat dilihat dari Tabel IV. Dalam tabel itu diketahui bahwa dari 107 responden terdapat 82 orang (76,6%) tidak mengenakan helm standar.

Seperti telah disebutkan di atas, kepatuhan hukum dari warga masyarakat yang mempunyai derajat kepatuhan hukum yang rendah atau kepatuhan yang merupakan wujud dari sikap instrumental, amat tergantung pada pengawasan yang ketat dari petugas.

Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan penegakan hukum juga tergantung pada peran serta masyarakat untuk itu. Tetapi partisipasi masyarakat itu sendiri juga dipengaruhi oleh toleransi-toleransi sosial terhadap suatu gangguan dan pandangan masyarakat terhadap aparat penegak hukum. Apabila toleransi sosial terhadap suatu gangguan itu tinggi, dalam arti masyarakat sendiri menganggap perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan hukum merupakan hal yang biasa dan dapat diterima, maka peran serta masyarakat dalam penegakan hukum akan cenderung rendah.

Demikian pula jika masyarakat bersikap antipati terhadap petugas, maka masyarakat cenderung meremehkan petugas dan cenderung mengambil sikap yang berseberangan dengan petugas. Dalam kaitannya dengan penelitian ini, mengenai sikap responden terhadap petugas dapat dilihat dari Tabel XV dan XVI di bawah ini.

Tabel XV

Pertanyaan : Bagaimanakah pendapat saudara mengenai keberadaan petugas yang mengawasi/mengatur lalu lintas di jalan ?

Jawaban Responden	a (%)	b (%)	c (%)	d (%)	Jumlah (%)
Pelajar SMU	19 (17,9)	11 (10,3)	21 (19,6)	58 (54,2)	107 (100)

Keterangan :

- a. dapat menjamin ketertiban lalu lintas
- b. tidak ada pengaruhnya terhadap ketertiban lalu lintas
- c. membuat pengendara menjadi was-was (cemas)
- d. kadang berpengaruh terhadap ketertiban lalu lintas, kadang tidak

Tabel XVI
Pertanyaan : Mengapa demikian ?

Jawaban Responden	a (%)	b (%)	c (%)	d (%)	e (%)	Jumlah (%)
Pelajar	15 (14)	9 (8,4)	46 (43)	37 (34,6)	-	107 (100)

Keterangan :

- a. petugas menjalankan tugasnya dengan baik
- b. petugas mempunyai wibawa terhadap pengguna jalan
- c. petugas bersikap tidak tegas dan cenderung mencari-cari kesalahan pengendara
- d. petugas membuat pengendara takut melanggar
- e. lain-lain

Dari data kuantitatif di atas tampak adanya kecenderungan pada responden untuk bersikap apatis terhadap petugas. Sikap apatis ini tampak dari pandangan responden, bahwa kehadiran petugas untuk mengawasi lalu lintas dirasakan kurang menjamin terciptanya ketertiban lalu lintas. Dari 107 responden, hanya 19 orang (17,9%) yang mengatakan bahwa kehadiran petugas akan menjamin ketertiban lalu lintas, 11 orang (10,3%) menyatakan tidak berpengaruh, 21 orang (19,6%) justru menganggap kehadiran petugas akan membuat pengendara cemas, dan 58 orang (54,2%) merasa tidak yakin dengan pengaruh kehadiran petugas terhadap terciptanya ketertiban lalu lintas. Ketika dicari alasan dari pendapat responden tersebut, dalam Tabel XVI, didapat hasil bahwa responden berpendapat demikian karena petugas/polisi lalu lintas menjalankan tugasnya dengan baik (14%), karena petugas

mempunyai kewibawaan (8,4 %), petugas bersikap tidak tegas dan cenderung mencari-cari kesalahan pengendara, serata 34,6 % karena kehadiran petugas membuat pengendara takut melanggar.

Data pada Tabel XVI di atas juga semakin menegaskan bahwa kepatuhan para responden terjadi lebih karena sikap instrumental, yaitu patuh pada hukum karena takut pada sanksi atau petugas yang akan menjatuhkan sanksi tersebut. Di samping itu, sikap tidak tegasnya petugas dalam menegakkan hukum juga tampak dari Tabel IV dan Tabel V, dimana dari 82 responden yang memakai helm tidak standar, hanya 9 pelanggaran saja yang ditindak berkaitan dengan permasalahan helm.

Dalam kenyataan sehari-hari, petugas sering bertindak tidak tegas terhadap pelanggaran-pelanggaran lalu lintas, terutama jika pelanggaran itu dilakukan oleh pengendara kendaraan tidak bermotor, seperti becak atau sepeda angin. Hal itu tampak dari laporan tentang pelanggaran yang dibuat oleh kepolisian, dimana tidak tercantum adanya pelanggaran yang melibatkan kendaraan tidak bermotor.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pada analisis data yang telah dilakukan, serta dengan mempertimbangkan teori-teori yang telah dipergunakan sebagai landasan untuk itu, penulis dapat mengemukakan kesimpulan sebagai berikut :

1. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya ternyata belum dilaksanakan secara tegas oleh aparat penegak hukum di lapangan (polisi lalu lintas). Hal ini tampak dari data yang diperoleh dari lapangan, bahwa beberapa pelanggaran lalu lintas yang dilakukan oleh pengendara, baik pengendara kendaraan bermotor maupun pengendara kendaraan tidak bermotor, tidak ditindak oleh petugas. Pelanggaran yang dilakukan oleh pengendara kendaraan bermotor yang sering tidak ditindak misalnya, pemakaian helm yang tidak standar, pelanggaran beberapa perlengkapan kendaraan, seperti tuter atau klakson dan lampu *sign*, pelanggaran batas kecepatan maksimum, serta pelanggaran kemampuan mengemudikan kendaraan bermotor secara tidak wajar. Sedangkan untuk pelanggaran yang dilakukan oleh pengendara kendaraan tidak bermotor hampir tidak ada yang ditindak oleh petugas. Sikap tidak tegasnya petugas dalam menegakkan peraturan-peraturan lalu lintas tersebut tidak terlepas faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum itu sendiri.

2. Pelanggaran lalu lintas, yang merupakan tindak pidana yang bersifat instrumental, secara teoritis seharusnya dapat dicegah atau dikendalikan dengan penerapan suatu sanksi pidana yang berat. Dengan kata lain, secara teoritis sanksi pidana mempunyai efektifitas yang tinggi untuk mencegah atau mengendalikan pelanggaran lalu lintas, yang merupakan tindak pidana instrumental. Sedangkan dari hasil penelitian lapangan tampak, bahwa sanksi pidana yang diterapkan ternyata kurang efektif untuk mencegah atau mengendalikan pelanggaran lalu lintas. Kurang efektifnya sanksi pidana tersebut juga tidak terlepas dari adanya faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan peraturan-peraturan lalu lintas dan angkutan jalan di dalam.
3. Selain melakukan penindakan terhadap para pelanggar, untuk melakukan pencegahan pelanggaran lalu lintas jajaran Kepolisian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta juga melakukan upaya-upaya lain. Upaya-upaya tersebut antara lain dengan melakukan penyuluhan hukum di bidang lalu lintas, patroli, pengaturan dan penjagaan lalu lintas, serta yang tidak kalah pentingnya adalah melakukan pembinaan dan pelatihan bagi potensi-potensi masyarakat di bidang keamanan dan ketertiban lalu lintas.
4. Dalam menegakkan peraturan-peraturan lalu lintas, petugas menghadapi kendala-kendala, baik yang muncul karena aturan hukumnya, petugas, maupun kendala yang muncul karena faktor masyarakat dan budayanya.
Dari faktor hukum, kendala muncul karena :

- a. ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 masih ada yang ada peraturan pelaksanaannya, padahal peraturan pelaksanaan itu sangat diperlukan oleh petugas di lapangan sebagai pedoman untuk mengatur, mengawasi dan mengendalikan perilaku pengguna jalan.
- b. tidak dicantumkan beberapa pelanggaran di dalam tabel pelanggaran dan uang titipan. Dalam praktek sehari-hari, tabel pelanggaran dan uang titipan dijadikan pegangan utama oleh petugas dalam melakukan penindakan terhadap pelanggar. Dengan tidak dicantumkan beberapa pelanggaran dalam tabel tersebut akan mendorong petugas untuk cenderung melakukan diskresi yang juga dapat merugikan upaya penegakan hukum.

Dari faktor petugas, kendala yang muncul adalah :

- a. kurangnya jumlah petugas dibanding dengan wilayah pencegahan hukumnya.
- b. kurang tegasnya petugas dalam menegakkan beberapa ketentuan dalam peraturan-peraturan lalu lintas dan angkutan jalan.
- c. masih ada beberapa petugas, khususnya bagian Dikmas Lantas, yang belum berpendidikan kejuruan lalu lintas.
- d. dan yang menjadi rahasia umum adalah masih adanya oknum-oknum petugas yang mau diajak " berdamai " oleh pelanggar, atau bahkan ada oknum petugas yang justru menawarkan " penyelesaian damai " pada pelanggar.

Dari faktor fasilitas atau sarana dan prasarana, kendala yang terjadi biasanya karena kurang atau bahkan tidak tersedianya peralatan yang diperlukan oleh petugas lapangan untuk menegakkan beberapa ketentuan dalam peraturan lalu

lintas, misalnya peralatan untuk mengukur/mengawasi kecepatan kendaraan dan peralatan untuk mengukur kadar alkohol dalam darah pengendara. Termasuk kendala karena faktor fasilitas ini adalah rendahnya dana untuk melakukan penegakan hukum.

Sedangkan dari faktor masyarakat dan budayanya, yang sering menjadi kendala dalam penegakan peraturan-peraturan lalu lintas adalah :

- a. masih adanya sikap antipati dan pandangan sinis terhadap petugas.
- b. masih rendahnya kesadaran hukum warga masyarakat, khususnya pengguna jalan, untuk menjaga keamanan dan ketertiban lalu lintas.
- c. adanya toleransi sosial terhadap pelanggaran lalu lintas, misalnya membiarkan seseorang yang tidak memiliki Surat Izin Mengemudi untuk mengendarai kendaraan bermotor, tidak adanya pencelaan terhadap pemakaian helm yang tidak standar dan lain sebagainya.

B. Saran

Dengan memperhatikan kesimpulan yang telah dirumuskan di atas, maka berikut ini diajukan beberapa saran, yang diharapkan dapat dipertimbangkan oleh pengambil kebijakan untuk lebih meningkatkan penegakan hukum di bidang lalu lintas dan angkutan jalan, demi terciptanya kondisi dan situasi lalu lintas yang diharapkan :

1. Petugas di lapangan hendaknya dapat lebih tegas dalam melaksanakan peraturan-peraturan lalu lintas dan angkutan jalan, terutama dalam melakukan penindakan terhadap pelanggaran yang terjadi, baik itu yang dilakukan oleh pengendara

kendaraan bermotor maupun oleh pengendara kendaraan tidak bermotor. Diskresi dalam menjalankan peraturan-peraturan lalu lintas bisa saja dilakukan dengan syarat :

- a. dilakukan untuk menjaga ketertiban, keamanan, dan kelancaran aktivitas berlalu lintas.
- b. dilakukan dengan suatu pengawasan dan kontrol yang jelas serta tegas.

2. Aparat penegak hukum hendaknya dapat lebih bersifat pro-aktif, khususnya dalam upaya untuk lebih mensosialisasikan peraturan-peraturan lalu lintas dan angkutan jalan. Sikap pro-aktif tersebut dapat diwujudkan, misalnya dengan mendatangi sekolah-sekolah dan kelompok-kelompok masyarakat yang *concerns* dengan masalah lalu lintas dan menawarkan program-program pelatihan, penyuluhan yang berkaitan dengan masalah ketertiban lalu lintas. Sosialisasi peraturan-peraturan lalu lintas ini sebaiknya juga dilakukan dengan bekerjasama dengan pemimpin-pemimpin informal atau pemimpin-pemimpin yang diakui dalam suatu lapisan masyarakat tertentu.
3. Penentuan besarnya sanksi denda sebaiknya diserahkan kepada hakim yang menangani perkara lalu lintas, dengan menghapuskan tabel pelanggaran dan uang titipan. Dengan demikian calon pelanggar menjadi tidak tahu dengan pasti seberapa berat sanksi yang harus dipikulnya, apabila ia melakukan pelanggaran. Jadi yang tampak oleh pengguna jalan adalah ancaman sanksi yang dirumuskan dalam undang-undang lalu lintas dan angkutan jalan yang jauh lebih berat dibanding tabel pelanggaran dan uang titipan. Hal ini perlu dilakukan, karena

dalam praktek sanksi pidana yang relatif berat dapat membuat pengendara takut untuk melakukan pelanggaran.

4. Perlu dilakukan pengawasan dan kontrol yang lebih ketat terhadap kewenangan petugas untuk melakukan penindakan terhadap pelanggar lalu lintas. Hal ini perlu dilakukan untuk mengurangi atau menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang tersebut.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Aaron, Thomas J. The Control of Police Discretion. Springfield : Charles C. Thomas, 1960.
- Barda Nawawi Arief. Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara. Semarang : CV. Ananta, 1994.
- Berg, Bruce L. Education Versus Training ; dalam " Critical Issues in Crime and Justice " oleh Albert R. Robert. California : SAGE Publication, 1994.
- Bierstedt, R. The Social Order. Tokyo : Mc Graw-Hill Kogakusha Ltd, 1970.
- Cavadino, Michael and James Dignan. The Penal System : an Introduction. London : Guildford and King's Lynn, 1993.
- Davis, Kenneth Culp. Police Discretions. Chicago : St. Paul Minn West Publish, 1975.
- Duncan, H.D. Communication and Social Order. New York : The Bedminster Pers, 1962.
- Echols, John M. dan Hassan Shadily. Kamus Inggris Indonesia. Jakarta : Gramedia, 1981.
- Eldofonso E. and A.R. Coffey. Criminal Law : History, Philosophy, and Enforment. New York : Harpers and Row Publishers, 1981.
- Fitzgerald, P.J. Criminal Law and Punishment. London : Oxford University Press, 1962.
- Horton, Paul B. and Chester L. Hunt. Sociology. London : Mc Graw-Hill inc, 1964.
- J.C.T. Simorangkir dkk. Kamus Hukum. Jakarta : Aksara Baru, 1980.

- J.E. Sahetapy. Suatu Studi Khusus Mengenai Ancaman Pidana Mati Terhadap Pembunuhan Berencana. Jakarta : CV Rajawali, 1982.
- Koentjaraningrat. Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1993.
- La Patra, J.W. Analyzing The Criminal Justice System. Massachusetts : Lexinton Books, 1978.
- Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra. Hukum Sebagai Suatu Sistem. Bandung : Remaja Rosda Karya, 1993.
- M. Faal. Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian). Jakarta : Pradnya Paramita, 1991.
- M. Karyadi dan R.M. Sosroharjono. Perundang-undangan Lalu Lintas Jalan di Indonesia. Bogor : Politeia, 1964.
- Momo Kelana. Hukum Kepolisian. Jakarta : Gramedia, 1994.
- Muladi. Lembaga Pidana Bersyarat. Bandung : Alumni, 1992.
- , Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana. Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief. Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana. Bandung : Alumni, 1992.
- , Bunga Rampai Hukum Pidana. Bandung : Alumni, 1992.
- Mulyana W. Kusumah. Perspektif Teori dan Kebijaksanaan Hukum. Jakarta : Rajawali Pers, 1986.

- Mulyatno. Asas-Asas Hukum Pidana. Jakarta : Bina Aksara, 1987.
- Nanda Agung Dewantara. Kemampuan Hukum Pidana Dalam Menanggulangi Kejahatan-Kejahatan Baru Yang Berkembang Dalam Masyarakat. Yogyakarta : Liberty, 1988.
- Newman, Donald J. and Patrick R. Anderson. Introduction to Criminal Justice. New York : Random House inc, 1989.
- Nonet, Philippe and Philip Selznick. Law and Society in Transition. New York : Harper and Row Publishers, 1978.
- O.K. Chaeruddin. Sosiologi Hukum. Jakarta : Sinar Grafika, 1991.
- O. Notohamidjojo. Makna Negara Hukum. Jakarta : Badan Penerbit Kristen, 1967.
- Packer, H.L. The Limits of Criminal Sanction. California : Stanford University press, 1968.
- P.A.F. Lamintang. Hukum Penitensier Indonesia. Bandung : Armico, 1984.
- Pound, Roscoe. Pengantar Filsafat Hukum (terjemahan Moehammad Radjab). Jakarta : Bhatara Karya Aksara, 1982.
- Ronny Hanitijo Soemitro. Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum dan Masyarakat. Bandung : CV Remaja Karya, 1985.
- Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994.
- Sastjipto Rahardjo. Hukum, Masyarakat dan Pembangunan. Bandung : Alumni, 1980.
- Hukum dan Masyarakat. Bandung : Angkasa, 1980.
- Soenaryo. Metodologi Riset I. Surakarta : Badan Penerbit UNS, 1985.

Soerjono Soekanto. Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia. Jakarta : Badan Penerbit Universitas Indonesia, 1975.

-----, Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial. Bandung : Alumni, 1982.

-----, Kesadaran Hukum dan Kepatuhan hukum. Jakarta : CV Rajawali, 1982.

-----, Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat. Bandung : Alumni, 1983.

-----, Efektifikasi Hukum dan Peranan Sanksi. Bandung : CV Remaja Karya, 1988.

-----, Polisi dan Lalu Lintas. Bandung : CV Mandar Madju, 1990.

-----, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta : Gramedia, 1993.

Soerjono Soekanto dan Otje Salman. Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial. Jakarta : Rajawali Pers, 1987.

Soetandyo Wignyosoebroto. Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional. Jakarta : Rajawali Pers, 1994.

Sudarto. Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat. Bandung : Sinar Baru, 1983.

-----, Hukum dan Hukum Pidana. Bandung : Alumni, 1986.

Sudikno Mertokusumo. Mengenal Hukum (Suatu Pengantar). Yogyakarta : Liberty, 1991.

Sykes, Richard E. A Social Legal Theory of Police Discretion dalam " The Ambivalent Force (Perspectives on the Police) " oleh Arthur Nieder Hoffer. Illionis : The Dryden Press, 1976.

Utrecht E. Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia. Jakarta : PT Penerbit Ichtiar, 1960.

Wahyu Affandi. Hakim dan Penegakan Hukum. Bandung : Alumni, 1981.

Surat Khabar dan Majalah

Bernas, 6 Oktober 1993

Editor Nomor, 47 tahun V, 15 Agustus 1992

Forum Keadilan, Nomor 12 tahun II, 30 September 1993

-----, Nomor 2 tahun VII, 4 Mei 1998

Jayakarta, 15 Juli 1992

Kompas, 4 juli 1992

-----, 7 Juli 1992

-----, 11 Juli 1992

-----, 6 Oktober 1993

Media Indonesia, 18 Juli 1992

Suara Pembaruan, 15 Juli 1992