

363.23
suy
p e.1



PENGARUH DIPISAHKANNYA POLRI DARI ABRI
TERHADAP PENEGAKAN HUKUM
DIBIDANG LALU LINTAS DAN ANGKUTAN JALAN

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

SUYUDONO, S.H.
NIM : B4A.096090

PEMBIMBING :

PROF. DR. I.S. SUSANTO, S.H.

PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM

UNIVERSITAS DIPONEGORO

SEMARANG

2001

PENGARUH DIPISAHKANNYA POLRI DARI ABRI
TERHADAP PENEGAKAN HUKUM
DIBIDANG LALU LINTAS DAN ANGKUTAN JALAN

Disusun Oleh :

Suyudono, S.H.
Nim : B4A.096090

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal : ..19..maret... 2001

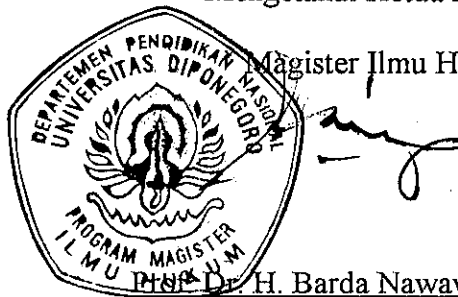
Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



Prof. Dr. I.S. Susanto, S.H.
NIP.130 324 139

Mengetahui Ketua Program



Magister Ilmu Hukum

H. Barda Nawawi Arief, S.H.
NIP.130 350 519

ABSTRACT

The emergence of reform has affected demands of various parties to the government. The most significant one is the separation of Indonesian Police (POLRI) from Indonesian Armed Forces (ABRI). So far, the traffic law upholding has involved another element. This can be seen in a united operation on traffic law breaking in which involving Military Police.

The traffic law upholding is very important due to the fact that traffic is the center of people's activity in running the economy. Therefore, the traffic law upholding needs more strict regulation.

In reality, traffic law upholding has not been in practice because Indonesian Police has been united to the structure of Indonesian Armed Forces (ABRI). People believe that Indonesian Police is separated from Indonesian Armed Forces. This belief has resulted in public perception on the police itself in facing traffic law upholding. This has also resulted in the demand on the changing of police behavior from militarism into a more civilian.

The research has found that traffic law upholding has been intervened by Indonesian National Armed Forces (TNI). This can be proved by the law breaking conducted by the Armed Forces/Police, which is not followed up and even ignored as if there were no traffic law violation.

Traffic law upholding is hoped to be not contaminated by military characteristics. Thus, Indonesian Police is autonomous and professional in doing their duties and responsibilities to maintain safety, public order, and smooth traffic flow.

To anticipate the matters, Indonesian Police has made policy on traffic both in terms of juridical and technical-operational sense. The policy has stressed on the change of the Police behavior by giving them freedom to do action.

UPT-PUSTAKA-UNDIP

ABSTRACT

Bergulirnya reformasi di segala bidang mengakibatkan banyaknya tuntutan dari berbagai pihak yang ditujukan khususnya kepada pemerintah. Salah satu tuntutan yang signifikan adalah dipisahkannya Kepolisian Negara Republik Indonesia dari ABRI. Selama ini penegakan hukum dibidang lalu lintas melibatkan unsur lain di luar POLRI, seperti dalam operasi gabungan penindakan pelanggaran lalu lintas yang melibatkan Polisi Militer.

Penegakan hukum dibidang lalu lintas sangat penting mengingat lalu lintas merupakan aktivitas masyarakat di jalan dalam rangka meningkatkan roda perekonomian, maka perlu pengaturan yang tegas.

Didalam realita bahwa penegakan hukum lalu lintas selama ini terjadi bias dalam bertindak, mengingat kedudukan POLRI masih menyatu dalam struktur ABRI. Pandangan masyarakat selama ini bahwa POLRI telah pisah dari ABRI. hal ini akan mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap POLRI itu sendiri dalam menyikapi fenomena-fenomena penegakan hukum lalu lintas yang terjadi. Akibat lain yang sulit dijalankan dalam praktek adalah merubah sikap dan perilaku POLRI yang telah membudaya sifat militeristik.

Didalam penelitian ditemukan adanya penegakan hukum lalu lintas yang mudah diintervensi oleh TNI. Hal ini terbukti adanya pelanggaran yang dilakukan oleh aparat (TNI/POLRI) tidak ditindaklanjuti, tetapi justru dianggap begitu saja, seolah-olah tidak terjadi pelanggaran.

Penegakan hukum lalu lintas yang diharapkan adalah penegakan hukum yang tidak terkontaminasi oleh sifat-sifat militer, agar POLRI dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya sebagai pelayan masyarakat dibidang keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas lebih bersifat mandiri dan profesional.

Untuk mengantisipasi hal tersebut POLRI mengadakan langkah-langkah kebijakan dibidang lalu lintas yang bersifat Yuridis Formal maupun teknis operasional. Kebijakan yang lebih ditekankan adalah merubah pola dan perilaku POLRI dengan cara memberikan kebebasan kepada individu POLRI untuk bertindak.

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan bismillahirrahmanirrahiim, penulis ingin menghambakan diri ke hadirat Allah SWT yang hanya atas ijin, rahmat serta karunia-Nya semata-mata penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul **PENGARUH DIPISAHKANNYA POLRI DARI ABRI TERHADAP PENEGAKAN HUKUM DI BIDANG LALU LINTAS DAN ANGKUTAN JALAN.**

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa meskipun penelitian dan penyusunan tesis ini telah dilakukan dengan sungguh-sungguh, namun karena keterbatasan pengetahuan yang ada, maka tesis ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu segala kritik dan saran demi perbaikan tesis ini sangat diharapkan.

Dalam penulisan tesis ini penulis telah banyak menerima bantuan dari berbagai pihak, baik langsung maupun tidak langsung. Dalam kesempatan ini, sulit dan tidak mungkin rasanya penulis sebutkan satu per satu oleh karena itu dengan tidak mengurangi penghargaan dan terima kasih penulis kepada semua pihak, maafkan sekiranya ungkapan terima kasih yang sangat terbatas hanya tertuju kepada beberapa pihak tertentu saja, untuk itu dengan segala kerendahan hati penulis menghaturkan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setulusnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H., selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah banyak membantu dalam memberikan kemudahan-kemudahan dalam

penelitian dan juga telah memberikan masukan yang bermanfaat pada saat *review* proposal ini berlangsung.

2. Bapak Prof. Dr. I.S. Susanto, S.H., selaku pembimbing yang telah memberikan bimbingannya dengan penuh kesabaran, ketekunan dan perhatiannya selama proses penyusunan tesis ini sekaligus yang telah memberikan masukan yang sangat bermanfaat baik pada saat *review* proposal tesis maupun pada kesempatan lainnya.
3. Bapak Prof. Ronny Hanitijo, S.H., yang telah memberikan masukan yang sangat bermanfaat baik pada saat *review* proposal tesis maupun pada kesempatan lainnya.
4. Bapak Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H., yang telah memberikan masukan yang bermanfaat pada saat *review* proposal ini berlangsung.
5. Ibu Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, S.H., M.S., yang telah memberikan pengetahuannya yang mendalam tentang metodologi penelitian hukum pada kesempatan perkuliahan maupun pada kesempatan lain.
6. Bapak Komisaris Besar Polisi Mathius Salempang yang saat itu menjabat selaku Kepala Kepolisian Kota Besar Semarang, yang telah memberikan izin lisan dan tertulis serta dukungannya dalam menyelesaikan studi Pascasarjana.
7. Bapak Komisaris Polisi Rokhy W., selaku Kepala Satuan Lalu Lintas Poltabes Semarang yang telah memberikan izin penelitian serta dukungan baik moril maupun materiil hingga selesainya studi Pascasarjana ini.
8. Bapak dan Ibu Staf Pengajar dan Administrasi Program Magister Ilmu Hukum UNDIP Semarang yang telah banyak memberikan bantuan.

9. Semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dukungan dalam penyelesaian tesis ini.
10. Akhirnya terima kasih penulis tujukan kepada seluruh keluarga yang telah memberikan dukungan dan doa sepenuh hati. Khususnya kepada papah dan mamah mertua, penulis sampaikan terima kasih dan ta'zim yang mendalam atas doa dan cinta kasih serta dukungan penuh. Demikian pula terima kasih atas pengertian, serta doa isteri tercinta Ny. Sutiyani dan anakku Dymas Flowfix Alberthy dan Dynda Yulyane Alberthy yang telah dengan sabar mendampingi penulis dalam menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro.

Semoga segala amal dan budi baik Bapak/Ibu tersebut di atas mendapat balasan dari Allah SWT, Amin.

Semarang, Februari 2001

Penulis,

Suyudono

DAFTAR ISI

	Halaman
JUDUL	
LEMBAR PENGESAHAN	ii
ABSTRACT	iii
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	viii
BAB I. : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kontribusi Penelitian	9
E. Kerangka Teoritis	10
F. Metode Penelitian	22
1. Metode Pendekatan	22
2. Spesifikasi Penelitian	24
3. Jenis dan Sumber Data	25
4. Teknik Pengumpulan Data	26
5. Lokasi dan penentuan Sampel	29
6. Analisis Data	30
G. Sistematika Penulisan	32
BAB II. : TINJAUAN PUSTAKA	34
A. Kedudukan POLRI Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	34
B. Eksistensi POLRI Sebagai Sub Sistem Penegakan Hukum	55

BAB III. : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	66
A. Pengaruh Dipisahkannya POLRI Dari ABRI Terhadap Penegakan Hukum di bidang Lalu lintas Dan Angkutan Jalan	66
1. Karakteristik Permasalahan Lalu lintas dan Angkutan Jalan	68
2. Pisahnya POLRI dari ABRI	109
B. Langkah-langkah Yang Diterapkan Dalam Rangka Pene- gakan Hukum Lalu lintas Setelah POLRI Pisah Dari ABRI	117
1. Langkah-langkah Yang Bersifat Yuridis Formal	118
2. Langkah-langkah Teknis Operasional Dalam Pene- gakan Hukum Dibidang Lalu lintas	124
 BAB IV. : PENUTUP	 127
A. Kesimpulan	127
B. Saran/ Rekomendasi	129
 DAFTAR PUSTAKA	 131

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bergulirnya reformasi di segala bidang mengakibatkan banyaknya tuntutan dari berbagai pihak yang ditujukan terutama pada pemerintah. Salah satu tuntutan yang paling signifikan dalam dunia penegakan hukum adalah dipisahkannya Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Pemisahan tersebut mengakibatkan berubah juga sebutan untuk ABRI secara keseluruhan, menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI). Akibat lain yang sangat sulit untuk dijalankan dalam praktek adalah merubah pandangan-pandangan yang saling silang antara POLRI dengan TNI secara internal dan pandangan masyarakat terhadap keberadaan POLRI itu sendiri secara eksternal.

Perubahan pandangan antara POLRI dengan TNI dalam rangka pemisahan tersebut perlu landasan hukum yang kuat. Hal tersebut mengingat penyatuan POLRI dalam ABRI sebagai satu kesatuan diatur dalam berbagai Undang-undang, antara lain:

1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1988 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia;
2. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1988 Tentang Prajurit ABRI;
3. Undang-undang Nomor 26 Tahun 1997 Tentang Hukum Disiplin Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;

4. Undang-undang Nomor 27 Tahun 1997 Tentang Mobilisasi dan Demobilisasi;
5. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia;
6. Undang-undang Nomor 31 Tahun 1997 Tentang Peradilan Militer.

Sedangkan pemisahan POLRI dari ABRI sekarang hanya melalui INPRES Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Langkah-langkah Kebijakan Dalam Rangka Pemisahan Kepolisian Republik Indonesia dari ABRI, dan Keputusan Menhankam Pangab Nomor Kep 05/P/III/1999 Tentang Pelimpahan Wewenang Penyelenggaraan Pendidikan dan Pembinaan Kekuatan Kepolisian Republik Indonesia dari Panglima ABRI kepada MENHANKAM yang mulai berlaku 1 April 1999, serta Tap MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang pemisahan TNI dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Tap MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara RI. Serta ditegaskan dalam Keppres No. 89 Tahun 2000 berlaku mulai tanggal 1 Juli 2000 dinyatakan bahwa dari segi kelembagaan sudah mandiri dalam arti terpisah dari TNI.

Berdasarkan kenyataan di atas adalah terlalu prematur mengatakan bahwa POLRI sudah pisah dari ABRI. Padahal berdasarkan kekuatan sebuah perundang-undangan secara hirarkhis undang-undang tidak boleh disimpangi oleh peraturan yang ada di bawahnya. Dua peraturan yang menyatakan pemisahan POLRI dengan ABRI yang ada di atas bukan merupakan peraturan yang setingkat dengan 6 (enam) Undang-undang yang menyatukan POLRI

dengan ABRI. Kenyataan dalam masyarakat yang terjadi sekarang menyatakan bahwa POLRI sudah pisah dengan ABRI/TNI. Pandangan tersebut mulai mempengaruhi persepsi POLRI dan TNI itu sendiri untuk saat ini, sedangkan Tap MPR No. VI dan VII tahun 2000 perlu undang-undang sebagai peraturan pelaksana dan peraturan lainnya.

Perubahan pandangan di atas bisa dikatakan telah terjadi perubahan paradigma tentang kedudukan dan peran POLRI sebagai aparat penegak hukum. Paradigma baru ingin menempatkan POLRI sebagai bagian dari Sub sistem peradilan pidana dan berada dalam ruang lingkup Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*). Salah satu tugas polisi dalam penegakan hukum adalah menegakkan hukum di bidang lalu lintas berdasarkan (UULLAJ/Undang-undang No. 14 Tahun 1992 pasal 53 dan PP Nomor 42 Tahun 1993 Bab II Pasal 2 serta penjelasannya).

Secara umum penegakan hukum lalu lintas dapat diartikan sebagai segala usaha dan kegiatan yang dilaksanakan di bidang lalu lintas agar Undang-undang dan ketentuan perundang-undangan ditaati oleh setiap pemakai jalan, dalam usaha menciptakan keamanan ketertiban, dan kelancaran lalu lintas.

Sistem lalu lintas jalan pada dasarnya terdiri dari sub-sub sistem yang antara lain adalah pemakai jalan (pengemudi dan pejalan kaki), sarana angkutan (kendaraan), prasarana jalan dan lingkungan, di mana dalam gerak dinamikanya interaksi dan kombinasi daripada sub sistem tersebut akan menghasilkan karakteristik daripada pergerakan lalu lintas barang, penumpang dan pribadi.

Ketetapan, keseimbangan dan keterpaduan akan penentuan dan pengaturan sistem lalu lintas akan menimbulkan dampak masalah-masalah lalu lintas. Dengan demikian pada gilirannya akan mempersulit aparat POLRI c/q Polantas sebagai aparat pemerintahan yang diberi tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan, pengaturan, pengendalian dan penegakan hukum harus menanggulangi masalah lalu

lintas yang terjadi pada hilir (di lapangan) tanpa adanya antisipasi yang dilaksanakan pada tingkat hulu (infrastruktur).¹

Penegakan hukum di bidang lalu lintas oleh Polisi Lalu Lintas (POLANTAS) di lapangan banyak dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik secara internal maupun secara eksternal. Pengaruh secara internal adalah keberadaan polisi itu sendiri sebagai bagian dari ABRI.

Berdasarkan hasil penelitian pendahuluan di Satlantas Poltabes Semarang data pelanggaran lalu lintas tidak tercatat adanya pelaku dari pihak ABRI. Akan tetapi berdasarkan data yang ada di DENPOM ternyata tercatat adanya pelanggar yang berasal atau latar belakang ABRI (baik POLRI maupun unsur ABRI yang lain). Dari data yang ada memperlihatkan adanya keinginan dari internal kepolisian untuk melakukan suatu penyembunyian data atau (*dark number*).

Sebelum adanya isu pemisahan POLRI dari ABRI sebenarnya aparat polisi di lapangan dalam menjalankan tugasnya sangat terpengaruh struktur yang ada dalam ABRI. Ketaatan terhadap aturan lalu lintas seolah-olah tidak berlaku bagi unsur ABRI.

Tugas penegak hukum, khususnya penegakan hukum pidana yang diemban Kepolisian, bukanlah merupakan tugas dan tanggung jawab yang sederhana, melainkan sebaliknya. Gambaran sedemikian ini dikarenakan, di samping polisi dihadapkan dengan masyarakat yang klasifikasi sosialnya

¹ Kunarto, Merenungi Kritik Terhadap POLRI Masalah Lalu Lintas Buku ke-5, Cipta Manunggal, Jakarta, 1999, hal.54.

berjenis-jenis, di mana polisi harus memperlakukannya sama di depan hukum, dengan tidak memperhatikan embel-embel jabatan, kedudukan, atau kekuasaan yang melekat pada masing-masing anggota masyarakat tersebut², juga dikarenakan heterogennya jenis-jenis kasus tindak pidana yang ditangani oleh kepolisian. Untuk yang terakhir ini, dapat dilihat dari adanya berbagai bidang dan sub bidang di lembaga Kepolisian, yang pengadaannya bertujuan agar pihak kepolisian dapat menanggulangi berbagai jenis tindak pidana yang terjadi, (untuk pembagian kerja).

Satu dari bidang sebagaimana disebutkan di atas adalah bidang lalu lintas (lalin), selanjutnya menjadi topik dari penegakan hukum pidana dalam tesis ini.

Sama halnya dengan tindak pidana (kejahatan), pelanggaran lalu lintas sebagai bagian dari tindak pidana juga merupakan fenomena yang bersifat universal. Keuniversalitas sifat dari pelanggaran lalu lintas ini, menurut hemat penulis disebabkan:

- (a) bahwa pelanggaran lalu lintas tersebut dapat dilakukan oleh siapa saja;
- (b) juga dapat terjadi di mana saja, di tempat di mana peraturan lalu lintas itu ada dan patut untuk ditegakkan.

Sehubungan dengan poin (a) di atas, dan dalam rangka mewujudkan amanat dari pasal 27 UUD 1945, yang menghendaki “adanya pemberlakuan hukum yang sama bagi masyarakat tanpa membeda-bedakan kelas” maka independensi (kemandirian) kepolisian sangatlah diperlukan, agar kepolisian

2.Lihat pasal 27 ayat 1 UUD 1945 : Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam

tidak “terlalu jauh” terkontaminasi dengan berbagai kepentingan-kepentingan yang berada di luar dari tanggung jawabnya. Sebagaimana ungkapan Mayjen.

Pol. Drs. Nurfaizi, yaitu:

“Sejarah telah memberi kita kesadaran baru, bahwa polisi yang terkontaminasi oleh kepentingan-kepentingan di luar kepentingan hukum (terutama kepentingan politik), selalu tersesat dalam praktek-praktek Pemolisian yang menggunakan pendekatan kekuasaan sebagaimana lazimnya dipraktekkan selama ini. Akibatnya sosok polisi lebih dilihat dan dirasakan:

- lebih sebagai penguasa daripada pembela hak dan kepentingan rakyat;
- lebih sebagai penindak daripada pengayom dan pelindung.³

Dalam perkembangannya, baik pada masa penjajahan maupun setelah kemerdekaan, sebelum keluarnya Kepolisian dari atau sebagai unsur ABRI, Kepolisian telah mengalami perubahan-perubahan fungsi, tugas, dan kedudukan. Perubahan setelah kemerdekaan, di mana Kepolisian sebagai salah satu unsur ABRI, di samping tiga angkatan (AU, AD dan AL). Perubahan-perubahan yang dialami oleh Kepolisian, di samping memberikan keuntungan juga akan memberikan kerugian bagi dunia Kepolisian. Satu dari kerugiannya, adalah “sedikitnya” waktu dan kesempatan yang dimiliki Kepolisian untuk membenahi dan mendewasakan dirinya.

Wujud dari kerugian ini, antara lain adalah:

1. Adanya penyimpangan fungsi, tugas, dan tanggung jawab Kepolisian, yaitu pelayanan masyarakat;

hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

³ Nurfaizi, Hambatan Dan Kesiapan Menuju POLRI Berpostur Sipil, Makalah Disampaikan Pada Seminar Nasional Membangun Polisi Indonesia yang Berkarakter Sipil, Pusat Studi Kepolisian, FH – Undip, Semarang, 8 Juli 1999, hal. 2.

2. Selaku unsur termuda dalam tubuh ABRI, seharusnya Kepolisian mendapatkan bimbingan dan perhatian yang lebih. Namun kenyataannya malah menjadi terkooptasi.

Pola pembinaan bagi aparat Kepolisian yang tidak sesuai dengan fungsinya sebagai pelayanan masyarakat. Gambaran sedemikian ini, terlihat dari ungkapan Harry Roesli:

“Kalau kita simak pendekatan polisi saat ini terhadap apapun disamaratakan, yaitu pendekatan keamanan, ini menyiratkan dan menyuratkan bahwa “tubuh” polisi di sini terkooptasi “tubuh” militer. Dengan tubuhnya yang militer, polisi kita punya “tangan” yang beridiom hukum. Di sinilah “kelebihan polisi Indonesia atau POLRI, boleh menyita, menggeledah, menahan orang, memeriksa tetapi sekaligus juga halal membunuh siapa saja. Padahal membunuh itu adalah doktrin militer (*to kill or to be kill*), sedang doktrin polisi lebih tepatnya “*to protect and to serve*”.⁴

Bertitik tolak dari asumsi, bahwa setiap perubahan yang terjadi dan dialami Kepolisian selalu memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan fungsi, tugas, dan tanggung jawab yang diembannya (sebagaimana diuraikan tersebut), dengan mengambil bidang lalu lintas, penulis mencoba memaparkan pengaruh yang diberikan kepada Kepolisian dalam penegakan hukum di bidang lalu lintas, sesudah keluarnya Kepolisian dari atau sebagai unsur ABRI.

⁴ Harry Roesli, Polisi Mahir Dan Tunduk Hukum, Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional, Membangun Polisi Indonesia yang Berkarakter Sipil, Pusat Studi Kepolisian FH – UNDIP, Semarang, 8 Juli 1999, hal. 2.

B. Perumusan Masalah

Adapun permasalahan yang akan dianalisis sehubungan dengan “pengaruh keluarnya POLRI dari ABRI terhadap Penegakan hukum di bidang lalu lintas, dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaruh keluarnya polisi dari unsur ABRI terhadap penegakan hukum di bidang lalu lintas ?
2. Langkah-langkah apa yang mungkin dapat diterapkan oleh polisi sehubungan dengan penegakan hukum di bidang lalu lintas, setelah polisi keluar dari unsur ABRI ?

C. Tujuan Penelitian.

Perumusan dua permasalahan di atas, dilatarbelakangi oleh tujuan:

1. Bahwa melalui tulisan (penelitian) ini penulis mencoba menggambarkan bagaimana fenomena penegakan hukum di bidang lalu lintas, baik pada saat polisi menjadi unsur ABRI maupun setelah polisi keluar dari unsur ABRI. Kemudian dengan memperbandingkan kedua hal tersebut, penulis bermaksud menguraikan bagaimana penegakan hukum di bidang lalu lintas dan angkutan jalan di Satlantas Poltabes Semarang.
2. Bahwa dengan menunjuk pada tujuan (1) di atas, selanjutnya menguraikan tentang kemungkinan-kemungkinan langkah kebijakan yang dapat diterapkan oleh polisi sehubungan dengan penegakan hukum di bidang lalu lintas.

D. Kontribusi Penelitian

Sebelumnya perlu penulis kemukakan, bahwa terdapat dua hal yang melatarbelakangi penulis di dalam memilih dan menganalisis tentang penegakan hukum di bidang lalu lintas, yaitu: (a) pribadi penulis, sebagai salah seorang anggota polisi, yang kebetulan pernah ditugaskan di bidang lalu lintas. Oleh karenanya dengan pengalaman yang pernah penulis dapatkan, secara moral penulis dituntut untuk memberikan informasi penegakan hukum di bidang lalu lintas. (b) pribadi penulis sebagai salah seorang mahasiswa pasca sarjana (S2) UNDIP Semarang, secara moral menuntut penulis untuk memberikan sumbangsih pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya pengetahuan di bidang hukum.

Sehubungan dengan latar belakang tersebut, dan sejalan dengan tujuan penelitian yang telah dikemukakan, tulisan ini dapat:

1. Menjadi media atau sarana informasi tentang penegakan hukum di bidang lalu lintas, dan bagaimana perkembangannya (penegakan hukum di bidang lalu lintas) setelah polisi tidak menjadi unsur ABRI.
2. Melalui informasi yang dipaparkan dalam tulisan ini dapat menjadi salah satu rujukan bagi pemerintah, khususnya Pimpinan Kepolisian R.I. dalam mengambil dan menentukan kemungkinan-kemungkinan kebijakan yang ideal diterapkan untuk kepentingan penegakan hukum di bidang lalu lintas, khususnya pada saat polisi tidak lagi menjadi unsur ABRI.

E. Kerangka Teoritis

Berbicara tentang penegakan hukum, Soerjono Soekanto mengemukakan:

“... bahwa masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

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

Kalimat “terletak pada isi faktor-faktor tersebut”, yang tertera dalam ungkapan Soerjono Soekanto di atas, di samping dapat ditafsirkan sebagai materi (substantif) juga dapat ditafsirkan sebagai kondisi. Dengan demikian tidak berlebihan bila selanjutnya penulis mengemukakan bahwa “baik-buruknya penegakan hukum tidak terlepas dari baik buruknya substansi dan kondisi faktor-faktor yang menjadi komponen penegak hukum.

Peradilan adalah salah satu wadah penyelesaian konflik, sengketa, atau kasus-kasus yang terjadi di tengah-tengah masyarakat.⁶ Dalam peradilan pidana, polisi merupakan sub sistem dari sistem peradilan pidana (jaksa,

⁵ Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan ke-3, 1993, hal. 5.

⁶ Dikatakan salah satu wadah, karena dewasa ini berkembang satu teknik penyelesaian perkara di luar pengadilan/Alternative Dispute Resolution (ADR). Penjelasan lebih lanjut mengenai ADR lihat M. Yahya Harahap, Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan Dan Penyelesaian Sengketa, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal. 143. PBB menggunakan istilah De Institusionalisasi (penyelesaian tanpa melalui peradilan) terhadap istilah ADR di atas. United Nations, Trends In Crime And Criminal Justice, 1970 – 1980, In The Context Of Socio Economic Change, United Nations Office At Vienna, New York, 1992, hal. 25.

hakim, dan lembaga pemasyarakatan). Keberadaan polisi sebagai salah satu sub sistem peradilan pidana (penegakan hukum pidana), di samping secara yuridis dapat dilihat dari perumusan pasal 4 dan 6 Undang-undang No. 8 Tahun 1981, tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), yang lengkapnya merumuskan: Penyelidik adalah setiap pejabat polisi negara Republik Indonesia (Pasal 4).

Sedangkan dalam pasal 6 (1) Penyelidik adalah:

- a. Pejabat polisi negara Republik Indonesia
- b. Pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang.

Tergambar juga dalam pengertian penegakan hukum dari laporan seminar hukum Nasional IV/ '79, yaitu: "Bahwa penegakan hukum (baca juga, hukum pidana) adalah keseluruhan kegiatan dari para pelaksana penegakan hukum ke arah tegaknya hukum, keadilan, dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, ketertiban, ketentraman, dan kepastian hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945."⁴⁵

Dalam hubungannya dengan penegakan hukum di bidang lalu lintas, dan sesuai dengan pandangan Soejono Soekanto tersebut, maka baik buruknya penegakan hukum di bidang lalu lintas, sangat tergantung oleh baik buruknya kondisi Kepolisian. Ukuran terhadap hal ini dapat dilihat dari :

⁴⁵ Barda Nawawi Arief, Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan Dan Pengembangan Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung, Cetakan ke-1, 1998, hal. 8.

1. Posisi kepolisian secara struktural di dalam struktur ketatanegaraan;
2. Kondisi internal kepolisian, yang meliputi:
 - a. Sarana dan prasarana (fasilitas)
 - b. Sumber daya aparat kepolisian.

Ukuran-ukuran di atas penulis kemukakan, adalah untuk menjadi landasan di dalam melihat dan menilai netralitas serta kepribadian polisi. Karena bagaimanapun netralitas dan kepribadian polisi, tidak terlepas dari posisi kepolisian dalam struktur ketatanegaraan dan mekanisme pola pembinaan yang diterapkan. Sebagaimana ungkapan Ronny Hanitijo Soemitro:

“Orang-orang sosial dalam situasi yang serupa cenderung untuk bertingkah laku sesuai dengan pola yang ada. Keajegan yang dapat diamati dalam posisi ini timbul oleh karena orang-orang atau kelompok-kelompok sosial yang menduduki posisi ini, memenuhi suatu kompleks kewajiban-kewajiban (*obligations*) dan melaksanakan suatu kompleks hak-hak (*rights*) yang terikat pada posisi itu.”⁸

Polisi dalam posisi atau kedudukannya sebagai unsur ABRI, maka berdasarkan pandangan di atas pola dan mekanisme pembinaan yang diberikan kepada polisi adalah sama dengan pola dan mekanisme pembinaan yang diberikan kepada unsur-unsur (komponen-komponen) ABRI yang lainnya. Apalagi ABRI, merupakan satu bentuk organisasi yang mengutamakan keseragaman (uniformalitas) dan garis komando, sehingga wajar bila muncul kepribadian yang sama antara polisi dengan unsur ABRI yang lainnya. Yaitu kepribadian yang bernuansa militerisme. Satu hal yang patut dipertanyakan

⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, Perspektif Sosial Dalam Masalah-Masalah Hukum, C.V. Agung, Semarang, 1989, hal. 79.

sehubungan dengan hal ini, adalah apakah cocok dan sesuai posisi dan kepribadian polisi yang sedemikian itu dengan tugas dan tanggung jawab polisi sebagai aparat penegak hukum di bidang lalu lintas, yang mana tugas dan tanggung jawab lebih mengutamakan “pengaturan” dan “pelayanan” ?

Bertitik tolak dari uraian-uraian yang telah dikemukakan tersebut, maka di dalam membahas dan menganalisis pengaruh keluarnya polisi dari unsur ABRI terhadap penegakan hukum di bidang lalu lintas, kerangka teori yang dipergunakan adalah:

1. Teori Organisasi

Donald Black, dengan merujuk pada pandangan Weber, Swanson dan Smith tentang organisasi memberikan batasan: “*Organization is the corporate aspect of social life, the capacity for collective action.*”⁹ Di samping batasan ini Miftah Thoha mengemukakan bahwa: “Organisasi merupakan suatu institusi yang rasional dengan maksud untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.”¹⁰ Dua pengertian organisasi ini, penulis rasa cukup untuk dijadikan dasar di dalam mengemukakan, bahwa:

(a) Organisasi bukanlah merupakan kelompok kerja yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan individual, melainkan sebaliknya yang dikejar adalah perwujudan tujuan organisasi, yang sebelumnya telah disepakati atau ditetapkan secara bersama-sama.

⁹ Donald Black, The Behavior Of Law, Academic Press, New York, 1976, hal. 85, lihat juga Teori Organisasi oleh Max Weber dalam Stephen P. Robin, Teori Organisasi, Struktur, Desain dan Aplikasi, Arcan, Jakarta, 1995, hal. 40.

¹⁰ Miftah Thoha, Perspektif Perilaku Birokrasi: Dimensi-Dimensi Prima Umu Administrasi Negara Jilid II, Rajawali Press, Jakarta, Cetakan ke-2, 1991, hal. 18.

- (b) Walaupun perilaku organisasi itu tergambar dari perilaku individu (aparatus) yang menjadi anggota organisasi, namun perilaku individual ini, bukanlah perilaku yang didasarkan nilai-nilai individual yang melekat pada diri aparat.
- (c) (anggota) organisasi tersebut, tetapi adalah perilaku individual yang didasarkan kepada nilai-nilai yang ada dan dianut oleh organisasi tempat di mana individu menjadi anggota di dalamnya.¹¹

Di samping bertolak dari pengertian organisasi sebagaimana disebutkan di atas pandangan tersebut juga didasarkan kepada karakteristik atau ciri-ciri organisasi, sebagaimana dikemukakan oleh Amitai Etzioni, yaitu:

- a. Adanya pembagian dalam pekerjaan, kekuasaan, dan tanggung jawab komunikasi yang merupakan bentuk bentuk pembagian yang tidak dipolakan begitu saja atau disusun menurut cara-cara yang tradisional, melainkan sengaja direncanakan untuk dapat lebih meningkatkan usaha mewujudkan tujuan tertentu;
- b. Adanya satu atau beberapa pusat kekuasaan yang berfungsi mengawasi pengendalian usaha-usaha organisasi serta mengarahkan mencapai tujuannya, pusat kekuasaan harus juga secara kontinyu mengkaji hasil yang telah dicapai oleh organisasi, apabila perlu menyusun pola-pola baru guna meningkatkan efisiensi, dan;
- c. Penggantian tenaga; dalam hal ini tenaga yang dianggap tidak bekerja sebagaimana diharapkan, dapat diganti oleh tenaga yang lain¹²

Juga tergambar dari unsur-unsur birokrasi sebagai suatu organisasi yang disebutkan oleh Blau dan Meyer, yaitu:

- a. Memiliki tujuan;

¹¹ Penjelasan peranan dan/atau status ganda dari tiap-tiap individu, yang kemudian memungkinkan si individu harus melakukan pilihan terhadap nilai-nilai yang mendasari tindakannya, lihat Sudarto, Hukum Dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, Cetakan ke-4, 1986, hal. 19-21.

¹² Amitai Etzioni, Organisasi-Organisasi Modern, (terjemahan) oleh Suryatim, UI - Press, Jakarta, 1985, hal. 4.

- b. Memiliki struktur;
- c. Memiliki sumber keuangan;
- d. Memiliki cara dan strategi tertentu di dalam memberikan kecakapan para anggotanya untuk melaksanakan kerja-kerja dalam mencapai tujuan;
- e. Memiliki proses interaksi ataupun hubungan kerja dengan pihak-pihak tertentu dalam rangka mencapai tujuan;
- f. Memiliki pola kebudayaan yang tersendiri sebagai dasar cara hidupnya, dan;
- g. Memiliki target yang harus dicapai dalam pelaksanaan kerja-kerjanya.¹³

Bertitik tolak dari gambaran organisasi dan karakteristik yang melekat padanya maka menjadi satu hal yang penting untuk menempatkan atau menerapkan teori organisasi di dalam melihat dan menganalisis kinerja Kepolisian, karena Kepolisian (secara kelembagaan) juga merupakan sebuah organisasi yang memiliki karakteristik dan unsur-unsur organisasi sebagaimana dikemukakan di atas. Terlebih lagi Kepolisian dalam fungsi, tugas dan tanggung jawab yang diembannya, dapat dikatakan bukan merupakan organisasi yang mandiri tetapi sebaliknya organisasi yang terikat dalam sebuah sistem,¹⁴ yang disebut dengan sistem peradilan pidana (SPP). Dimana dalam SPP ini terdapat sub sistem-sub sistem lainnya, yang notabenehnya adalah organisasi atau lembaga.

Sehubungan dengan kedudukan Kepolisian sebagai sub sistem dari SPP, dari organ negara (sarana kekuasaan), maka yang perlu mendapat

¹³ Peter Blau & Meyer, Birokrasi Dalam Masyarakat Modern (terjemahan) oleh Gory R. Jusuf, UI - Press, Jakarta, 1987, hal. 16-32.

¹⁴ Edward Conrad Smith dan Arnold John Zurcher dalam Winardi mengemukakan: "The System ... the combination of politicians with underworld characters or with businessmen seeking advantage from the public by underhand means." Lihat Winardi, Teori Sistem Dan Analisis Sistem, Karya Nusantara, Jakarta, 1980, hal. 1.

perhatian dan penekanan di dalam menganalisis kinerja Kepolisian ini antara lain adalah:

- a. Seberapa jauh kesesuaian antara kepentingan yang dimiliki oleh penguasa (negara) dengan kepentingan kepolisian selaku lembaga;
- b. Seberapa jauh kewenangan yang diberikan atau dimiliki oleh Kepolisian di dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, dan;
- c. Bagaimana hubungan dan interaksi yang terjadi antara kepolisian dengan organisasi (lembaga) lain, yang menjadi sub sistem SPP.

Pentingnya penempatan dan penerapan teori organisasi ini, juga dilatarbelakangi oleh adanya perbedaan paham serta perkembangan dari teori organisasi itu sendiri. Seperti halnya teori organisasi struktural klasik, yang tumbuh dan berkembang sejak kurang lebih tahun 1930-an, dengan pokok-pokok aturannya yaitu:

- a. Organisasi itu timbul untuk mencapai produksi dan tujuan-tujuan ekonomi;
- b. Hanya ada satu cara terbaik untuk mengorganisasikan produksi, dan cara itu dapat dijumpai melalui penelitian yang sistematis dan ilmiah;
- c. Produksi dapat dimaksimalkan melalui spesialisasi dan pembagian kerja;
- d. Orang dan organisasi bekerja haruslah sesuai dengan prinsip-prinsip rasionalitas dan efisiensi.¹⁵

Teori organisasi struktural klasik ini menempatkan individu-individu yang menjadi anggota suatu organisasi tidak ubahnya ibarat mesin-mesin produksi.¹⁶

¹⁵ Miftah Thoha, Op. Cit., hal. 9.

¹⁶ Ibid.

Oleh karenanya agar individu-individu (mesin produksi organisasi) dapat tetap aktif ulet dan mempunyai motivasi yang tinggi di dalam melaksanakan tugas-tugas organisasi maka yang harus diperhatikan adalah kondisi dari individu (anggota) organisasi tersebut. Berkaitan dengan hal ini, adalah teori administrasi klasik atau aliran manajemen ilmiah (*scientific management*), dengan penekanan pendekatan organisasi, aliran ini mengemukakan bahwa motivasi pekerja tumbuh apabila organisasi memperhatikan kondisi ekonomi dan pembagian kerja yang disesuaikan dengan kemampuan individu yang menerima pekerjaan yang diberikan.¹⁷

Berbeda halnya dengan teori organisasi struktural modern, yang menekankan kepada keterhubungan komponen-komponen yang ada dalam organisasi, seperti halnya jenjang organisasi, otorita dan koordinasi baik secara horisontal maupun vertikal.¹⁸ Memperhatikan kedua teori organisasi tersebut (teori organisasi struktural klasik dan teori organisasi struktural modern), dalam kaitannya dengan Kepolisian, maka menurut hemat penulis, kedua-duanya dapat dipergunakan untuk menganalisis keberadaan kepolisian, tergantung kepada kita menempatkannya. Untuk menganalisis internal lembaga (organisasi) Kepolisian, ada baiknya dipergunakan teori organisasi struktural klasik, hal ini dikarenakan dengan bertolak dari teori ini, kita mempunyai kesempatan untuk secara terfokus melihat mekanisme atau pola kerja lembaga (organisasi) kepolisian. Sementara untuk melihat kepolisian

¹⁷ Amitai Etzioni, *Op. Cit.*, hal. 29.

¹⁸ Lihat Miftah Thoha, *Op. Cit.*, hal.17.

sebagai bagian atau sub sistem dari SPP, maka lebih tepat bila dipergunakan teori organisasi struktural modern. Ini dikarenakan, keterhubungan komponen-komponen yang dimaksudkan teori lebih tepat bila diarahkan untuk melihat posisi kepolisian dalam ruang lingkup SPP, hubungan atau interaksi kepolisian dengan sub sistem SPP lainnya. Begitu juga halnya untuk melihat kepolisian sebagai salah satu komponen ABRI.

2. Teori Sikap (perilaku)

Bagaimanapun baiknya sebuah organisasi ditata, satu hal yang prinsipil harus diingat dan disadari adalah, bahwa organisasi tersebut tidak akan dapat bergerak atau berfungsi tanpa adanya campur tangan manusia, karena motor penggerak dari suatu organisasi (apapun bentuk dan jenisnya) adalah manusia. Sementara kita tidak dapat memungkiri bahwa sikap dan perilaku tiap-tiap manusia, walaupun dimungkinkan terwujud dalam suatu tindakan yang sama, namun dimungkinkan bahwa nilai yang mendasari sikap dan perilaku masing-masing individu adalah berbeda kemungkinan yang terakhir ini, bisa terjadi dikarenakan latar belakang kehidupan yang berbeda-beda. Sehubungan dengan hal ini, Max Weber dalam Affan Gaffar, mengkategorikan empat jenis tindakan individu, bila dilihat dari latar belakang yang mempengaruhinya, yaitu:

1. Tindakan yang didasarkan kepada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan (*purposive action*);
 2. Tindakan yang didasarkan oleh penilaian orang yang mengambil tindakan (*value action*);
 3. Tindakan yang didasarkan kepada latar belakang kehidupan atau kebiasaan (*traditional action*), dan;
-

4. Tindakan yang didasarkan kepada adanya emosi yang terlibat (*affectual action*).¹⁹

Selanjutnya dengan pengklasifikasian tersebut, Max Weber membagi tindakan tersebut ke dalam dua kelompok, yang didasarkan kepada tingkatan (*strata*) dari masing-masing tindakan, yaitu:²⁰

- a. *The animal level*, yang bersifat mekanistik dan biologis, dan;
- b. *The rational level*, yang selalu memberikan makna dari tindakan yang dilakukannya.

Sebagai seorang manusia maka polisi sama halnya dengan manusia lainnya, yaitu memiliki lebih dari satu kedudukan dan peranan sekaligus, yang mana kondisi demikian ini memungkinkan timbulnya konflik atau pertentangan yang selanjutnya akan berpengaruh terhadap tindakan yang seharusnya ia lakukan sehubungan dengan kedudukannya sebagai seorang polisi. (Penjelasan terhadap uraian ini lihat kembali rujukan foot note no. 11).

Polisi (baca juga; Kepolisian) merupakan satu-satunya tatanan birokrasi yang terlibat langsung dalam tiga tatanan sistem administrasi penyelenggara negara, yaitu *public administration*, *security and defence*, dan *criminal justice system*.²¹ Dalam bidang-bidang tertentu, ketiga tatanan tersebut dimungkinkan diterapkan secara bersamaan. Sebagai contoh, adalah dalam bidang lalu lintas dan angkutan jalan. Di bidang ini, di samping polisi

¹⁹ Affan Gaffar, Dua Tradisi Keilmuan, Fisipol Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1989, hal. 7.

²⁰ Ibid.

²¹ Eksistensi polisi yang sedemikian ini, menjadikan polisi sebagai unsur birokrasi yang paling transparan, murah cacian dan mahal pujian. Lihat Kunarto dan Anton Tabah, Polisi Harapan Dan Kenyataan, Cipta Manunggal, Jakarta, 1995, hal.60

dituntut untuk melakukan penataan dan/atau pengaturan agar publik dapat menikmati pemakaian jalan dengan lancar, dan pengamanan serta melindungi agar masyarakat pemakai jalan terhindar dari kecelakaan. Polisi juga di dalam ruang lingkup SPP dituntut untuk mengambil tindakan terhadap pelanggaran-pelanggaran di bidang lalu lintas dan angkutan jalan.

Sebagai salah satu sub sistem dari SPP Kepolisian di era reformasi ini merupakan salah satu subyek yang dituntut untuk melakukan pembenahan. Ini didasarkan kepada realitas yang menunjukkan, bahwa dalam melakukan tugas dan tanggung jawabnya khususnya dalam penyatuan kehidupan berlalu lintas, banyak penyimpangan yang dilakukan telah melampaui batas-batas yang dibenarkan oleh undang-undang. Keberadaan polisi seolah-olah tidak lagi menggambarkan tugas pengaturan ketertiban berlalu lintas akan tetapi sebaliknya, keberadaannya di lapangan sulit dilihat (karena memang kalau kita perhatikan pos-pos jaganya yang terletak di pojok-pojok jalan) menggambarkan kaburnya sifat preventif dari tugas polisi, bahkan sebaliknya cenderung bersifat represif. Karena dengan kondisi sedemikian ini, polisi cenderung bersifat menunggu terjadinya pelanggaran di bidang lalu lintas dan angkutan jalan, baru kemudian mengambil tindakan.

Memperhatikan penyimpangan yang “berlebihan” atau melampaui batas-batas yang dibenarkan tersebut, berbagai faktor dapat dijadikan thesis untuk melakukan perubahan terhadapnya. Tidak hanya faktor kelembagaan, yaitu pelaksanaan tugas yang diorientasikan kepada pemenuhan tugas atau perintah atasan, sehingga polisi secara pribadi tidak mempunyai kemampuan

untuk melakukan penyesuaian antara tindakan dengan kondisi yang dihadapi di lapangan, selain prinsip bagaimana agar blangko tilang yang diberikan kepadanya dapat habis sehingga ia dapat memenuhi target yang telah ditetapkan. Oleh karenanya tidak mengherankan terhadap kondisi yang sedemikian ini lalu memunculkan istilah sosial dan asumsi-asumsi yang negatif terhadap keberadaan polisi dan/atau kepolisian dalam penegakan hukum di bidang lalu lintas dan angkutan jalan, seperti istilah “hansip” atau “hantu simpang”.

Pelaksanaan tugas yang diorientasikan kepada pemenuhan perintah atasan, menyebabkan kekakuan dalam perilaku polisi, karena tiada kebebasan berfikir, memilih dan bertindak dalam dirinya. Ini dimungkinkan terjadi bila kita melihat perilaku polisi tersebut berdasarkan “kaca mata” teori struktural fungsional,²² yang menekankan pada keteraturan dan mengabaikan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Oleh karenanya aparat penegak hukum (selaku individu) tidak memiliki perilaku yang bebas, karena terikat oleh nilai-nilai yang ditentukan baginya.

Kalaupun dalam diri pribadi ada keabsahan untuk memilih dan tindakan apa yang akan diambilnya, sehubungan penegakan hukum di bidang lalu lintas dan angkutan jalan, maka berdasarkan teori strukturasinya Giddens²³, yang mengemukakan bahwa perilaku dikatakan rasional apabila

²² Penjelasan atas teori struktural fungsional ini, lihat Ian Craib, Teori-Teori Ilmu Sosial Modern Dari Parsons Sampai Habermas (terjemahan), Rajawali, Jakarta, Cetakan ke-1, 1986, hal. 60-61.

²³ Lihat Giddens, Central Problem In Social Theory, Mc. Milan Education Ltd., London, 1983, hal. 702.

keuntungan yang diraih lebih besar dari kerugian yang ditimbulkan. Oleh karena itu posisi tersebut tentunya akan memilih tindakan yang akan memberikan keuntungan bagi dirinya, begitu juga kalau kita memandang tindakan polisi tersebut dari *exchange theory* yang dikemukakan Habermas,²⁴ yang memahami perilaku individu sebagai suatu tindakan yang didasari oleh penilaian untung rugi. Maka walaupun pada hakekatnya tindakan yang dipilih si polisi tersebut menyimpang dari konteks penegakan hukum di bidang lalu lintas dan angkutan jalan tetapi karena tindakan itu menguntungkan bagi dirinya maka si polisi tetap akan mengambil tindakan yang menguntungkan dirinya itu.

Sehubungan dengan pilihan dan/atau penetapan tindakan apa yang akan dilakukan, Van Doorn dalam Satjipto Rahardjo, mengemukakan bahwa faktor-faktor yang mendasari dan/atau melatarbelakangi pilihan dan/atau penentuan tindakan tersebut yaitu:²⁵ (a) Kepribadian, (b) asal usul sosial, (c) kepentingan ekonomi, (d) keyakinan politik, dan (e) pandangan hidup.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Bertitik tolak dari pokok-pokok permasalahan di atas, maka terdapat dua persoalan pokok yang menjadi pedoman di dalam melihat

²⁴ Lihat Ian Craib, *Op. Cit.*, hal. 60.

²⁵ Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal. 72.

realitas kinerja Kepolisian dalam penegakan hukum di bidang lalu lintas. Dua persoalan pokok dimaksud, yaitu pengaturan (*law in books*) dan kenyataan (*law in action*), tidak terlepas dari konsepsi realitas itu sendiri, oleh I.S. Susanto diklasifikasikan ke dalam dua bagian, yaitu: realitas konseptual dan realitas fenomena.²⁶

Dua permasalahan pokok yang dijadikan pedoman tersebut selanjutnya menempatkan penelitian (*research*) ini pada sifat penelitian yang tidak hanya “doktrinal”, yaitu penganalisisan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur penegakan hukum di bidang lalu lintas *per se*, melainkan juga bersifat “empiris”, yaitu penelitian terhadap kenyataan yang terjadi secara riil dalam masyarakat terhadap penegakan hukum di bidang lalu lintas yang terjadi dengan adanya POLRI pisah dari ABRI tersebut.²⁷ Oleh karenanya pendekatan yang dikembangkan dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiologis (*socio legal research*).²⁸ Ada 3 (tiga) kunci bagi penelitian sosiologi hukum yaitu:²⁹

1. Sosiologi hukum bertujuan untuk memberikan penjelasan terhadap praktek-praktek hukum. Berusaha untuk menjelaskan, mengapa praktek yang demikian itu terjadi, apa sebab-sebabnya, faktor-faktor apa yang berpengaruh, apa latar belakangnya.
2. Sosiologi hukum berusaha untuk menguji kesahihan empiris (*emperical validity*) terhadap hukum. Jadi di sini melihat bagaimana kenyataan peraturan setelah diterapkan di masyarakat, apakah sein seperti tertera dalam solen.

²⁶ Lihat I.S. Susanto, Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial, Tulisan dalam Masalah Masalah Hukum No. 9 Tahun 1992.

²⁷ Lihar Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hal. 9 – 15.

²⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 34.

²⁹ Satjipto Rahardjo, Op.Cit., hal. 326-327.

3. Sosiologi hukum tidak melakukan penilaian terhadap hukum, melainkan mendekati hukum dari segi objektivitas semata dan bertujuan untuk memberikan penjelasan terhadap fenomena hukum yang nyata.

Berkenaan dengan pendapat di atas, maka penelitian ini sebenarnya berusaha untuk memberikan deskripsi tentang realitas penegakan hukum di bidang lalu lintas dan angkutan jalan, sehubungan dengan adanya polisi masuk ABRI maupun lepas dari ABRI beserta kondisi-kondisi yang mempengaruhinya, juga dijabarkan melalui pendekatan yang sosiologis.

2. Spesifikasi Penelitian

Untuk mendekati pokok permasalahan, maka metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah *Socio Legal Approach* dengan analisis kualitatif. Max Weber menamakan pendekatan ini sebagai suatu *interperative understanding*, yaitu dengan cara menjelaskan realitas penegakan hukum di bidang lalu lintas dan angkutan jalan dengan segala aspeknya. Jadi penelitian ini tidak saja melihat bagaimana hukum di bidang lalu lintas dan angkutan jalan ditegakkan, melainkan juga ingin memperoleh gambaran yang bersifat internal yaitu yang meliputi tujuan atau motif-motif tingkah laku seseorang. Pendekatan kualitatif ini menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan diarahkan pada latar belakang dari individu secara holistik (utuh). Jadi dalam hal ini tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesa, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu

keutuhan.³⁰ Sifat deskriptif penelitian bukan dalam arti yang sempit, artinya dalam memberikan gambaran tentang fenomena yang ada dilakukan sesuai dengan metode penelitian. Fakta-fakta apa yang ada digambarkan dengan suatu interpretasi, evaluasi, dan pengetahuan umum, karena fakta tidak mempunyai arti tanpa interpretasi evaluasi dan pengetahuan umum.³¹

3. Jenis dan Sumber Data

Bahan ataupun data-data yang dipergunakan untuk menggambarkan eksistensi dan realitas. Kepolisian (baca juga; polisi) dalam penegakkan hukum di bidang lalu lintas dan angkutan jalan, terdiri atas:

a. Data kepustakaan, yang meliputi:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu kepustakaan yang berisikan pengetahuan ilmiah (baru dan aktual) tentang gagasan ataupun ide.³²
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, yang dapat dijadikan pedoman dasar dalam menganalisis dan memahami bahan hukum primer.³³

³⁰ Lexy J. Moleong, Metode Penelitian Kualitatif, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1990, hal. 3.

³¹ I.S. Susanto, Kriminologi, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1990, hal. 15.

³² Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali-Press, Jakarta, 1988, hal. 34.

³³ Ronny Hanitijo Soemitro, Op. Cit., hal. 12.

b. Data Lapangan

Data lapangan ini dipergunakan sebagai data pokok (primer), di samping data yang diperoleh dalam studi kepustakaan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data penelitian yang sesuai dengan substansi (materi) penelitian, maka pengumpulan data dilakukan melalui teknik:

- a. Studi dokumen, yaitu secara bertahap melakukan analisis terhadap dokumen-dokumen yang berkaitan dengan materi penelitian, terutama terhadap dokumen yang berasal dari kepolisian dan peraturan perundang-undangan.
- b. Studi kepustakaan, yaitu dengan melakukan analisis terhadap literatur-literatur ilmiah yang berkaitan dengan substansi dari penelitian, seperti: buku, jurnal, dan tulisan-tulisan lainnya.
- c. Observasi, yang dilakukan secara linier dengan jalan melakukan:
 - 1) Observasi langsung, yang dilakukan langsung oleh peneliti untuk melihat dan mengamati cara kerja kepolisian (polisi) dalam menegakkan hukum di bidang lalu lintas dan angkutan jalan, sehingga peneliti juga dapat merasakan suasana situasi sosial yang diteliti. Terhadap hal ini M.G. Patern mengemukakan manfaat yang akan diperoleh dari observasi langsung, yaitu:³⁴
 - a. Peneliti dapat memahami konteks dalam keseluruhan situasi, sehingga dapat memperoleh pandangan yang holistik;

³⁴ S. Nasution, Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif, Tarsito, Bandung, 1996, hal. 59-60.

- b. Pengalaman langsung memungkinkan peneliti menggunakan pendekatan induktif, jadi tidak dipengaruhi oleh konsep-konsep pandangan-pandangan sebelumnya, dan membuka kemungkinan untuk membuka *discovery*;
- c. Dapat melihat dan mengetahui lebih jelas hal-hal yang tidak terungkap dalam wawancara, dan;
- d. Dapat menemukan hal-hal di luar persepsi informan, sehingga peneliti memperoleh gambaran yang komprehensif.

2) Observasi Partisipatif

Melalui observasi partisipatif ini, peneliti berusaha untuk terlibat langsung dalam situasi sosial dari objek yang diteliti dengan tujuan untuk memperoleh makna perilaku sosial yang tepat.

3) Observasi tak Berstruktur

Dikarenakan karakteristik sosial dari objek yang akan diteliti tidak sama, maka observasi tak berstruktur dilakukan dengan tanpa menggunakan panduan terlebih dahulu, dan apa yang relevan untuk diobservasi belum dapat diperkirakan sebelumnya.

4) Observasi Terus Terang dan Tersamar

Observasi ini dilatarbelakangi oleh pemikiran agar objek yang akan diteliti mengetahui posisinya dan dalam melakukan keadaan tertentu guna memperoleh data yang realistik, pengamatan juga dilakukan secara tersamar di mana objek tidak mengetahui keberadaannya yang sedang diteliti.

d. Wawancara

Setelah melalui tahap eksplorasi umum dan menentukan informan awal, maka langkah selanjutnya adalah melakukan wawancara kepada informan.³⁵ Dilatarbelakangi oleh pendekatan yang dipergunakan dalam melakukan penelitian yaitu interaksionis simbolik, maka wawancara dilakukan secara:

- 1) Tidak berstruktur³⁶ di mana peneliti tidak terikat kepada pertanyaan-pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya dengan tujuan untuk memperoleh makna perilaku sosial yang tepat.
- 2) Secara berstruktur³⁷ yang dilakukan dengan berpedoman kepada konsep pertanyaan yang sebelumnya telah dipersiapkan. Sifat dari pertanyaan ini adalah terbuka (*open questioner*) di mana peneliti memberi kebebasan kepada informan untuk menjawab secara bebas berdasarkan sudut pandangnya.

Baik wawancara yang berstruktur ataupun tidak berstruktur, dilakukan dalam suasana formal dan juga informal, serta dilakukan secara mendalam³⁸ Perlu dikemukakan bahwa kedudukan peneliti yang merupakan salah seorang anggota kepolisian, banyak

³⁵ Mengenai teknik wawancara lihat Nasution, S. Thomas, Buku Penuntun Membuat Tesis, Skripsi, Disertasi, Dan Makalah, Bina Aksara, Jakarta, 1996, hal. 30.

³⁶ Sanapiah Faisal, Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar Dari Aplikasi, Yayasan A3, Malang, 1990, hal. 62.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ronny Hanitjo Soemitro, Op. Cit., hal. 61.

mempengaruhi (membantu) dalam mengumpulkan melalui teknik-teknik sebagaimana diuraikan di atas.

5. Lokasi dan Penentuan Sampel

Untuk efektivitas dan efisiensi waktu serta lokasi dan sampel, penetapan lokasi dan sampel ini di samping didasarkan kepada kesanggupan dan kemampuan peneliti untuk menjangkau keberadaannya, juga tidak terlepas dari wilayah di mana peneliti bertugas.

a. Lokasi

Lokasi yang dipilih dan ditetapkan sebagai wilayah penelitian adalah wilayah hukum Kepolisian Kota Besar (POLTABES) Semarang.

b. Informan

Karena penelitian ini bersifat kualitatif, maka mengenai penentuan subjek penelitian/informan dalam penelitian ini ditentukan atas dasar satu tujuan (*purposive*).³⁹ Pengambilan sampel dimulai dari informasi awal dan berikutnya dilakukan dalam proses penelitian dengan mengikuti prinsip "bola salju". Sebagai informan awal dalam penelitian adalah :

1. Kepala satuan lalu lintas (Kasatlantas) Poltabes Semarang
2. Salah seorang perwira/penyidik lantas Poltabes Semarang
3. Salah seorang Bintara/penyidik pembantu lantas Poltabes Semarang
4. Perwira penyidik Detasemen Pom (Denpom)

³⁹ Sanapiah Faisal, *Op. Cit.*, hal.60.

5. Bintara penyidik pembantu Denpom

Adapun kriteria atau pertimbangan dipilihnya informan diatas adalah informan tersebut dipandang benar-benar mengetahui dan memahami fenomena sosial yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

6. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian, tidak langsung dipergunakan, melainkan terhadap data masih dilakukan penganalisaan guna penyesuaian dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

Analisis data yang diperoleh, dilakukan secara domain, taksionomis, dan komponensial. Penerapan masing-masing teknik analisis data tersebut, yaitu:

a. Analisis Domain

Analisis domain ini dilakukan pada tahap eksplorasi umum, yaitu setelah observasi umum dan wawancara yang umum dilakukan. Data dan informasi yang di dapat dari observasi dan wawancara yang masih bersifat umum tersebut kemudian dianalisis melalui analisa domain. Oleh karena itu hasil dari analisis domain ini masih merupakan gambaran/pengertian yang bersifat umum dan relatif menyeluruh tentang fokus permasalahan yang akan diteliti. Jadi hasilnya masih tingkat permukaan saja yaitu sekedar mengetahui

domain-domain yang menjelaskan bagaimana mekanisme dan/atau para pekerja kepolisian di dalam penegakan hukum di bidang lalu lintas dan angkutan jalan, dan bagaimana kepolisian (polisi) menyelesaikan pelanggaran lalu lintas dan angkutan jalan yang terjadi.

b. Analisis Taksonomis

Analisis taksonomis dilakukan pada tahap eksplorasi terfokus, yaitu setelah observasi terfokus dan wawancara terfokus dilakukan. Data dan informasi yang didapatkan dari observasi dan wawancara terfokus serta hasil dari analisis domain dijadikan sandaran bertolak untuk menelaah yang lebih rinci dan mendalam lagi untuk memperoleh fokus permasalahan. Dalam analisis taksonomis fokus penelitian ditetapkan terbatas pada domain atau kategori konseptual tertentu, seperti bagaimana bekerjanya realitas penegakan hukum di bidang lalu lintas dan angkutan jalan, faktor-faktor yang berperan, yang sangat berguna untuk mendeskripsikan atau menjelaskan fenomena yang menjadi sasaran penelitian.

c. Analisis Komponensial

Analisis komponensial dilakukan untuk mengidentifikasi sejumlah persoalan kontras antar elemen dalam domain yang diperoleh melalui observasi dan/atau wawancara seleksi. Persoalan kontras misalnya kurangnya kemampuan penguasaan materi peraturan perundang-undangan oleh polisi sebagai penegak hukum dan/atau

mekanisme bekerjanya aparat kepolisian di bidang lalu lintas dan angkutan jalan.

Analisis komponensial baru dilakukan setelah peneliti mempunyai cukup banyak fakta/informasi dari hasil wawancara dan/atau observasi yang melacak kontras-kontras di antara warga suatu domain. Kontras-kontras tersebut oleh peneliti difikirkan/dicarikan dimensi-dimensi yang dapat mewadahnya.

Ketiga analisis di atas dilakukan secara simultan saat pengumpulan informasi di lapangan (analisis domain digunakan pada tahap eksplorasi menyeluruh, sedangkan analisis taksonomis dan analisis komponensial digunakan pada tahap eksplorasi terfokus). Setelah dilakukan ketiga analisis di atas baru kemudian dilakukan pengecekan kembali terhadap seluruh hasil penelitian (temuan penelitian). Dengan demikian diharapkan dapat diperoleh pengertian yang komprehensif, menyeluruh, rinci, dan mendalam mengenai suatu domain.

G. Sistematika Penulisan

Rangkuman dari keseluruhan penelitian ini, agar mudah dipahami dan/atau dimengerti oleh para pembaca disusun dan disajikan dalam bentuk satu tulisan dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I, yang berjudul "Pendahuluan", terdiri dari: Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kontribusi Penelitian, Kerangka

Teoritis, Metodologi Penelitian, dan Sistematika Penulisan. Dalam Bab II, tentang “Tinjauan Pustaka”, merupakan uraian-uraian secara teoritis perihal poin-poin pokok yang berkaitan dengan judul penelitian ini. Oleh karenanya materi yang diuraikan dalam bab ini meliputi: Kedudukan POLRI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Kepolisian sebagai salah satu komponen ABRI, POLRI dalam Sistem Administrasi Negara, dan kemudian menjelaskan eksistensi POLRI sebagai sub sistem penegak hukum dan penegakan hukum di bidang lalu lintas dan angkutan jalan oleh Kepolisian. Selanjutnya dalam Bab III, berisi “Hasil penelitian dan pembahasan” pada hakekatnya merupakan bab pembahasan terhadap permasalahan yang telah dirumuskan dan/atau ditetapkan sebelumnya. Pembahasan dalam bab ini di samping didasarkan kepada data dan/atau fakta yang ditemukan dalam penelitian. Berkaitan dengan masalah yang dirumuskan/ditetapkan, maka materi yang diuraikan dalam bab ini meliputi: pengaruh keberadaan Kepolisian setelah pisah dari unsur ABRI dalam kaitannya dengan penegak hukum di bidang lalu lintas, dan konsekuensi dipisahkannya Kepolisian dari tubuh ABRI, sehubungan dengan kebijakan yang kemudian diterapkan dalam penegakan hukum di bidang lalu lintas. Akhirnya pada Bab IV, tentang “Penutup” yang merupakan akhir dari penulisan, berisikan kesimpulan dari uraian yang menjawab permasalahan, akan memberikan saran dan atau rekomendasi tentang penegakan hukum di bidang lalu lintas dan angkutan jalan sehubungan dengan pisahnya POLRI dari ABRI.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kedudukan POLRI Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Suatu situasi apapun akan mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Perubahan tersebut tidak dapat dihalangi oleh kekuatan apapun dan setiap hari akan selalu berubah mengikuti gerak kehidupan manusia/masyarakat itu sendiri. Perubahan akan dialami baik oleh individu, lembaga, masyarakat maupun negara. Perubahan demi perubahan akibat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi ternyata berpengaruh juga terhadap pandangan dan harapan terhadap POLRI yang dapat dipandang dari berbagai aspek.

POLRI dilihat sebagai individu dalam pengertian negatif sering disebut dengan oknum dengan segala kemungkinan akan kelemahan serta kekurangan yang sekaligus sumber kejengkelan masyarakat, sementara di sisi lain pandangan dan pemikiran kita harus jelas bahwa di mana-mana polisi menjadi tulang punggung pelaksanaan asas hukum dalam rangka memberikan rasa keadilan, kebenaran, ketertiban, dan menciptakan rasa keamanan dalam rangka melindungi masyarakat. Di sisi lain di mana-mana polisi menjadi pilar yang sering digambarkan sebagai pilar yang dilecehkan dengan berbagai perbuatan kriminal terhadap polisi atau oleh polisi itu sendiri. Dengan demikian sekaligus telah ikut menggoyahkan pilar asas hukum dan kamtibmas.

Melalui beberapa pandangan, pemahaman dan sikap terhadap polisi dan fungsi polisi yang benar dan tepat sesuai dengan tuntutan perubahan zaman itulah kita dapat menegakkan asas hukum dan keadilan. Pandangan-pandangan tersebut masih perlu diinformasikan secara serta merta terhadap masyarakat dan lingkungan-lingkungan lainnya. Apabila pengertian-pengertian ini salah penerimaan pada tempatnya dirasakan oleh masyarakat akan menghambat atau mempersulit tumbuh dan berkembangnya pemahaman serta apresiasi yang negatif terhadap polisi, akan tetapi perlu penegasan bahwa kelemahan dan kekurangan dalam diri POLRI tidak boleh mengaburkan visi dan sikap yang tepat, benar tentang polisi serta peranan para penegak hukum dan penyangga KAMTIBMAS. Itulah sebagian konsekuensi dan implikasi jika kita ingin membangun kehidupan negara, masyarakat, pemerintahan berdasarkan asas dan proses hukum yang diinginkan.

Dari sudut pandang yang lain demi kepentingan polisi ke dalam (intern) maka perlu peningkatan pengetahuan perihal tugas kepolisian yang mencakup pengetahuan hukum dan kemasyarakatan secara komprehensif, apalagi menghadapi perubahan serba cepat dan sering bermuka dua dalam masyarakat yang sering mempengaruhi sosok kamtibmas, polisi juga perlu meningkatkan kesiapan dan ketrampilan fisik seperti bela diri. Tingkat kesiapan yang diperlukan bahkan juga meningkat seiring dengan meningkatnya tingkat kenekatan pelaku kriminal yang potensial.

Cara kerja polisi dalam era modern juga akan lebih berat, karena penjahat semakin pintar dengan modus operandinya. Kejahatan tidak hanya

menggunakan kemampuan otot tetapi kemampuan otak dan penguasaan teknologi. Ukuran keberhasilan memperdayakan korban tidak lagi dihitung dengan jam atau menit tapi detik. Begitu pula, penjahat untuk menghilangkan jejak tidak lagi diukur dengan jam dan menit tapi juga detik.⁴⁰

Memang ada benarnya bahwa pandangan, sikap dan pendekatan polisi yang bijak, tegas namun manusiawi akan memperkukuh citra POLRI di mata masyarakat. Visi, pendekatan, dan sikap demikian akan memperkukuh kewibawaan POLRI. Masalah lain yang juga tidak boleh diabaikan oleh POLRI adalah kemampuan dan refleksnya yang cekatan serta cerdas terhadap potensi ancaman dan bahaya di lapangan. Persoalan dan tantangan ini akan dihadapi oleh semua jenis pekerjaan dan profesi. Bagaimana menumbuhkan sosok yang sesuai menghadapi perubahan keadaan. Adalah benar sarana dan prasarana, jaminan dan penghasilan yang memadai ikut berbicara dan berperan. Di samping itu ikut juga berpengaruh adalah tumbuhnya kebanggaan terhadap tugas dan pekerjaan justru pengembangan akan kebanggaan profesi merupakan salah satu pemicu dalam pelaksanaan tugas di lapangan. Apabila jaminan kehidupan dan gaji tidak dapat diimbangi dengan kebanggaan akan profesi maka akan terjadi kontra produktif dalam menjalankan tugas sehari-hari.

Tidak heran, warna sistem kerja polisi banyak dipengaruhi tindakan-tindakan individu (baca: "oknum polisi") yang melakukan penganiayaan, pemerasan, pungli, dan pelanggaran lain. "Oknum polisi" ini banyak terjadi di

⁴⁰ Erlangga Masdiana, Kejahatan Sadis Dan Polisi Di Era Modernisasi, SP, 31-7-1995, hal. 5.

lapangan dan bertentangan dengan sistem kerja polisi sebagai *public servant* (pelayan masyarakat).⁴¹

Kompleksitas fungsi dan berbagai tantangan baru serta fungsi polisi menghadapi perkembangan dunia internasional yang cepat dan tuntutan perubahan masyarakat menyebabkan polisi dapat dipandang dari berbagai sudut pandang.

1. Diskursus POLRI dan ABRI

Seiring bergulirnya reformasi di segala bidang kehidupan maka masalah yang sangat sering dibicarakan banyak orang adalah posisi POLRI sebagai bagian dari aparat penegak hukum dan bagian dari ABRI. Pada waktu itu makin banyak orang berpendapat bahwa sebaiknya Kepolisian RI berdiri di luar ABRI. Mereka mengatakan bahwa keberadaan POLRI dalam organisasi ABRI merugikan pelaksanaan fungsi POLRI yang sebenarnya, yaitu sebagai alat penegak hukum. Akan tetapi tidak jarang pendapat demikian disertai alasan bahwa masuknya POLRI dalam jajaran ABRI di masa lampau adalah karena usaha ABRI, khususnya TNI-AD. Ketika sekarang orang ramai-ramai menggugat segala kesalahan yang dilakukan ABRI di masa lampau terdapat pula tuduhan bahwa TNI-AD yang menjadi sebab POLRI masuk ABRI. Dengan demikian POLRI telah dirugikan dalam banyak hal.

Untuk meluruskan keadaan sebenarnya perlu terlebih dulu disampaikan bahwa sebenarnya tuduhan demikian terhadap ABRI,

⁴¹ Erlangga Masdiana, Polisi Tewas Dan Kejahatan Sebagai Raja, Kompas, 29-5-1999, hal. 4.

khususnya TNI-AD salah alamat. Pembelaan di atas menurut Brigjen (Purn) Tambunan yang pada tahun 1963 menjadi asisten pada Deputi Administrasi Menteri Panglima AD Mayor Jendral Soeprapto (Pahlawan Revolusi) keadaannya lain sekali, untuk kepentingan sejarah yang objektif hal ini perlu dikemukakan. Boleh jadi TNI-AD telah berbuat banyak hal yang salah, tetapi janganlah sesuatu yang bukan perbuatan TNI-AD dipersalahkan kepadanya, menurut Brigjen Tambunan, Mayor Jendral Soeprapto pada tahun 1963 cukup marah padahal beliau pada dasarnya orang yang tenang dan tidak mudah marah, sebabnya adalah karena telah dikeluarkan undang-undang yang menetapkan angkatan kepolisian RI sebagai bagian ABRI, tanpa pimpinan TNI-AD dikonsultasikan, justru pimpinan TNI-AD waktu itu tidak setuju dengan masuknya POLRI dalam organisasi ABRI. Dan yang menjadi sumber perubahan adalah sementara pejabat POLRI sendiri, yaitu perwira-perwira yang relatif muda bersama dengan Presiden Soekarno. Bahkan pimpinan POLRI waktu itu memerlukan satu delegasi untuk menemui Mayor Jendral Soeprapto untuk melerai dan meyakinkan beliau tentang perlunya Angkatan Kepolisian RI dalam tubuh ABRI. Maka kalau sekarang kita ingin memisahkan POLRI dari ABRI, kita tidak boleh mengabaikan argumentasi para perwira POLRI yang pada tahun 1963 memperjuangkan POLRI masuk ABRI. Masuknya POLRI dalam ABRI mempunyai latar belakang politik. Ketika kehidupan politik Indonesia setelah tahun 1960 amat dipengaruhi oleh sepak terjang Partai Komunis Indonesia. Maka kemungkinan untuk mengadu domba

antara kekuatan-kekuatan bersenjata besar sekali. Infiltrasi PKI ke tubuh organisasi di luar ABRI waktu itu tidak mustahil bahwa hal itu dapat dimanfaatkan PKI untuk diadu domba dengan kekuatan bersenjata lain, khususnya dengan TNI-AD yang oleh PKI diketahui sebagai kekuatan yang tidak percaya kepada PKI.⁴² Keadaan demikian diikuti dengan dikeluarkannya beberapa ketentuan perundang-undangan yang mengharuskan POLRI menjadi bagian dari Angkatan Bersenjata, misalnya UU No.13 Tahun 1961 pada pasal 3 menyatakan "Kepolisian Negara adalah Angkatan bersenjata"⁴³ UU ini berpijak pada Tap MPRS No. I dan II Tahun 1960 Lampiran A mengenai bidang pertahanan No 42,46 dan 48. Lampiran A sub1.g.404 dinyatakan : "Angkatan Kepolisian RI adalah Angkatan Bersenjata". Hal ini diperkuat pula dengan Keppres No 290 Tahun 1964 tentang kedudukan, tugas dan tanggungjawab AKRI sebagai anggota Angkatan Bersenjata. Pada pasal 1 dinyatakan : "Kedudukan AKRI sebagai Angkatan Bersenjata adalah sama dan sederajat dengan ketiga Angkatan lainnya".

Didalam perkembangan selanjutnya Keppres No 290 disempurnakan sehingga berbunyi : "AKRI adalah sejajar dan sederajat dengan AD, AL, dan AU unsur Angkatan Bersenjata". Hal ini membawa konsekuensi pula yaitu segala peraturan yang tadinya tidak berlaku bagi AKRI menjadi berlaku sesuai dengan keberadaannya didalam Angkatan

⁴² Sayidiman Suryohadiprojo, Masa Depan Kepolisian RI, Suara Pembaruan, 30 September 1998, hal.2.

⁴³ Undang-Undang No.13 Tahun 1961 sebagaimana telah diubah dan diganti dengan undang-undang NO.28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Bersenjata, maka keluarlah Keppres No 3 Tahun 1965 yang kemudian menjadi UU No 3 PNPS Tahun 1965 menyatakan bahwa hukum disiplin militer, hukum pidana militer, dan hukum acara pidana militer berlaku bagi anggota AKRI⁴⁴. Akan tetapi setelah tahun 1970, ketika keadaan di Indonesia sudah terkonsolidasi sebenarnya bahaya perpecahan antara kekuatan bersenjata sudah tidak ada lagi. Sudah waktunya kita lebih mengutamakan segi fungsional daripada aspek politik sebab itu untuk membuat POLRI berdiri di luar ABRI untuk lebih memperhatikan fungsi utamanya yaitu penegak hukum.⁴⁵

Kewajiban untuk lebih serius memperhatikan penegak hukum di Indonesia sudah cukup kita sadari terutama dengan terjadi reformasi. Persoalannya selain memberantas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) juga karena masalah kriminalitas di Indonesia maupun di dunia semakin meningkat. Ini semua memerlukan penanganan yang jauh lebih intensif daripada yang sudah kita lakukan, oleh karena itu harus diberikan tempat dan kemampuan untuk menjalankan penegakan hukum yang lebih serius.

Sebenarnya sejak tahun 1996 PANGAB yang pada saat itu sudah memberikan pernyataan-pernyataan yang ingin mengedepankan peran polisi dalam menjaga keamanan dalam negeri. Pernyataan PANGAB yang ingin mengedepankan peran POLRI menurut Satjipto Rahardjo

⁴⁴ Lihat Badan Pembinaan Hukum ABRI, 30 Tahun Perkembangan Peradilan Militer di Indonesia, Jakarta, 1976, hal.243

⁴⁵ Lihat Sayidiman Suryohadiprojo, Op.Cit

mengandung berbagai implikasi penting, antara lain; pertama, ABRI melihat masa depan sebagai era yang menghadapi masalah keamanan dalam negeri secara profesional. Dengan menyebut kata profesional ingin dikatakan bahwa masalah keamanan dan ketertiban domestik harus ditangani sebagai masalah *Suigeneris*, sebagai sesuatu yang bersifat khas. Dengan kata lain ia harus ditangani oleh badan yang memang ahli dalam soal-soal keamanan dan ketertiban domestik.

Kedua, ada kesadaran dalam pimpinan ABRI mengenai perbedaan tugas antara POLRI dengan ketiga angkatan lainnya. Menonjolkan peranan POLRI adalah menegaskan bahwa badan itulah yang dianggap memiliki keahlian khusus untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Kesadaran tersebut sangat bagus oleh karena apabila keamanan dan ketertiban dalam negeri tidak diserahkan kepada ahlinya tentunya hasilnya akan mengecewakan.⁴⁶

Dengan mengamati perilaku polisi, secara cepat dapat ditarik kesimpulan, bahwa polisi Indonesia cenderung tak bertindak sebagai *preventer and protector citizen from the crime*, tetapi lebih mengaktualisasikan diri sebagai angkatan bersenjata yang terorganisasi dengan semangat *raider and conqueror*.⁴⁷

⁴⁶ Satjipto Rahardjo, *ABRI Dan POLRI*, Kompas, 15-10-1996, hal. 4.

⁴⁷ Sri Sultan H.B. X, *Kepemimpinan Perwira Menengah POLRI Menyongsong Milenium III*, Dalam MTD Edisi No. 210, Desember 1999, hal. 29.

Di era reformasi, sesuai dengan perkembangan dinamika masyarakat yang menjadi objek pelayanan POLRI, posisi POLRI perlu lebih dikedepankan sebagai alat rakyat dalam rangka menegakkan dan memelihara keamanan serta ketertiban masyarakat. POLRI tidak boleh lagi berorientasi status quo pemerintahan. Seperti realitanya sehari-hari yang lalu-lalu negara seharusnya tidak membuat fungsi POLRI sebagai aparat pemerintah ketimbang aparat rakyat. Fungsi POLRI di era reformasi seolah-oleh menjadi kebutuhan yang objektif di dalam sistem sosial kita. Untuk itu *Police should be powerful but not oppressive in the body politic. And yet be subject to a degree of control by person who are not required to be impartial and who are themselves liable to police supervision (The British Royal commission On Police, 1062)*⁴⁸

Aparat kepolisian memang harus bersifat perkasa (*powerful*) walau tidak berarti *oppressive*. Aparat kepolisian seharusnya juga efisien, kendati bukan berarti boleh ikut campur tangan urusan lain yang memang bukan termasuk bidang tugasnya. Selain itu tugas kepolisian bukan cuma untuk menindak pelanggar hukum, tetapi juga mencegahnya. Polisi seharusnya bersifat netral atau tidak bersifat berat sebelah dalam kepentingan politik. Bahkan polisi tidak boleh “tunduk” kepada kepentingan seseorang atau kelompok manapun, terutama yang bertentangan dengan tugas utamanya.

⁴⁸ Dikutip dari Novel Ali, POLRI Di Luar ABRI Mengapa Tidak, Suara Merdeka, 13 Juli 1998, hal. 4

Selama ini, ada kesan umum yang mengidentifikasi POLRI hanya sebagai alat negara atau aparat kekuasaan (pemerintah). Kesan demikian menyebabkan munculnya penilaian masyarakat, bahwa keberadaan POLRI sarat simbol politik pemerintah. Di samping penuh muatan kepentingan lain, yang erat kaitannya, langsung atau tidak langsung dengan pemerintah. Di era reformasi, masyarakat kita tidak lagi menghendaki kinerja birokrasi POLRI seperti itu, POLRI dituntut untuk tidak menampilkan *performancenya* sebagai simbol politik negara, atau selaku alat politik pemerintah. Sebaiknya POLRI pun bukan alat politik rakyat. Artinya POLRI tidak boleh didayagunakan hanya untuk mewujudkan kepentingan rakyat tanpa mempertimbangkan rambu konstitusi, norma sosial, maupun etika profesionalnya sendiri.

Idealnya POLRI memang harus diposisikan sekaligus sebagai alat negara dan alat rakyat. Kedudukannya sebagai alat negara, memberikan peluang polisi untuk taat kepada kekuasaan negara, dalam rangka *law enforcement* (penegakan hukum), ketertundukan atau ketaatan POLRI kepada kekuasaan negara itu harus senantiasa tetap berada di dalam bingkai pengawasan masyarakat. Itu semua bisa dimengerti, karena POLRI memang memiliki dwi tugas; pertama sebagai aparat negara (hukum). Kedua, selaku alat rakyat (KAMTIBMAS) hanya saja, praktis dwi-tugas POLRI itu tidak boleh ke luar dari prinsip pengabdian POLRI yaitu melayani dan melindungi masyarakat (*to serve to protect*).

Dwi tugas POLRI tersebut menimbulkan berbagai konsekuensi yang tidak ringan di satu sisi, POLRI perlu lebih memprioritaskan kepentingan pemerintah. Sementara di sisi lain masyarakat menghendaki POLRI lebih mendahulukan kepentingan rakyat. Di era reformasi kemungkinan konflik di antara kedua kepentingan itu (pemerintah dan rakyat) akan lebih terbuka di banding masa-masa sebelumnya. Kecenderungan demikian sudah lama diprediksikan Arthur Niederhoffer, sehingga ia menilai *The police are in an anomalous position*. Posisi polisi memang ganjil katanya.⁴⁹

Hingga dewasa ini, POLRI yang sudah berumur 55 tahun masih saja mengalami ambivalensi profesi. POLRI merupakan aparat kamtibmas, sekaligus aparat HANKAM. Dalam berbagai kasus, bahkan POLRI juga diposisikan sebagai aparat sosial. Kalau semua itu tetap saja terjadi, bukan mustahil POLRI kelak akan tidak bisa berbuat banyak untuk masyarakat, atau untuk pemerintah. Ambivalensi profesi POLRI sebagai alat HANKAM dan kamtibmas ini akan membuat kinerja POLRI gampang terkooptasi dua kepentingan, yang secara substansial atau material tidak senantiasa sama. Oleh karena itu sebaiknya POLRI hanya dibebankan fungsi kamtibmas, tidak sekaligus fungsi HANKAM, sebab fungsi HANKAM lebih pas dibebankan ke pundak ketiga unsur ABRI, yaitu Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Kondisi demikian dimungkinkan, bila POLRI bersifat otonom dan ditempatkan langsung di

⁴⁹ Ibid

bawah Presiden. keberadaan POLRI di luar ABRI itu diharapkan mampu mengoptimalkan fungsi KAMTIBMAS POLRI. Namun keterkaitan dengan masyarakat luas bahwa institusi itu mustahil mampu mandiri dalam mengatasi berbagai gejolak sosial terutama yang diwarnai oleh aneka bentuk kebingasan massa. Kalau POLRI berada di luar ABRI, maka seperti realita di lapangan hingga sekarang tetap dapat meminta bantuan unsur hankam, baik Angkatan Darat, Angkatan Laut maupun Angkatan Udara.

Sejauh personil POLRI masih belum memadai, maka bantuan ABRI untuk ikut mengatasi situasi panas akibat kemarahan massa, mutlak tetap dibutuhkan. Tetapi jika suatu saat kelak jumlah personil POLRI sudah bisa disebut mencukupi, diharapkan POLRI bisa mengatasi gangguan KAMTIBMAS itu dengan optimalisasi pasukannya sendiri, termasuk mengarahkan penggunaan dan pemanfaatan *hard ware* serta berbagai piranti lunak sendiri.

Dahulu POLRI masuk ABRI dicari-cari landasan pemikiran berupa:

- a. Historis, polisi ikut berperang bahkan POLRI banyak jasanya, yang benar POLRI adalah kekuatan bersenjata yang terorganisasi dengan baik yang pertama dan tertua di Republik ini, POLRI yang membagi-bagikan senjata *kempetei* pada pejuang;
- b. Karena POLRI itu bersenjata, sebaiknya masuk golongan angkatan bersenjata;

- c. Mengurangi risiko bentrok dengan angkatan perang sebaiknya POLRI menggalang persatuan dalam ABRI.

Di lihat dari segi pelaksanaan tugas memang tidak beralasan POLRI itu bersatu dengan ABRI, karena lebih banyak kontradiksinya daripada unsur yang menyatukan:⁵⁰

APRI	POLRI
1. Objek-Sasaran Tugas	
- Menghancurkan fasilitas musuh	- Menindak pelanggar
- Membunuh musuh	- Menangkap penjahat
2. Kriteria Subjek	
- Kemampuan fisik mutlak diperlukan	- Fisik menunjang profesionalisme
- Loyalitas pada satuan/atasan paling utama	- Loyalitas di bawah ketaatan hukum
- Sifat keras lebih baik	- Bukan keras tapi taat hukum
- Harus tega membunuh demi tugas	- Harus melindungi HAM
- Patuh pada atasan	- Kreatif dan mempunyai diskresi
Metode Pelaksanaan Tugas	
- Umumnya ikatan kelompok	- Kebanyakan secara individu
- Bila perlu boleh dengan kekerasan	- Tidak boleh dengan kekerasan
- Harus tunggu perintah	- Harus melakukan diskresi
- Tanggungjawab ada pada atasan	- Tanggungjawab ada pada yang bersangkutan
- Demi komando boleh melanggar	- Harus selalu berpedoman pada hukum

⁵⁰ Kunarto, Perkembangan Kepolisian RI Dalam Sistem Administrasi Negara Pada Era Reformasi, Makalah Dalam Seminar Kepolisian di SESPIM Lembang-Bandung, 29 Juli 1998, hal. 13 – 14, yang dikutip dari Aryanto Sutadi, Pokok-Pokok Pikiran Reformasi POLRI, catatan yang tidak dipublikasikan, hal 3.

- HAM dapat dikesampingkan
- Kehormatan segala-galanya
- HAM tidak boleh dilanggar
- Kebenaran/hukum segala-galanya

Dalam sebuah seminar kepolisian tersebut di atas, terungkap bahwa perbedaan polisi dan militer adalah sebagai berikut :

- a. Polisi bertugas melayani masyarakat bukan perang melawan musuh;
- b. Polisi bertugas melindungi hak-hak masyarakat berdasarkan hukum, bukan menyerang dan menghancurkan;
- c. Polisi bisa memberi pelayanan atas permintaan perorangan tidak harus atas kepentingan negara atau keamanan masyarakat secara luas saja;
- d. Polisi bisa bertindak sebagai perorangan, tidak harus selalu beroperasi sebagai kesatuan pasukan.⁵¹

Kerugian bergabung dengan ABRI antara lain diungkapkan oleh Sarlito Wirawan:⁵²

Di sisi lain, kedudukan POLRI sebagai ABRI ini sering kurang dimengerti oleh orang di dalam maupun di luar negeri. Mereka terperangkap dalam dikotomi ABRI – sipil. POLRI jadinya tidak menikmati kerjasama luar negeri dalam proyek-proyek ABRI karena bukan angkatan perang, tetapi juga tidak termasuk dalam proyek-proyek sipil karena dianggap ABRI.

Sekarang POLRI ke luar dari ABRI akan tetapi tidak begitu mudah apabila ditinjau dari segi hukum terutama produk-produk hukum dan produk-produk lain yang bersifat mengatur (peraturan pelaksana), karena secara sistematis dalam 35 tahun terakhir ikatan itu sudah sedemikian kencang mengikatnya. Tindakan sistematis ini terjadi karena di satu pihak semua penentu kebijakan non POLRI bertindak dengan penuh perhitungan, sedang di pihak POLRI ada unsur rancu dan ragu.

⁵¹ Ibid

⁵² Ahmad Ali, Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum, Yarsif Watampone, Jakarta, 1998, hal. 210

Sebenarnya unsur lain ABRI itu tahu persis bahwa yang boleh bertindak apa saja demi keamanan dan ketertiban (diskresi dan upaya paksa lain) di suatu negara yang dilegitimasi hukum (*legalized by the law*) itu hanya polisi. Sehingga kalau polisi besar dan berkuasa penuh seperti tuntutan, maka unsur ABRI yang lain seharusnya tidak boleh bersentuhan langsung dengan masyarakat. Dengan mengikat POLRI, mereka mendompleng kewenangan POLRI melalui konstruksi KOPKAMTIB, BAKORSTANAS dan lain-lain. Di samping itu dengan memperlemah POLRI mereka memperoleh legitimasi untuk mengambil alih sementara kewenangan POLRI, yang nyatanya POLRI lalu tidak boleh besar dan dibuat lemah terus. Celaknya POLRI sendiri tidak bertindak semakin amal ilmiah dan ilmu amaliah dan justru banyak yang mengumbar nafsu sebagai penguasa KAMTIBMAS, yang lalu citranya makin buruk sehingga orang luar itu makin memperoleh legitimasi.

Untuk melakukan perubahan-perubahan di lingkungan POLRI menurut Kunarto ada beberapa paradigma yang perlu direnungi, antara lain:⁵³

1. POLRI adalah penegak hukum, inti pembina KAMTIBMAS serta memelihara keamanan dan ketertiban, dalam keadaan bahaya dapat bertindak sebagai komponen kekuatan pertahanan, semuanya dilaksanakan bersama dan atas dukungan masyarakat;
2. Keandalan organisasi POLRI tidak bertitik berat pada standar sistem, mekanisme kerja dan proses yang taat prosedur, tetapi lebih pada sistem yang fleksibel yang mampu menampung dan menjawab segenap aspirasi masyarakat. Orientasi bukan pada rapinya organisasi saja, tetapi lebih bertitik berat pada bagaimana

⁵³ Kunarto, *Op. Cit.*, hal. 19 – 20

- organisasi dapat beradaptasi dan menyelesaikan permasalahan KAMTIBMAS secara tuntas, adil dan benar;
3. POLRI harus tidak berpikir, bertindak dan bersikap penguasa, yang lalu merentangkan jarak yang semakin jauh antara POLRI dengan masyarakat, tetapi harus berpikir, bertindak, dan bersikap secara adil dan benar berdasarkan rasa kasih sayang, membimbing dan mendorong masyarakat untuk taat dan patuh pada hukum serta mampu menolak/ menghilangkan kejahatan di lingkungannya. Singkatnya POLRI adalah sahabat masyarakat dan bukan lembaga yang dimusuhi atau dibenci oleh masyarakat;
 4. Mampu mempertajam *Core Business* kepolisian, dengan melepas komponen organisasi yang tidak relevan dengan fungsi, peran dan tugas pokok POLRI, dan diserahkan pada instansi-instansi terkait baik pemerintah maupun swasta;
 5. Budaya militer yang selama ini mewarnai secara kental, harus dapat diluruskan, untuk kemudian mampu menemukan serta mengembangkan jati dirinya, yang berlingkup falsafah, etika, sikap, dan perilakunya;
 6. POLRI juga dapat mengenali, mempertimbangkan paradigma baru tugas kepolisian yang mendunia, di mana pola pikir kebersamaan polisi dengan masyarakat harus dapat dipertajam, dibanding dengan pola tradisional penanganan berupa patroli dan penindakan-penindakan yang bersifat represif;
 7. POLRI harus mampu mensejajarkan diri dengan polisi-polisi dunia yang maju dengan beramal ilmiah dan berilmu amaliah. Artinya POLRI harus berisi orang-orang yang berilmu dan mampu berpikir strategis yang menjangkau masa jauh ke depan.

Dengan sekalian keterbatasan yang ada pada POLRI, maka beberapa agenda yang dapat dikaji untuk masa depan adalah sebagai berikut:⁵⁴

1. Melepaskan POLRI dari pengaruh militer;
2. Membangun Perpolisian sesuai dengan tingkat perkembangan masyarakat dan karakteristik sosio kultural Indonesia;
3. Menyediakan personil dan perlengkapan;
4. Memurnikan doktrin POLRI (Tri Brata);
5. Menekankan pada penampilan pelayanan masyarakat;
6. Menjadikan polisi yang protagonis dengan perbaikan program pendidikan, kurikulum;

⁵⁴ Satjipto Rahardjo, Tinjauan Sosiologis Reorientasi Kepolisian Negara RI Dalam Mengantisipasi Era Globalisasi, Makalah, Seminar Kepolisian Negara RI, SESPIM, Lembang – Bandung, 29 – 31 Juli 1998, hal. 4

7. Semakin menjauhkan cara-cara militer dan menggantikannya dengan tipe perpolisian dengan gaya sipil.

2. POLRI Dalam Sistem Administrasi Negara

Keberadaan POLRI apabila ditinjau dari aspek sejarah maka terkait dengan sistem administrasi negara. Sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 menetapkan kepolisian di bawah Departemen Dalam Negeri sebagai Jawatan Kepolisian dan Kejaksaan di bawah Departemen Kehakiman. Posisi polisi pada saat itu sama dengan dinas polisi umum dari pemerintahan Hindia Belanda. Sebenarnya pada saat itu POLRI telah resmi sebagai polisi nasional yang meliputi seluruh Indonesia.

Pergolakan negara pada saat itu yang diisi dengan berbagai pertempuran, tidak memungkinkan polisi berperan secara utuh dan penuh. Ada sebagian yang tetap berfungsi sebagai polisi di bawah Belanda, ada yang berjuang mengangkat senjata dan melawan Belanda. Walaupun dalam suasana kacau, polisi mampu melakukan pengembangan organisasi melalui Penetapan Pemerintah No. 11/SD/1946.

Sebelum agresi I Belanda 21 Juli 1947 pengembangan organisasi yang dilakukan oleh POLRI adalah: ⁵⁵

- a. Membentuk dinas pengawasan Aliran Masyarakat (PAM);
- b. Menyusun dan membentuk kembali Polisi Lalu-lintas (POLANTAS);

⁵⁵ Sejarah polisi secara detail dan lengkap lihat Setengah Abad POLRI Melayani Masyarakat, Dispenpol, Jakarta, 1995, mulai hal. 28 - 122

- c. Membentuk kekuatan pemukul MOBRIG Polisi pada tanggal 14 November 1946;
- d. Mendirikan Akademi Polisi dalam memodifikasi bagian SPN Mertoyudan pada tanggal 6 Desember 1947;
- e. April 1947 Akademi Polisi pindah ke Yogyakarta yang merupakan perguruan tinggi kepolisian yang pertama di Republik Indonesia.

Setelah agresi I pengembangan organisasi POLRI dilakukan:

- a. Polisi dimiliterisasikan oleh Dewan Pembaharuan Negara dengan penetapan No. 112 tertanggal 1 Agustus 1947 atas dasar UU Keadaan Bahaya;
- b. Mulai 1 Desember 1947 polisi di bawah Perdana Menteri;
- c. Dengan PP No. 1/1948 tanggal 4 Februari 1948 POLRI dikendalikan oleh Presiden/Wakil dalam kedudukan sebagai Perdana Menteri/Wakil Perdana Menteri;
- d. Dengan PENPRES No. 1/1949 tanggal 14 Juli 1949 POLRI berada di bawah MENHANKAM;
- e. Pada masa UUDS/1950 Jawatan Kepolisian Negara, Politik Polisional oleh Perdana Menteri (lewat Jaksa Agung). Administratif organisatoris di bawah MENDAGRI dan Kepala Kepolisian Negara (KKN) memegang kendali kepemimpinan sehari-hari (Keppres No. 22/1950);
- f. Pada tahun yang sama dengan Penetapan Perdana Menteri No. 3/MP/1950, POLRI berstatus di bawah Menteri Pertahanan.

Masa berlakunya demokrasi liberal dan pemerintah parlementer secara organisatoris POLRI mengalami berbagai pengembangan sebagai berikut:

- a. Sejak 2 November 1951 POLRI di bawah langsung Perdana Menteri dan tugas sehari-hari dilaksanakan oleh KKN
- b. Sejak 8 April 1959 dengan PP No. 10/1959 POLRI dimiliterisasikan dalam rangka KAMTIBUM dan Pertahanan berdasarkan UU dalam keadaan bahaya (SOB)

Selanjutnya masa demokrasi terpimpin dan pemerintahan presidensial, terjadi perubahan yang mendasar pada POLRI, di mana POLRI dinyatakan sebagai bagian integral dari ABRI dan lahirnya Undang-Undang Pokok Kepolisian, secara kronologis prosesnya sebagai berikut:

- a. 1959, 5 Juli dicanangkan Dekrit Presiden, 10 Juli keluar Keppres 154/1959, yang intinya menyatakan POLRI dimasukkan di bidang HANKAM dan pimpinannya disebut Menteri Muda Kepolisian yang duduk sebagai anggota kabinet.
- b. 1960, melalui TAP MPRS No. II/MPRS/1960, dinyatakan bahwa Angkatan Bersenjata terdiri dari Angkatan Perang dan Kepolisian Negara. Pada tanggal 1 Juli Catur Prasetya ditetapkan sebagai pedoman kerja POLRI. Selanjutnya Menteri KKN dimasukkan kelompok bidang Keamanan Nasional;

- c. 1961, tanggal 13 Juni diundangkan UU Pokok Kepolisian No. 13/1961, di mana pasal 7 dan 8 secara tegas menyebutkan bahwa status POLRI berada di bawah Departemen Kepolisian Negara yang dipimpin oleh Menteri Kepolisian/Pangak;
- d. 1962, pada tanggal 12 April dengan Keppres No. 134/1962 sebutan Menteri/KKN diganti Menteri/KASAK. Dan secara resmi POLRI disebut Angkatan Kepolisian;
- e. 1963, setelah Irian Barat direbut lalu disebut Irian Jaya SOB ditarik berlaku kembali UU Tertib Sipil;
- f. 1964, dengan Keppres No. 290/1964 sebutan Menteri/KASAK, diubah menjadi Menteri/Panglima Angkatan Kepolisian (Men/PANGAK);
- g. 1965, dengan Keppres No. 5/1965 – 15 Maret 1965, dibentuk Mahkamah bersama ABRI.

Masa Orde Baru adalah masa pembangunan berencana yang diletakkan dalam setiap tahapan PELITA, sehingga gejala-gejala keorganisasian relatif kecil. Semua terarah pada pembangunan berencana – sistematis dan konseptual. Memang pada awal-awal ORBA semua terarah pada konsolidasi dan refungsionalisasi untuk kemudian setelah relatif stabil, beranjak pada upaya yang mengarah pada profesionalisasi, efektifitas, efisiensi dan modernisasi. Hal ini ditandai dengan penetapan-penetapan sebagai berikut:

- a. Keppres 52/1969 agar polisi lain dari Angkatan Perang, maka sebutan Panglima, Komandan, dan lain-lain ditiadakan di lingkungan POLRI, kecuali BRIMOB;
- b. Panglima AKRI lalu disebut KAPOLRI, PANGDAK, menjadi KADAPOL yang kemudian nanti menjadi KAPOLDA;
- c. Pada tahun 1982 terjadi perubahan status polisi lagi. Berdasarkan Pasal 29 dan Pasal 30 UU No. 20 Tahun 1982 Tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, POLRI merupakan unsur ABRI dan di bawah naungan Departemen Pertahanan dan Keamanan (DEPHANKAM);
- d. Status tersebut lebih diperkuat lagi dengan lahirnya UU No. 28 Tahun 1997 Tentang Kepolisian Negara RI, Pasal 5 UU tersebut menyatakan bahwa POLRI adalah unsur ABRI di bawah Departemen Pertahanan dan Keamanan (DEPHANKAM).

Sistem administrasi atau manajemen POLRI merupakan sub sistem dari tiga sistem yang lebih besar yaitu: ⁵⁶

1. Sistem Administrasi Negara;
2. Sistem Peradilan Pidana;
3. Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara.

Istilah lain, adalah sinergi yang berarti bahwa keseluruhan itu lebih besar dari hasil penjumlahan bagian-bagiannya. Dalam organisasi, sinergi berarti bahwa dengan bekerja sama dan saling berhubungan, bagian-bagian yang saling terpisah akan jadi lebih produktif dibanding dengan kalau mereka bertindak sendiri-sendiri.

Ditinjau dari sejarah keberadaan polisi, dalam sistem administrasi negara sebenarnya sudah lengkap. Di bawah DEPDAGRI, Perdana

⁵⁶ Awaloedin Djamin, Administrasi Kepolisian: Kenyataan Dan Harapan, Sanyata Sumanasa Wira SESPI POLRI, Lembang – Bandung, 1995, hal. 65

Menteri, Presiden/Wakil Presiden, Menteri Pertahanan (terpisah dari Angkatan Perang), di bawah Menko Hankam, di bawah Menhankam/PANGAB (terintegrasi penuh dengan Angkatan Perang) dan terakhir di bawah PANGAB, terintegrasi dengan Angkatan Perang tetapi fungsinya berbeda.

B. Eksistensi POLRI Sebagai Sub Sistem Penegakan Hukum

Sejak peradaban masa lampau sampai masa kini, penegakan hukum sering dirumuskan sebagai menegakkan keadilan dan menjauhi ketidakadilan. Obsesi tentang keadilan ini sering dilupakan oleh aparaturnya penegak hukum, bahkan mungkin ketika mereka mulai memangku jabatannya. Pekerjaan aparaturnya penegak hukum sering ditafsirkan sebagai pekerjaan rutin yang sarat dengan perintah, hitungan jam kerja, dan sekedar menunggu gaji setiap awal bulan. Penafsiran yang sudah melembaga ini jelas tidak tepat karena bila demikian halnya dapat mengabaikan atau bahkan mengenyampingkan unsur moralitas, dan hanya mengedepankan pemenuhan kebutuhan sandang, pangan, dan papan. Apabila persepsi keliru ini terus berlanjut, bukanlah tidak mungkin akan berbuah perilaku yang tidak bertopang pada nilai moralitas, akan tetapi akan hanya bertopang pada nilai kebendaan. Dalam memerangi kejahatan dan menghukum penjahat, persepsi dan perilaku aparaturnya penegak hukum sedemikian tidak akan menghasilkan kemaslahatan melainkan hanya kemudharatan.⁵⁷ Gambaran dan kesan umum tentang berbagai cacat dan

⁵⁷ Romli Atmasasmita, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum, Bina Cipta, Bandung, 1997, hal. 27

bopeng-bopeng yang melekat pada wajah dan rupa penegakan hukum yang berlangsung selama ini antara lain:

1. Sudah menjadi pembicaraan umum tentang adanya permainan kolusi (*collution*), berupa persekongkolan curang atau ketidakjujuran untuk membenarkan kebohongan dan penipuan maupun untuk memenangkan pembohong dan penipu serta mengalahkan yang jujur dan benar, suap, uang sogok sering disuarakan meskipun sulit dibuktikan;
2. Sering terdengar mencuat ke permukaan mengenai pemerasan yang dilakukan aparat penegak hukum yang terjadi di setiap instansi mulai dari penyidik, penuntut umum, dan peradilan. Sehingga akhirnya muncul ungkapan "hukum hanya melindas yang miskin, tetapi yang kaya mengatur hukum";
3. Sering dipermasalahkan mengenai peristiwa penyalahgunaan hukum acara pidana. Pengabdian dan ketidakpedulian akan hak asasi manusia masih sering dijeritkan dan diratapi oleh masyarakat lemah (*powerless*).⁵⁸

Pada intinya ada dua tugas pokok POLRI di bidang penegakan hukum, yaitu penegakan hukum di bidang peradilan pidana (dengan sarana penal) yang oleh Romli Atmasasmita diartikan sebagai pengetrapan hukum (acara) pidana dalam menyelesaikan kasus-kasus pidana yang meliputi sebagai pentahapan dimulai dari penyelidikan dan penyidikan kejahatan, penangkapan, penahanan, pemeriksaan pendahuluan, penuntutan dan pelaksanaan pidana⁵⁹ dan penegakan hukum dengan sarana non penal. Tugas penegakan hukum di bidang peradilan dengan sarana penal sebenarnya hanya merupakan salah satu atau bagian kecil saja dari tugas POLRI. Sebagian besar tugas POLRI justru terletak di luar bidang penegakan hukum pidana (non penal).⁶⁰

⁵⁸ M. Yahya Harahap, Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal. 305.

⁵⁹ Lihat Romli Atmasasmita, Strategi Pembinaan Pelanggar Hukum Dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia, Alumni, Bandung, 1982, hal. 70.

⁶⁰ Barda Nawawi Arief, Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan Hukum dan Pengembangan Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal. 4.

Selanjutnya John L. Sullivan mengatakan bahwa penegakan hukum bukan merupakan pekerjaan yang mudah. Selanjutnya dia mengatakan bahwa sebelum seseorang melaksanakan penegakan hukum secara adil dan cerdas, ia harus terlebih dahulu mengetahui hukum. Karena itu setiap petugas harus senantiasa mengikuti adanya UU baru dan perubahan-perubahan hukum.⁶¹

Dalam konteks Sistem Peradilan Pidana di negara-negara maju polisi mempunyai fungsi penyidikan, sedangkan jaksa mempunyai fungsi penuntutan. Polisi dalam memerangi kejahatan dan memeriksa tersangka bertugas mencari kesalahan faktual (*factual guilt*) sedangkan jaksa mencari kesalahan hukum (*legal guilt*).⁶²

Namun hal di atas secara ideal kurang tepat apabila status POLRI sebagai komponen SPP berada di dalam ABRI. Kalau POLRI diberi status sebagai penegak hukum dan merupakan komponen dari SPP, maka seyogyanya POLRI berada dalam lingkungan kekuasaan Kehakiman, dimana kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan untuk menegakkan hukum/undang-undang. Dalam perspektif SPP, "Kekuasaan Kehakiman" itu diwujudkan/diimplementasikan dalam 4 (empat) tahap yaitu :

1. Kekuasaan Penyidikan (oleh badan/lembaga penyidik),
2. Kekuasaan Penuntutan (oleh badan/lembaga penuntut umum),

Sedangkan Kunarto, dalam hal polisi melaksanakan tugas mengatakan harus berpijak pada dua asas, yaitu: Asas Legalitas dan Asas Opportunitas. Uraian lengkapnya lihat dalam Kunarto, Etika Kepolisian, Cipta Manunggal, Jakarta, 1997, hal. 248.

⁶¹ John L. Sullivan, Pengantar Ilmu Kepolisian, Pusat Pengembangan Ilmu dan Teknologi Kepolisian, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta, 1992, hal. 113.

⁶² Frans H. Winarta, Keberadaan Tujuan Bersama Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Suatu Refleksi Terhadap Jalannya Peradilan Pidanan Indonesia), Dalam Pro Justitia, Tahun XVI, Nomor 1 Januari 1998, Universitas Parahiyangan, Bandung, 1998, hal. 10.

3. Kekuasaan Mengadili (oleh badan pengadilan),
4. Kekuasaan Pelaksana Putusan/ Pidana (oleh badan/lembaga eksekusi).

Ke-empat tahap itu merupakan satu kesatuan Sistem Penegakan Hukum Pidana (atau SPP) yang integral ^{62.a}.

Sehubungan dengan adanya keterkaitan antara satu institusi dengan institusi lainnya dalam penegakan hukum maka penegakan hukum pidana sebagai suatu proses harus dilihat secara realistik, sehingga penegakan hukum secara aktual (*actual enforcement*) harus dilihat sebagai diskresi yang tidak dapat dihindari karena keterbatasan-keterbatasan, sekalipun pemantauan secara terpadu akan memberikan umpan balik yang positif. Penegakan hukum dalam kerangka sistem peradilan pidana tidak dapat diharapkan sebagai satu-satunya sarana penanggulangan kejahatan yang efektif, mengingat kemungkinan besar adanya pelaku-pelaku tindak pidana yang berada di luar kerangka proses peradilan pidana. ⁶³

Berbicara tentang pertumbuhan dan perkembangan pendekatan sistem dalam peradilan pidana tidak terlepas dari pertumbuhan dan perkembangan organisasi kepolisian sebagai satu-satunya organisasi yang berhadapan langsung dengan penanggulangan kejahatan dalam masyarakat. Sejarah perkembangan penanggulangan kejahatan di Eropa dan Amerika Serikat

^{62.a}Barda Nawawi Arief., Kepolisian Dalam Perspektif Kebijakan Kriminal Dan Sistem Peradilan Pidana, Makalah disampaikan dalam seminar Nasional Polisi Indonesia III Tentang POLRI Sipil yang mandiri, Berdaya dan Profesional untuk menjamin Integritas Bangsa, PSK.FH-UNDIP, Semarang, tanggal 22-23 Oktober 1998.

⁶³ Muladi, Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal. 18.

menunjukkan bahwa instansi pertama dan terdepan dalam menghadapi kejahatan adalah kepolisian.

Beberapa pertanyaan mendasar mengenai kepolisian sering muncul. Seperti apakah kepolisian merupakan instansi kontrol sosial utama yang efisien dari suatu norma hukum pidana, atau apakah kepolisian merupakan lembaga yang berada di bawah dominasi suatu sistem hukum yang mempunyai komitmen pokok tentang "*the rule of law*", walaupun komitmen tersebut sering mengalami kendala bagi tercapainya tertib sosial dan bagaimana dampak dari dilema tersebut atau kemampuan kepolisian untuk memenuhi standar penegakan hukum.⁶⁴

Untuk dapat menjadi seorang penegak hukum yang jujur dan berwibawa menurut Andi Hamzah diperlukan tiga faktor, yaitu kecakapan, kejujuran, dan yang ketiga adalah fisik, termasuk kebersihan, kerapian, ketelitian, penampilan dan seterusnya. Tidak akan ada penegak hukum yang berwibawa jika salah satu apalagi semua faktor tersebut tidak dipenuhi.⁶⁵ Tentang siapa yang dimaksud dengan penegak hukum menurut Soerjono Soekanto adalah mereka yang langsung maupun tidak langsung berkecimpung dalam proses penegakan hukum. Penegak hukum tersebut menyasikan antara nilai kepastian hukum dengan kesebandingan hukum. Penegak hukum

⁶⁴ Romli Atmasasmita, Sistem Peradilan Pidana Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme, Bina Cipta, Bandung, 1996, hal. 3.

⁶⁵ Andi Hamzah, Pelaksanaan Peradilan Pidana Berdasarkan Teori dan Praktek, Rincka Cipta, Jakarta, 1994, hal. 10.

harus berkisar dari menindak dan memelihara kedamaian yang bertujuan keadilan.⁶⁶

Dalam kaitan dengan tugas penegakan hukum, maka tugas dan kewajiban polisi dapat dijabarkan sebagai berikut:⁶⁷

- a. Selaku alat negara penegak hukum berkewajiban memelihara dan meningkatkan tertib hukum yang dapat dilaksanakan melalui kegiatan-kegiatan:
 - 1) Melaksanakan penindakan/represif terhadap setiap pelanggaran hukum;
 - 2) Menjaga tegaknya hukum yaitu agar tidak terjadi pelanggaran hukum;
 - 3) Memberikan bimbingan kepada masyarakat agar terwujud kesadaran hukum dan kepatuhan hukum masyarakat (*law abiding citizen*);
- b. Mengayomi dan melindungi serta memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat dilaksanakan melalui kegiatan-kegiatan:
 - 1) Melindungi masyarakat, pribadi maupun harta bendanya dengan melakukan patroli, penjagaan atau pengawalan;
 - 2) Memberikan pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkan bantuan kepolisian;
 - 3) Mengayomi masyarakat agar mampu mengamankan diri dan harta bendanya antara lain melalui upaya-upaya sistem keamanan swakarsa.
- c. Membimbing masyarakat bagi terciptanya kondisi yang menunjang terselenggaranya keamanan dan ketertiban masyarakat. Dapat dilaksanakan melalui kegiatan-kegiatan:
 - 1) Memberi penerangan dan penyuluhan tentang pentingnya keamanan dan ketertiban masyarakat bagi kelancaran jalannya pembangunan nasional;
 - 2) Penerangan dan penyuluhan tentang sistem keamanan swakarsa;
 - 3) Dan lain-lain kegiatan yang bersifat mendorong masyarakat guna terciptanya keamanan dan ketertiban masyarakat.

⁶⁶ Soerjono Soekanto, Polisi dan Lalu Lintas (Analisis Menurut Sosiologi Hukum), Mandar Maju, Bandung, 1990, hal. 4. Sedangkan Satjipto, mengutip Radbruch mengatakan bahwa "pada hakikatnya hukum mengandung ide/konsep-konsep dan dengan demikian boleh digolongkan ke dalam suatu yang abstrak. Ke dalam kelompok yang abstrak ini termasuk ide tentang keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sosial. Lihat Satjipto Rahardjo, Masalah Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis), Sinar Baru, Bandung, 1983, hal. 5. Lihat Juga Ronny Hanitjo Soemitro, Perspektif Sosial Dalam Permasalahan Masalah-Masalah Hukum, Agung, Semarang, 1989, hal. 1.

⁶⁷ M. Faal, Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian), Pradnya Paramita, Jakarta, 1991, hal. 72.

Efektifitas penegakan hukum dapat berjalan dengan baik apabila harus dipenuhi 5 pilar hukum, yaitu: ⁶⁸

Instrumen hukumnya, aparat penegaknya, peralatannya, masyarakatnya, dan birokrasinya. Secara empiris, efektifitas penegakan hukum juga dikemukakan oleh Walter C. Reckless, yaitu bagaimana sistem dan organisasi kepolisiannya, bagaimana sistem hukumnya, bagaimana sistem peradilanannya dan bagaimana birokrasinya. Dari berbagai kajian sistem tersebut dapat disimpulkan bahwa efektifitas penegakan hukum teori dan praktiknya hampir sama, kemauan politik (*political will*) dari para pengambil keputusanlah yang paling menentukan hukum tegak atau ambruk, atau setengah-setengah. Hanya saja, dalam aplikasinya unsur kepolisian memegang peran penting, karena itulah para pakar menyarankan untuk memacu tegaknya hukum dan disiplin suatu bangsa, bangsa yang bersangkutan harus memiliki angkatan kepolisian (*police force*) yang tangguh dan kuat.

Pendapat lain yang berkaitan dengan pelaksanaan penegakan hukum khususnya penegakan hukum pidana dikemukakan juga oleh I.S. Susanto, ⁶⁹ bahwa paling tidak ada empat dimensi yang dapat mempengaruhi kualitas penegakan hukum, yaitu di samping undang-undangnya, maka penegakan hukum secara konkret melibatkan pelanggar hukum, korban (masyarakat) dan aparat penegak hukum, di dalam suatu hubungan yang bersifat interaksi, yakni hubungan yang bersifat saling mempengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur, politik, sosial, ekonomi, dan budaya pada suatu situasi tertentu.

Selanjutnya Soerjono Soekanto, mengatakan bahwa pokok-pokok yang mempengaruhi penegakan hukum antara lain: ⁷⁰

⁶⁸ Anton Tabah, Polisi Budaya dan Politik (Perenungan Diri Usia Setengah Abad), Sahabat, Klaten, 1996, hal. 57 – 58

⁶⁹ I.S. Susanto, Op. Cit. hal 17.

⁷⁰ Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hal. 5.

1. Faktor hukumnya (undang-undang);
2. Faktor penegak hukum yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku dan diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Melihat dan menimbang kapasitas organisasi maupun nilai politik dalam masyarakat yang demokratis, maka ada lima pilihan berkenaan dengan tugas polisi dalam menegakkan hukum (mencegah kejahatan), yaitu:⁷¹

1. Penegakan hukum yang tidak jujur;
2. Pencegahan kejahatan yang tegas;
3. Penegakan hukum yang jujur;
4. Penegakan yang efisien; dan
5. Pencegahan kejahatan yang bertingkat-tingkat.

Pilihan tugas itu akibat adanya dua dilema tugas polisi dalam masyarakat. Dua dilema tugas ini dikemukakan oleh Terry Eisenberg:⁷² Pertama, kontroversi antara hukum dan ketertiban (*mollycoddler*) yang menyajikan perdebatan yang terpusat pada pertanyaan atau perdebatan yang prinsip antara mereka yang mendukung unsur pembalasan berhadapan dengan mereka yang membantu rehabilitasi. Dilema kedua adalah menghadapi keberadaan polisi yang lebih sulit, hal ini karena menyentuh pada kualitas kehidupan secara menyeluruh. Masalah ini dapat kita tunjukkan dengan kontroversi antara penegakan hukum dan pelayanan

⁷¹ David H. Bayley, Police for The Future, dalam Kunarto: Penyadur, Cipta Manunggal, Jakarta, 1998, hal. 206.

⁷² Terry Eisenberg, Proyek Penyetaraan: Upaya Mengurangi Konflik Antara Polisi dan Masyarakat, Dalam John R. Snibbe dan Homa M. Snibbe, Urban Police In Transition

masyarakat. Sekarang ini lembaga kepolisian lebih banyak melakukan tanggung jawab pelayanan, yang sebenarnya secara tradisional merupakan wilayah kerja dari berbagai instansi yang lain.

Mengingat banyaknya dilema dan kontroversi tugas polisi, maka *The Royal Commision* pada tahun 1962 merumuskan tugas-tugas polisi Inggris dan Wales sebagai berikut:⁷³

1. Memelihara hukum dan ketertiban dan melindungi masyarakat dan harta bendanya;
2. Mencegah kejahatan;
3. Mendeteksi pelaku kejahatan, dalam menginterogasi tersangka polisi bertindak pada tingkatan awal dari pada proses peradilan;
4. Pengawasan lalu lintas di jalan raya dan memberi nasehat kepada pemerintah setempat atas berbagai permasalahan lalu lintas;
5. Membantu pelaksanaan tugas tertentu di berbagai departemen pemerintah;
6. Polisi telah mempunyai tradisi lama, ramah tamah kepada setiap orang yang membutuhkan pertolongan dan bila diperlukan siap setiap saat disertakan untuk mengatasi keadaan darurat baik berskala besar maupun kecil.

Setelah *Royal Commision* tidak ada lagi maka tugas utama kepolisian dinyatakan sebagai berikut:

1. Memerangi kejahatan dan mencegah tindak kejahatan;
2. Menegakkan hukum;
3. Mengajukan ke pengadilan orang yang melanggar hukum;
4. Melindungi masyarakat, menolong atau menjamin keamanan masyarakat;
5. Untuk mewujudkan tujuan itu, mereka memperoleh uang secara halal.

Dalam membahas kontradisi yang ada dalam pekerjaan polisi,

Manning menjelaskan bahwa:⁷⁴

A Psychological & Sociological Review With 42 Contribution, dalam Kunarto: Penyadur, Cipta Manunggal, Jakarta, 1999, hal. 172 – 174.

⁷³ Peter Villiers, *Better Police Ethics A Practical Guide*, dalam Kunarto: Penyadur, Cipta Manunggal, Jakarta, 1999, hal. 52.

⁷⁴ Sam S. Souryal, *Ethics In Criminal Justice In Search of The Truth*, dalam Kunarto: Penyadur, Cipta Manunggal, Jakarta, 1999, hal. 470.

Polisi merupakan korban dari sebuah masyarakat irrasional. Petugas kepolisian harus melawan kejahatan untuk menjaga ketenteraman, bertindak di tempat umum untuk mengontrol peristiwa-peristiwa tidak resmi, mencegah bentuk-bentuk baru kejahatan, di mana mereka tidak mempunyai pengetahuan, latihan dan alat-alat untuk memerangnya dan hadir untuk melayani masyarakat ketika secara selektif memakai kekuatan yang mereka pilih. Pendek kata, ia tampaknya menunjukkan bahwa sebenarnya tidak ada yang dapat dikerjakan polisi karena mereka merupakan bagian dari masyarakat yang sudah menyimpang. Oleh karena tugas kepolisian selalu dalam keadaan dilematis, maka kepada polisi diberikan kewenangan untuk melakukan penyimpangan atau disebutnya hak prerogatif penyalahgunaan wewenang.

Bahwa polisi menggunakan tindakan menyimpang dalam pelaksanaan tugas mereka di satu pihak kiranya cukup jelas. Banyak orang menerima penggunaan tindakan diskresi oleh polisi atau berharap suatu saat mengalaminya. Pengaturan lalu lintas salah satu contoh yang paling baik. Setiap orang yang pernah diberhentikan mengharapkan petugas polisi akan menggunakan tindakan diskresi dan memberikan peringatan dan bukan kartu tilang (bukti pelanggaran).⁷⁵

Pihak kepolisian seperti halnya badan-badan profesional lainnya, menutupi penggunaan tindakan diskresi mereka dengan berbagai alasan. Mereka tidak meyakini bahwa masyarakat akan memahami atau menyetujui praktik-praktik penggunaan diskresi.⁷⁶ Dalam kegiatan polisi, para sersan dapat menentukan prioritas-prioritas. Terhadap masalah diskresi Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa "Hukum itu hanya dapat

⁷⁵ George L. Kelling & Chaterine M. Coles, Fixing Broken Windows: Restoring Order & Reducing Crime In Our Communities, dalam Kunarto: Penyadur, Cipta Manunggal, Jakarta, 1998, hal. 258.

⁷⁶ Diskresi menurut Thomas J. Aaron diartikan sebagai suatu kekuasaan atau kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atas kuasa sendiri. Tindakan mana lebih bersifat moral daripada bersifat hukum, senantiasa dikaitkan dengan pengambilan keputusan, kekuasaan atau kewenangan yang dilakukan oleh seseorang terhadap persoalan yang dihadapi. Manaf

menuntut kehidupan bersama secara umum sebab begitu ia mengatur secara rinci, dengan memberikan skenario langkah-langkah secara lengkap maka pada waktu itu pula kehidupan akan macet, oleh karena itu sesungguhnya diskresi merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri.⁷⁷

Menurut Kamus Kepolisian.⁷⁸ Berdasar dari kata *Discretion*, Kebijakan, Diskresi (polisi sering memakai diskresi yaitu kebijaksanaan dengan sengaja “melanggar hukum”, demi kepentingan masyarakat yang lebih besar. Contoh: Seorang petugas polisi menyuruh para pengemudi jalan terus walaupun lampu lalu lintas sedang menyala merah, untuk menghindari kemacetan lalu lintas yang parah.

Selanjutnya David L. Carter dan Thomas Barker.⁷⁹ Menyatakan bahwa diskresi merupakan suatu bagian integral dari peran polisi.

Oleh karena itu tindakan polisi yang memaafkan, menasehati yang berdasarkan pertimbangan bahwa tindak pidana itu dianggap tidak begitu serius (terlalu ringan), mungkin karena pelakunya masih seorang pelajar, kepentingan umum tidak terganggu dan sebagainya, merupakan alternatif dari berbagai macam pertimbangan di lapangan.

Ferial, Penggunaan Wewenang Tindakan POLRI Berdasarkan Asas Kewajiban, Dalam Bunga Rampai Hukum Kepolisian Di Indonesia, Tarsito, Bandung, 1985, hal. 15.

⁷⁷ Satjipto Rahardjo, Op. Cit, hal. 11.

⁷⁸ Goris Mere, et al, Kamus Kepolisian, Grasindo, Jakarta, 1999, hal. 28.

⁷⁹ Thomas Barker dan David L. Carter, Police Deviance, dalam Kunarto dan Khobibah M. Arief Dimiyanti: Penyadur, Cipta Manunggal, Jakarta, 1999, hal. 27.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaruh Dipisahkannya POLRI Dari ABRI Terhadap Penegakan Hukum Di Bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Walaupun telah dirasakan sebelumnya bahwa terdapat bias yang relatif cukup besar dengan ditempatkannya POLRI sebagai bagian dari ABRI terhadap "idealitas" fungsi, tugas, dan tanggung jawab POLRI. Namun satu hal yang tidak dapat dipungkiri bahwa apa yang dirasakan tersebut selama ini hanya sekedar dirasakan saja. Perasaan terpendam tersebut baru dapat dicetuskan dan merupakan sebuah tuntutan setelah arus reformasi berhasil membuka katup kekuasaan yang selama kurang lebih 36 tahun dianggap sebagai penghambat proses demokrasi.

Tuntutan pemisahan POLRI dari struktur ABRI dikarenakan kenyataan yang ada menunjukkan terjadinya pergeseran "nilai" di dalam penerapan tugas dan tanggung jawab POLRI sebagai organ pemerintah (negara) yang menjaga keamanan dan ketertiban dalam kehidupan sosial masyarakat. Pergeseran nilai digambarkan dengan arogansi dan dipersifnya pendekatan yang dilakukan oleh aparat kepolisian di dalam merealisasikan fungsi dan tugasnya tersebut. pergeseran nilai di tubuh POLRI tidak lain dikarenakan metode atau pola pembinaan yang dilakukan terhadap anggotanya diidentikkan dengan metode ataupun pola pembinaan yang diberikan kepada induk dari POLRI, yaitu ABRI.

Hal ini nampak pada struktur organisasi kepolisian yang sama dengan struktur anggota ABRI. Misalnya penggunaan atau pemakaian dalam istilah, pada tingkat pusat Kapolri dibantu oleh beberapa asisten seperti asisten logistik, asisten personalia. Demikian juga penggunaan kepangkatan seperti untuk tingkat sersan keatas menggunakan istilah yang dipakai oleh ABRI/TNI.

Dibidang pendidikan pembentukan (Diktuk), nampak sekali diktuk untuk menjadi ABRI bukan diktuk untuk menjadi POLRI. Ini nampak pada sebagian besar (60%) kurikulum diktuknya adalah diktuk fisik, sementara diktuk kepolisian sangat kurang. Hal ini sangat mempengaruhi terhadap perilaku atau tingkahlaku POLRI itu sendiri dalam melaksanakan tugas kepolisian sehari-hari. Demikian juga organisasi kepolisian dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya lebih mengutamakan kepentingan/tujuan organisasi POLRI itu sendiri, dan hal ini telah menyimpang dari tujuan organisasi semula yaitu sebagai pelayan masyarakat dibidang keamanan, ketertiban masyarakat.

Hal ini nampak apabila terjadi kegiatan yang berupa pengawasan dan pemeriksaan (wasrik), inspeksi yang dilakukan tingkat atas yang berasal dari lembaga kepolisian itu sendiri maupun dari instansi lain yang dilakukan saat-saat jam kerja dan adanya kegiatan upacara peringatan hari-hari besar nasional khususnya HUT ABRI (5 Oktober) dan HUT Kepolisian (1 Juli) yang dilaksanakan ditempat umum dengan menutup jalan, sehingga hal ini dapat mempengaruhi aktivitas kerja dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sementara disadari bahwa fungsi, tugas dan tanggung jawab di antara keduanya (ABRI dan POLRI), adalah berbeda secara prinsipil. Bila ABRI merupakan organ pemerintah (negara) untuk menjaga keamanan negara, maka POLRI adalah menjaga ketertiban sosial (sebagaimana disebutkan sebelumnya).

Metode ataupun pola pembinaan yang diterapkan pada POLRI selama ini, selanjutnya berimplikasi kepada sikap dan tindakan aparat kepolisian di lapangan. Karena sebagaimana dikemukakan oleh Robert K. Merton bahwa salah satu persoalan yang menempatkan tiap-tiap individu (aparat kepolisian) tidak dapat bertindak dengan bebas, adalah nilai-nilai yang mengikat dirinya. Satu di antara nilai-nilai yang dimaksud adalah nilai-nilai organisasi.⁸⁰

Bertitik tolak dari gambaran di atas, uraian tersebut akan menjabarkan beberapa persoalan yang melingkupi tugas dan tanggung jawab POLRI sebagai penegak hukum khususnya di bidang lalu lintas, sebagai bias dari ditematkannya POLRI dalam struktur atau merupakan bagian dari ABRI.

1. Karakteristik Permasalahan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Secara umum masyarakat berpendapat bahwa citra dan pelayanan polisi sebagai aparat penegak hukum (*law enforcement*) dan pembina/ penjaga ketertiban-keamanan (*order maintenance*) belum beranjak baik. Masyarakat kurang memberikan apresiasi terhadap profesi polisi sebagai penegak hukum khususnya di bidang lalu lintas. Hal ini tercermin dari hasil

⁸⁰ Lihat Robert K. Merton dalam George Ritzer, Sosiologi, Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda (Terjemahan) Alimandan, Rajawali – Press, Jakarta, Cetakan ke-2, 1992, hal. 26.

penelitian yang dilakukan oleh Yayasan Dharma Enam Delapan⁸¹, yang menyatakan bahwa tatkala para responden ditanya mengenai kesediaan mereka untuk menjadi polisi. Hampir sebagian besar, 72 persen atau 629 dari 877 responden menjawab tidak setuju jika dirinya menjadi polisi. Ketidaksetujuan responden didasarkan pada lima alasan, yaitu:

Pertama, mereka merasa tidak berbakat atau tidak mampu (47 persen); Kedua, profesi ini rawan korupsi, kolusi, dan nepotisme (20 persen); Ketiga, profesi polisi dinilai tidak terpendang atau tidak bergengsi (8 persen); Keempat, keselamatan jiwa sebagai polisi selalu terancam (7 persen); Kelima, gaji polisi dinilai tidak memadai (14 persen). Selain lima alasan itu, ada beberapa alasan lainnya (seluruhnya 4 persen) menyatakan tanggung jawab sebagai polisi terlalu besar, pekerjaan polisi terlalu melelahkan, dan profesi itu kurang simpatik.

Dalam kenyataan yang bersifat administratif atau pelayanan, misalnya pengurusan Surat Izin Mengemudi (SIM), terungkap, sebagian besar responden yang pernah mengurus SIM (78 persen) ternyata harus mengeluarkan biaya tambahan di luar biaya resmi yang telah ditentukan. Hal ini wajar karena 61 persen responden mengurus SIM melalui perantara: biro jasa, calo, maupun oknum polisi. Hal yang sama terjadi pada pengurusan Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK). Dari 433 responden yang pernah mengurus STNK, 78 persen mengaku

⁸¹ Yayasan Dharma Enam Delapan, Faktor Penyebab Kecelakaan dan Pelanggaran Lalu Lintas, Jakarta, 1997, hal. 5.

mengeluarkan biaya lebih dari biaya sesungguhnya. Uniknya, walaupun dalam mengurus SIM dan STNK responden masih banyak yang harus memberikan biaya tambahan, tetapi lebih dari separuhnya, mencapai 60 persen, menyatakan puas atas cara yang mereka tempuh. Masalahnya urusan jadi lebih cepat dan tidak dioper-oper kalau memberikan uang lebih. Lagi pula, biaya itu bersifat sukarela. Sementara itu untuk mengurus Surat Keterangan Kelakuan Baik (SKKB), Surat Keterangan Kehilangan dan Izin Mengadakan Keramaian yang tidak berkaitan langsung dengan masalah lalu lintas, responden yang pernah mengurusnya separuh lebih menyatakan tidak dikenai biaya tambahan di luar biaya resmi atau uang ganti formulir. Pengalaman langsung dan tidak langsung dengan polisi atau cerita dan berita tentang polisi pada akhirnya juga mempengaruhi pendapat masyarakat tentang citra polisi itu sendiri. Dari diajukan kepada para responden, terungkap bagaimana sesungguhnya citra polisi di hadapan masyarakat.⁸²

Terhadap pernyataan berurusan dengan polisi harus mengeluarkan uang misalnya, 60 persen dari 877 responden menyatakan setuju, sementara 16 persen tidak setuju dan 24 persen bersikap netral atau tidak tahu mengenai hal tersebut. Citra negatif terhadap polisi juga nampak ketika sekitar 51 persen responden menyatakan setuju terhadap pernyataan bahwa berurusan dengan polisi prosesnya berbelit-belit. Sementara itu sekitar 33

82 *Ibid*, hal. 7

persen responden menyetujui kalau terjadi sesuatu pada mereka, jika melibatkan polisi di dalamnya tidak akan menyelesaikan masalah, malah dapat menambah masalah. Namun 28 persen di antaranya tidak setuju dengan hal tersebut. Sisanya menganggap hal itu biasa saja atau tidak tahu.

Walaupun dari pengalaman dan pengamatan masyarakat tergambar bahwa citra polisi tidak mengesankan di mata mereka, tetapi sesungguhnya kehadiran polisi tetap dibutuhkan di tengah masyarakat. Hal ini terbukti dengan tingginya persentase rasa aman kalau ada polisi berseragam hadir di tengah keramaian, seperti di pasar, pusat perbelanjaan atau perkantoran. Persentase ini meningkat sampai 57 persen jika polisi berseragam hadir di tengah suasana kacau yang berpotensi menimbulkan konflik⁸³.

Demikian halnya di Satlantas Poltabes Semarang berdasarkan pengalaman dan kenyataan yang ada dalam masyarakat yang bersifat pelayanan administrasi berupa SIM dan STNK terungkap bahwa ada sebagian masyarakat dalam pengurusan SIM/STNK masih mengeluarkan biaya tambahan diluar biaya resmi yang telah ditentukan. Hal ini wajar karena dalam pengurusan SIM maupun STNK masih ada melalui perantara: biro jasa, calo, maupun oknum polisi. Walaupun mengeluarkan biaya yang lebih dari biaya yang sesungguhnya mereka menyatakan puas atas cara yang mereka tempuh. Masalahnya urusan lebih cepat dan tidak dioper-oper/berbelit-belit kalau memberikan uang lebih.⁸⁴

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Wawancara dengan masyarakat atau calon pemohon SIM/STNK, 17 Juni 2000

Walaupun dari pengalaman dan kenyataan yang ada dalam masyarakat tergambar bahwa pelayanan administrasi (SIM/STNK) kurang mengesankan di mata mereka, tetapi sesungguhnya keberadaan polisi tetap dibutuhkan ditengah masyarakat. Hal ini terbukti adanya rasa aman kalau ada polisi berseragam hadir di jalan raya pada saat terjadinya kemacetan dan kesemrawutan lalu-lintas.⁸⁵

Pekerjaan POLRI terbesar ketiga setelah Reserse dan Bimmas adalah penegakan hukum di bidang lalu lintas kendaraan bermotor, dalam penugasannya sekitar 15% dari personil polisi ditugaskan di unit lalu lintas.⁸⁶ Sebagai perbandingan di Jepang penempatan personil lalu lintas mencapai 17 persen, di Australia 10 persen, di Inggris 7 persen sedangkan di Amerika Serikat dan Kanada 6 persen.⁸⁷

Peraturan lalu lintas penting untuk dua alasan: Pertama, jumlah orang yang tewas atau terluka dan kerugian uang serta kerusakan properti akibat kecelakaan lalu lintas jauh lebih tinggi daripada karena kejahatan. Kedua, lebih banyak persilangan hubungan masyarakat dan penduduk terjadi melalui pelaksanaan peraturan lalu lintas daripada cara lain.

⁸⁵ Wawancara dengan Bintara Lantas, 17 Juni 2000

⁸⁶ Dihitung dari jumlah keseluruhan POLRI di Poltabes Semarang dari 1600 anggota terdapat 240 orang anggota Satlantas

⁸⁷ David H. Bayley, Op. Cit., hal. 46.

Meningkatnya jumlah penduduk dan lajunya pembangunan nasional menuntut kebutuhan sarana angkutan baik orang maupun barang. Hal ini akan menimbulkan persoalan di bidang lalu lintas baik itu kemacetan maupun kecelakaan yang kedua-duanya didahului oleh pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan serta peraturan lalu lintas. Penanggulangan masalah lalu lintas tidak akan berhasil apabila hanya satu instansi (Kepolisian) saja yang diberikan tanggung jawab, melainkan harus seluruh masyarakat ikut bertanggung jawab. Karena tanpa adanya peran positif/partisipasi yang aktif dari masyarakat, mustahil tugas dan tanggung jawab kepolisian yang diemban dapat berhasil dengan baik.⁸⁸

Lalu lintas angkutan jalan sebenarnya merupakan sub sistem dari masalah atau salah satu sistem nasional. Secara umum sistem lalu lintas angkutan jalan mempunyai hubungan yang erat dengan sistem nasional. Hal ini dapat terlihat bahwa lalu lintas angkutan jalan berkembang atau tercipta seiring dengan berkembangnya sistem nasional, di mana lalu lintas tersebut merupakan salah satu sistem perhubungan yang terpokok bagi masyarakat Indonesia. Oleh karena itu masalah yang ditimbulkan merupakan salah satu masalah yang sangat kompleks, bahkan dapat dikategorikan sebagai masalah nasional.

⁸⁸ Lihat Farouk Muhammad, Perubahan Perilaku dan Kebudayaan Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Pelayanan POLRI, Dalam Jurnal Polisi Indonesia, Tahun: 2, April 2000 – September 2000, Program Pascasarjana Kajian Ilmu Kepolisian UI Bekerjasama dengan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2000, hal. 31., Lihat juga Kadaryanto., Prospektif kemandirian POLRI Di Era Reformasi Sebagai Salah Satu Pilar Penegakan Hukum Di Indonesia, Makalah disampaikan dalam ceramah di FH. UNDIP Semarang, tanggal 27 September 2000, hal. 6

Sistem nasional Indonesia pada dasarnya merupakan perwujudan dari sistem:

- a. Ekonomi;
- b. Sosial;
- c. Budaya;
- d. Politik, dan
- e. Hankam.⁸⁹

Dalam sistem nasional nampak bahwa sistem perhubungan merupakan derivasi dari sistem distribusi yang berfungsi sebagai unsur penunjang, baik sebagai penunjang sistem ekonomi, sosial budaya, politik, maupun sistem hankam. Demikian juga sebaliknya hambatan ataupun permasalahan serta kemajuan yang dialami oleh sistem perhubungan akan memberikan dampak pula pada sistem yang lebih tinggi, yakni sistem nasional Indonesia. Menyadari betapa penting sistem perhubungan dalam memelihara kelangsungan hidup bangsa dan negara perlu dipahami bahwa penyelenggaraan sistem perhubungan itu sendiri bukan merupakan tujuan akhir melainkan alat untuk mencapai suatu tujuan, seperti tujuan ekonomi dan non ekonomi dalam rangka mencapai tujuan nasional.

Selanjutnya untuk menjamin tercapainya tujuan tersebut di atas, maka sistem lalu lintas jalan harus ditata sedemikian rupa sehingga benar-

⁸⁹ Soni Harsono, Strategi Penanggulangan Masalah Lalu Lintas, Dalam Kunarto (Penyunting) Merenungi Kritik terhadap POLRI: Masalah Lalu Lintas, Cipta Manunggal, Jakarta, 1999, hal. 7

benar mencerminkan adanya keterpaduan antara unsur-unsur yang tercakup di dalamnya antara lain:⁹⁰

- a. Keterpaduan antara permintaan dan penyediaan jasa perhubungan, baik ditinjau dari segi mutu, frekuensi, volume, waktu, tempat, serta cara dalam memenuhi permintaan atau yang bersifat khusus;
- b. Keterpaduan antara angkutan umum dan angkutan pribadi;
- c. Keterpaduan antara angkutan masal dan angkutan non masal;
- d. Keterpaduan antara angkutan penumpang dan angkutan barang;
- e. Keterpaduan antara moda angkutan satu terhadap lainnya dalam penyediaan dan pengoperasiannya.
- f. Keterpaduan antara angkutan truk dan angkutan feeder;
- g. Keterpaduan antara angkutan internasional dan angkutan domestik;
- h. Keterpaduan antara angkutan kota dan pedesaan;
- i. Keterpaduan antara angkutan berjadwal dengan angkutan tidak berjadwal, seperti charter, pesanan, dan taksi;
- j. Keterpaduan antara penyediaan prasarana dan sarana perhubungan serta unsur pelengkap/fasilitas lainnya;
- k. Keterpaduan antara tenaga kerja dan peralatan perhubungan;
- l. Keterpaduan antara peranan pemerintah dan pembinaan serta penyediaan jasa;
- m. Keterpaduan antara Badan Usaha Milik Negara dan Usaha Swasta;
- n. Keterpaduan antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah.

Berbicara mengenai keterpaduan dalam ruang lingkup yang lebih luas (bukan hanya dalam ruang lingkup proses peradilan) tidak bisa dilepaskan dari jenjang fungsi-fungsi supra sistem, sistem, dan sub sistem.⁹¹

Berbagai unsur di atas, secara umum mengarah kepada keseimbangan dan tepat guna antara permintaan dan penyediaan terhadap berbagai aspek penciptaan berbagai sistem jaringan, prasarana dan sarana lalu lintas angkutan jalan serta komponen-komponen lainnya yang tercakup di dalam sistem tersebut. Di samping itu yang sangat penting adalah keterpaduan di tingkat supra yang menganut faham

⁹⁰ *Ibid*, hal. 14.

⁹¹ Baharuddin Lopa, Apa Yang Perlu Diperhatikan Dalam Pencegahan Hukum, Kompas, 10-5-2000, hal. 4.

integralistik bagi masing-masing instansi terkait dengan mengenyampingkan kepentingan individu, karena segala sesuatunya harus mempunyai *planning*, *programming*, dan *action plan* yang *integrated*.

Kompleksitas masalah lalu lintas apabila dirinci dan dipadukan dengan berbagai unsur di atas, hasilnya adalah sebagai berikut :

a. Masalah Kecelakaan Lalu Lintas

Berdasarkan data kecelakaan lalu lintas (Laka Lantas) yang diperoleh dari Satlantas wilayah Poltabes Semarang, meliputi kecelakaan yang menimbulkan korban manusia baik meninggal dunia (MD), luka berat (LB) dan luka ringan (LR).

Adapun gambaran kecelakaan lalu lintas (lalin) di wilayah Poltabes Semarang adalah sebagai berikut :

TABEL 1

Data Kecelakaan Lalin dan Penyelesaiannya

No	Tahun	Jumlah Kecelakaan	Korban			Penyelesaian	
			MD	LB	LR	Proses Peradilan	Surat Pemberitahuan Penghentian Penyidikan
1.	1998	31	43	17	29	21 (67,7%)	10 (32,3%)
2.	1999	40	43	16	19	33 (82,5%)	7 (17,5%)
3.	2000	40	50	27	35	33 (82,5%)	7 (17,5%)

Sumber data : Satlantas Poltabes Semarang, Maret 2000

Hal diatas menggambarkan bahwa kecelakaan lalu lintas di wilayah hukum Poltabes Semarang dari tahun 1998 s/d 2000, nampak dalam penyelesaian

kecelakaan lalu lintas yang menimbulkan korban manusia baik meninggal dunia, luka berat, luka ringan cenderung melalui proses peradilan. Hal ini menunjukkan bahwa penegakan hukum dibidang lalu lintas melalui proses peradilan prosentasinya cukup tinggi \pm antara 67,7% - 82,5% per tahun.

Berdasarkan hasil penelitian di Satlantas Poltabes Semarang, kecelakaan lalu lintas umumnya disebabkan oleh kelalaian pemakai jalan,⁹² disamping kombinasi dari sub-sub komponen sistem lalu lintas jalan lainnya. Adapun penyebab terjadinya kecelakaan lalu lintas dapat digambarkan sebagai berikut :

TABEL II
Faktor-faktor Penyebab Laka Lantas
Tahun 1998 s/d 2000

No	Tahun	Jumlah Kecelakaan	Faktor Penyebab	
			Kelalaian	Komponen Lain lainnya
1.	1998	31	28 (90%)	3 (10%)
2.	1999	40	35 (88%)	5 (12%)
3.	2000	40	34 (85%)	6 (15%)

Sumber data : Satlantas Poltabes Semarang, Maret 2000.

⁹² Kelalaian pemakai jalan menurut wawancara dengan Perwira lantas, 20 Juni 2000, meliputi :

- a. Pengemudi tidak mendahulukan pemakai yang harus didahulukan;
- b. Pengemudi tidak mendahulukan orang yang akan menyeberang jalan;
- c. Pengemudi tidak mendahulukan lalu lintas dari depannya ketika membelok ke kanan;
- d. Pengemudi sewaktu mendahului tidak cukup miring ke kanan;
- e. Pengemudi sewaktu mendahului pemandangannya terhalang atau tidak bebas;
- f. Mendahului atau menyalib di tikungan;
- g. Mendahului atau menyalib dari sebelah kiri;
- h. Tidak memberi tanda sewaktu mengurangi kecepatan, akan berhenti maupun pada saat membelok;
- i. Terlalu cepat untuk kondisi lalu lintas setempat (ngebut);
- j. Tidak menjaga jarak dengan kendaraan di depannya;
- k. Pengemudi dalam keadaan mengantuk/lelah;
- l. Alat-alat pengemudi tidak baik kerjanya

Kecelakaan lalu lintas yang disebabkan oleh kelalaian pemakai jalan atau pengemudi dapat ditekan dengan jalan meningkatkan pengawasan dan pengaturan disaat-saat lalu lintas sibuk, memberikan penyuluhan kepada para pengemudi dalam rangka meningkatkan kesadaran hukum dibidang lalu lintas dan perbaikan sarana atau prasarana jalan serta pengecekan rutin perlengkapan kendaraan, terutama kendaraan umum.

b. Masalah Pelanggaran Lalu Lintas

Penegakan hukum terhadap pelanggaran lalu lintas dilaksanakan oleh Satlantas Poltabes Semarang dari tahun 1998 s/d 2000 tergambar sebagai berikut :

TABEL III

Data Pelanggaran lalin dan Penyelesaiannya

No	Tahun	Jumlah Pelanggaran	Penyelesaian	
			Proses Peradilan	Pembinaan
1.	1998	20.222	17.391 (86%)	2831 (14%)
2.	1999	16.818	14.295 (85%)	2523 (15%)
3.	2000	15.601	12.169 (78%)	3432 (22%)

Sumber data : Satlantas Poltabes Semarang, Maret 2000.

Berdasarkan data diatas tergambar adanya perubahan prosentase penindakan terhadap pelanggar lalu lintas dari tahun 1998 s/d 2000, penyelesaian pelanggaran lalu lintas melalui proses peradilan mengalami penurunan, sedang penyelesaian melalui pembinaan mengalami peningkatan. Penurunan prosentase penyelesaian/tindakan dengan melalui proses peradilan dan peningkatan prosentase penyelesaian melalui “pembinaan” dalam bentuk pendekatan persuasif yang berupa penyuluhan dan bahkan melalui pembinaan tersebut kadangkala justru

muncul permasalahan/pelanggaran-pelanggaran baru. Berdasarkan hasil wawancara dengan Perwira Lantas⁹³ disebabkan adanya kebijakan yang diterapkan sebagai implementasi terhadap pemisahan POLRI dari ABRI, sehingga POLRI sekarang mempunyai kebebasan untuk mengambil tindakan terhadap pelaku pelanggaran lalu lintas.

Dengan demikian tergambar bahwa kedudukan POLRI pisah dari ABRI ini mempengaruhi proses terhadap penegakan hukum dibidang lalu lintas. POLRI dalam penegakan hukum dibidang lalu lintas tidak lagi terikat secara ketat dengan disiplin militer yang kaku, namun dalam melaksanakan tugasnya lebih mengedepankan tindakan preventif khususnya dalam menangani terhadap pelanggaran lalu lintas yang terjadi.

c. Masalah Kemacetan Lalu Lintas

Kemacetan lalu lintas secara umum akan mencerminkan jumlah suplai tidak sebanding dengan jumlah permintaan. Dalam hal ini bukan berarti harus membangun prasarana lalu lintas sebanyak-banyaknya. Pada situasi tertentu khususnya pada daerah perkotaan yang sudah begitu berkembang, penambahan jalan baru tidak selamanya dimungkinkan, walaupun dimungkinkan akan memakan biaya tinggi dan sering mengakibatkan berbagai dampak negatif seperti dampak sosial, ekonomi, lingkungan, dan lain sebagainya. Alternatif lainnya dalam rangka mengurangi kemacetan lalu lintas umumnya adalah melalui manajemen lalu lintas terpadu dan memadai (*Integrated Comprehensive Traffic Management*).⁹⁴

⁹³ Wawancara dengan Perwira Lantas, 12 Juni 2000.

⁹⁴ Ibid

Hal ini mempunyai wawasan yang sangat luas karena dapat terdiri dari berbagai tindakan seperti pembenahan infrastruktur yang ada dan kelengkapannya, penerapan kebijaksanaan pembatasan lalu lintas (pembatasan wilayah operasi kendaraan pribadi, parkir, dan lain-lain), penggunaan *area traffic control system*, peningkatan dan pengembangan fasilitas di atas adalah suatu tindakan yang memaksimalkan penggunaan fasilitas yang ada dengan tingkat efisiensi yang tinggi tanpa memerlukan investasi yang tinggi. Di Kotamadia Semarang, dalam rangka mengatasi kemacetan lalu lintas, misalnya di sepanjang Jalan Mojopahit diterapkan kebijakan pembatasan lalu lintas antara pukul 06.30 sampai dengan 09.00 WIB. Demikian juga pada daerah-daerah tertentu tiap anggota POLRI yang ditempatkan di pos-pos tertentu diberikan hak penuh untuk mengatur dan mengatasi kemacetan, seperti halnya penjagaan yang dilakukan di tempat traffic light.

d. Masalah Kejahatan Lalu Lintas

Bersamaan dengan berkembangnya teknologi automotive dan lalu lintas jalan yang modern, ternyata membawa dampak pula terhadap pola kejahatan yang cenderung berubah dari pola kejahatan pemukiman menuju pola kejahatan jalan raya dan di pusat-pusat konsentrasi sosial sehingga pada gilirannya terdapat kecenderungan perubahan modus operandi kejahatan menuju pemanfaatan kendaraan bermotor dan jalan raya dalam rangka mendekati korban dan meninggalkannya.

Bentuk-bentuk kejahatan yang terkait dengan lalu lintas jalan antara lain adalah pencurian kendaraan bermotor, pemalsuan dokumen-dokumen kendaraan bermotor dan surat izin mengemudi serta kejahatan-kejahatan jalan raya lainnya.

Seperti penodongan/perampasan kendaraan bermotor, penjambretan dan bahkan pembunuhan dengan fasilitas kendaraan bermotor menjadikan kejelasan terhadap kewenangan POLRI dalam penyelenggaraan SIM, STNK, BPKB karena mengemban fungsi prefentif. Tidak saja dalam penyelenggaraan keamanan, ketertiban, dan kelancaran (KAMTIBCAR) lalu lintas tetapi juga dalam rangka perlindungan terhadap nyawa, badan, dan harta benda masyarakat terhadap kecelakaan lalu lintas maupun kejahatan lalu lintas yang cenderung berkembang pesat.

e. Masalah Perkembangan Kemampuan Kepolisian di Bidang Lalu Lintas

Sebenarnya hampir seluruh problema umum kepolisian adalah di bidang pembinaan sumber daya manusia, perbedaannya hanya pada intensitas. Pada dasarnya permasalahan yang mencolok adalah: “upaya-upaya untuk melakukan profesionalisme, modernisasi, dari sistem pembinaan tenaga manusia agar menjadi lebih efektif dan efisien”. Kunarto mengatakan bahwa masalah ini hampir tidak mendapat perhatian atau sangat lamban, sehingga sangat wajar apabila POLRI sangat lamban juga dalam mengantisipasi dan menjawab tuntutan masyarakat agar menjadi POLRI yang baik.⁹⁵

Fakta menunjukkan bahwa perkembangan kemampuan kepolisian Republik Indonesia dalam kedudukan dan perannya dalam sistem terintegrasi dalam penyelenggaraan sistem lalu lintas, menunjukkan tidak berimbang antara tugas dan

⁹⁵ Kunarto, Kapita Selektu Bimbingan Tenaga Manusia POLRI, Cipta Manunggal, Jakarta, 1999, hal. 82., T.Jacob, Membangun Budaya POLRI Berorientasi Madani, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Membangun Kultur POLRI", diselenggarakan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, tanggal 23 September 1999, hal. 5

wewenang dengan kemampuan yang dimilikinya. Hal mana terlihat dari diperkecilnya organisasi Polisi Lalu Lintas di tingkat pusat, sehingga tidak mampu lagi secara ofensif mengambil inisiatif dalam pemecahan masalah-masalah lalu lintas jalan secara lintas sektoral maupun dalam rangka mengantisipasi perkembangan masalah yang terjadi, dengan pemberian petunjuk-petunjuk teknis kepada kesatuan-kesatuan kewilayahan secara tidak cepat dan akurat, suatu contoh ditiadakannya kemampuan pelaksanaan pengawasan, pengaturan dan pengendalian serta penegakan hukum daerah kota (*rural traffic*) terutama pada jaringan-jaringan jalan bebas hambatan dengan tidak dialihkannya tugas Patroli Jalan Raya (PJR) yang berkualifikasi teknis lalu lintas menjadi tugas PJR yang berkualifikasi tugas utama kepolisian. Akhirnya kecepatan dan ketepatan antisipasi di bidang pendidikan dan latihan serta dukungan peralatan yang memadai belum tertata dengan baik, sehingga menjadikan kondisi sumber daya manusia di bidang lalu lintas yang berkekuatan lebih kurang 240 personil, yang berkualifikasi teknis lalu lintas, dalam melaksanakan tugasnya kurang menyentuh sasaran artinya belum sesuai dengan harapan masyarakat.

Kelima masalah lalu lintas tersebut di atas ada beberapa faktor yang sangat berpengaruh, antara lain: Pertama, infrastruktur, dalam arti luas mencakup segala benda/objek yang disediakan/dipasang permanen untuk jangka waktu tertentu. Kedua, sarana angkutan yang merupakan fasilitas yang berfungsi sebagai alat angkut yang bergerak di atas infrastruktur. Alat angkut ini dapat dibagi atas dua bagian, yaitu kendaraan bermotor dan tidak bermotor. Ketiga, pemakai jalan meliputi aspek manusia yang membutuhkan ruang untuk bergerak. Manusia

memberikan kontribusi yang paling besar terhadap faktor yang berpengaruh terhadap masalah lalu lintas. Keempat, lingkungan berdasarkan konsep perencanaan sistem lalu lintas jalan dapat dianggap mempunyai pengaruh dominan terhadap permasalahan lalu lintas.

Sehubungan dengan itu maka tugas POLANTAS dalam sistem terintegrasi penanggulangan masalah lalu lintas jalan diarahkan untuk mampu memainkan peran selaku pengemban fungsi penegak hukum dalam arti luas meliputi kegiatan: penangkalan, pencegahan, pendidikan, penyidikan, dan fungsi pemeliharaan. Polisi lalu lintas cenderung bekerja keras, karena meyakini bahwa yang mereka lakukan adalah penting. Akan tetapi di sisi lain mereka juga merasa tertekan, tidak dihargai, dan kekurangan personil. Sebenarnya pengaturan lalu lintas selalu berakhir dengan penegakan hukum pidana, seperti penangkapan orang yang sedang dicari, penemuan kembali mobil-mobil curian, dan penemuan bukti tentang pelanggaran pidana.

Patroli lalu lintas memiliki kebebasan yang sangat besar dalam menentukan keputusan, di sana dibutuhkan petugas yang dapat membuat banyak keputusan di tempat itu juga dan seketika itu juga apakah peraturan dilaksanakan atau tidak. Sebagai contoh sebuah penelitian di Amerika Serikat⁹⁶ yang menunjukkan bahwa jika polisi lalu lintas menghentikan sebuah mobil karena pelanggaran mengemudi, pilihan mereka bukan hanya sekedar memberikan hukuman atau tidak, akan tetapi secara umum mereka memilih di antara tiga tindakan yang berbeda:

⁹⁶ Baylcy, Op. Cit., hal. 49.

(1) 43% dari seluruh kasus mereka mengeluarkan surat pelanggaran lalu lintas, tetapi (2) Mereka mungkin juga membebaskan si pengemudi dengan memberi peringatan (20,7%); (3) Menangkap pengemudi karena mabuk atau kejahatan lain (14%).

Sama halnya Satlantas diwilayah Poltabes Semarang menunjukkan bahwa jika polisi lalu lintas menghentikan sebuah mobil/kendaraan bermotor karena pelanggaran mengemudi, pilihan mereka bukan hanya sekedar memberikan hukuman atau tidak, akan tetapi secara umum mereka memilih diantara tiga tindakan yang berbeda : (1) 86% dari seluruh kasus mereka mengeluarkan surat pelanggaran lalu lintas (tilang); tetapi (2) mereka mungkin juga membebaskan pengemudi dengan memberikan peringatan/pembinaan 10%; (3) menangkap pengemudi karena mabuk atau kejahatan lain 4%.⁹⁷

Melihat perbandingan di atas memang posisi POLANTAS merupakan posisi yang agak rumit, Kunarto menyebutnya dengan bagian POLRI yang unik.⁹⁸ Keunikan posisi polisi lalu lintas diakibatkan karena berbagai masalah, antara lain: Pertama, polisi banyak yang berkesimpulan bahwa polisi lalu lintas merupakan etalase hukum dan budaya bangsa. Kalau polisinya itu baik pasti kehidupan masyarakatnya baik, warganya penyabar dan suka damai.⁹⁹ Sebaliknya kalau polisinya tidak baik maka hukum dan budayanya tidak lebih dari itu, POLANTAS

⁹⁷ Wawancara dengan Perwira Lantas, 12 Juni 2000.

⁹⁸ Kunarto, Merenungi Kritik Terhadap POLRI II, Cipta Manunggal, Jakarta, 1996, hal. 108.

⁹⁹ Mengenai budaya damai bukan melalui jalur hukum bisa kita lihat perbandingan antara Jepang dan Amerika. Jepang secara turun temurun mempertahankan tradisi menghindari penyelesaian masalah melalui pengadilan, sedangkan Amerika lebih suka menyelesaikan konflik secara terbuka dan formal melalui pengadilan. Secara lebih

adalah etalasnya polisi. Kesatuan yang POLANTASnya baik hampir dapat dipastikan keseluruhan kesatuannya baik. Sebaliknya POLANTAS terkenal raja pungli, pasti yang terlihat terlebih dahulu dilakukan oleh POLANTAS, istilah “prit jigo” adalah *trade mark* POLANTAS. POLANTAS sebenarnya refleksi keadaan POLRI, karenanya dia menyanggah misi terberat dalam membangun citra (*image building*).

Kedua, problema yang dihadapi POLANTAS sebenarnya problema paling dahsyat di lingkungan POLRI. Korban yang mati mencapai di atas 10.000 jiwa setiap tahun, belum lagi yang luka berat dan luka ringan serta kerugian harta benda dan lain-lain.

Ketiga, problema lalu lintas merupakan problema masyarakat dalam keseharian, sehingga pemecahannya harus benar-benar komprehensif, menyeluruh dan tuntas. Pemecahan problema lalu lintas juga setiap saat berkembang dan berubah serta serba dinamis. Oleh karena itu dituntut pada jajaran POLANTAS satu sikap dan cara berpikir. Sebenarnya dalam masalah lalu lintas POLANTASnya harus setiap hari membahas masalah dengan dasar 3E; (*Education, Engineering, dan Enforcement*). Akan tetapi sekarang di lapangan prinsip-prinsip itu lebih banyak ditulis dan tidak diaplikasikan dengan seksama, sehingga banyak yang berpendapat bahwa banyak penduduk kota besar sakit jiwa karena “*traffic problems*”.

lengkap lihat L. Craig Parker, Jr., The Japanese Police System Today An American Perspective, dalam Kunarto: Penyadur, Cipta Manunggal, Jakarta, 1998, hal. 21 – 22.

Keempat, fungsi lalu lintas di jajaran POLRI adalah fungsi yang mandiri dan komplit. Fungsi-fungsi yang lain seperti Reserse, Intel, Bimmas, Samapta, tidak mandiri, artinya mereka bergantung satu sama lain. Patroli SAMAPTA misalnya dilakukan di mana, kapan, bagaimana, dan sebagainya selalu ditentukan oleh perkiraan keadaan, intel, reserse juga mereka tidak akan bergerak kalau tidak ada laporan adanya suatu kejadian di suatu tempat. Kalau lalu lintas tidak demikian, mereka punya unit *enforcement*, unit Bimmas, Unit Patroli sendiri. Operasionalnya ditentukan oleh kebutuhan yang mereka tentukan sendiri. Dengan demikian seorang kepala kesatuan lalu lintas punya peran dan fungsi yang berat sekali, hal ini diakui oleh KASAT LANTAS POLTABES Semarang¹⁰⁰, Ass. Super Intendent, Drs. Rokhy W.

Kelima, POLANTAS masih terlalu longgar dalam menentukan persyaratan pemegang SIM, apalagi kalau persyaratan itu nampaknya hanya *proforma* saja atau formalitas belaka. Sampai sekarang di manapun di Indonesia proses mencari SIM adalah masalah uang. Asal bisa bayar dan tidak cacat yang berat dan cukup umur, pasti bisa punya SIM. Umurpun sekarang bisa dimanipulasi. Seperti pemohon SIM batas umur minimal 16 tahun dan sehat jasmani dan rohani, namun dalam kenyataan umur yang belum mencapai 16 tahun dan atau mempunyai cacat badan sepertinya mata minus dapat memperoleh SIM asal membayar sejumlah uang tambahan diatas ketentuan yang ada. Dengan praktek begitu, memang ada uang tambahan pemasukan bagi anggota Satlantas. Gambaran ini hanya ingin

¹⁰⁰ Rokhy, W. Wawancara, 29 Juni 2000

menjelaskan bahwa gurita ketidak beresan itu sedemikian dalamnya, sedemikian kompleksnya dan sedemikian merisaukannya, tanpa ada yang mampu memotong garis perusak citra itu.

Sebaiknya sebelum melihat pengaruh polisi sebagai bagian dari ABRI dan setelah terpisah dari ABRI terlebih dahulu harus dilihat secara keseluruhan permasalahan lalu lintas berdasarkan dasar hukum UU No. 14 Tahun 1992. Undang-undang (UU) Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang semula harus ditunda pelaksanaannya sampai dengan berbagai reaksi yang muncul dari masyarakat ada beberapa hal yang dapat dianalisis, yaitu :

(1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 (Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan)

Apabila yang akan dianalisis adalah Undang-Undangnya berarti membicarakan faktor hukum dalam lingkup penegakan hukum di bidang lalu lintas. UU No. 14 Tahun 1992 dimaksudkan untuk menggantikan UU No. 3 Tahun 1965 yang dirasakan sudah tidak sesuai lagi, di samping itu UU yang baru juga dirasakan sudah lengkap mengakomodasi semua hal yang belum sempat diatur oleh UU No. 3 Tahun 1965. UU No. 14 Tahun 1992 memuat 8 (delapan) asas (Pasal 2), yaitu:

- 1) Asas manfaat;
- 2) Asas usaha bersama dan kekeluargaan;
- 3) Asas adil dan merata;
- 4) Asas keseimbangan

- 5) Asas kepentingan umum;
- 6) Asas keterpaduan;
- 7) Asas kesadaran hukum;
- 8) Asas kepercayaan pada diri sendiri.

Di balik perumusan 8 asas tersebut UULLAJ apabila dilihat dari aspek Kebijakan Kriminal (*criminal policy*) telah melanggar asas Proporsionalitas dan asas subsidiaritas.¹⁰¹ Asas proporsionalitas maksudnya adanya keseimbangan antara media dan maksud atau sarana dan tujuan, maka asas subsidiaritas selalu berusaha mencari jalan keluar yang tidak akan membawa kerugian yang fatal. Dengan perkataan lain, antara tidak membawa SIM dan tidak memiliki SIM harus ada suatu penyelesaian yang berbeda. Tidak memiliki SIM harus ada hukuman tambahan yaitu wajib membuat SIM sedangkan yang tidak dapat memperlihatkan SIM karena kealpaan diberi kesempatan untuk membuktikan bahwa benar ia pernah memiliki SIM. Hal ini termasuk upaya penegakan hukum sekaligus dengan pembinaan. Dengan demikian tidak harus langsung menggunakan sarana sanksi pidana. Ancaman pidana yang tidak proporsional dalam UULLAJ hanya akan memperluas lahan pungli bagi aparat penegak hukum di jalanan. Kalangan yang menginginkan UULLAJ diterapkan memberikan alasan bahwa ancaman pidana denda yang tinggi bertujuan

¹⁰¹ Lihat Sahetapy, Que Sera-sera, Dalam Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia, Eresco, Bandung, 1995, hal. 143

untuk memberikan efek pencegahan terhadap terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat guna meningkatkan disiplin berlalu lintas. Penolakan masyarakat terhadap UULLAJ pada saat itu merupakan suatu bentuk spontanitas yang mereka rasakan sebagai adanya suatu pemaksaan dari pemerintah untuk taat pada UULLAJ. Secara sosiologis dan ekonomis masyarakat belum siap dengan ancaman pidana denda yang dirasakan sangat berat. Di samping itu masyarakat menolak UU tersebut karena mentalitas petugas di lapangan, yang dikhawatirkan akan meningkatkan kebiasaan menempuh jalan pintas/denda damai dengan jumlah yang makin besar. Masyarakat juga kesulitan memenuhi segala persyaratan yang ada dalam UU tersebut mengingat mahalnya atau tingginya biaya yang harus dikeluarkan untuk pengurusannya.

(2) Proses Pembentukan UULLAJ

Seharusnya pembentukan sebuah undang-undang harus melalui beberapa tahap/proses atau yang sering disebut dengan *law making process*, yaitu:¹⁰²

- 1) Harus melalui proses akademis yang menghasilkan "*academic draft*", yang harus dilakukan secara jujur dan objektif sesuai dengan hakikat ilmiah. Kesan rekayasa untuk mencari pembenaran (*justification*) harus dihindarkan. "*Academic Reasoning*" yang muncul dari proses ini harus menggambarkan hakikat keilmuan, yakni logis, hipotetis, dan verifikatif;

¹⁰² Muladi, Hak Asasi Manusia, Politik Dan Sistem Peradilan Pidana, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1997, hal. 79 – 80.

- 2) Proses teknis administratif, proses ini bertujuan untuk membakukan struktur formal perundang-undangan tersebut, sekaligus menjaga sinkronisasi vertikal dan horizontal;
- 3) Proses sosial-politik yang bersifat *open-ended* terhadap berbagai aspirasi;
- 4) Proses sosialisasi yang sistematis, baik kepada penegak hukum maupun kepada masyarakat. Proses sosialisasi ini juga bisa dilakukan pada tahap proses sosial politik. Dalam hal ini sejauh mungkin dibatasi berbagai kebijakan yang cenderung pragmatis dan tidak demokratis yang sering disebut dengan "*delegated legislations*", yakni kebijakan pemerintah yang bernilai produk legislatif atas dasar pertimbangan praktis pragmatis semata.

Dalam pembuatan UULLAJ semua proses di atas tidak ditempuh sebagaimana adanya. Harusnya pembentuk UU dapat bersikap lebih transparan dan memenuhi semua mekanisme yang ada. Menurut Sahetapy¹⁰³ pembentuk UU kurang menghayati apa yang dinamakan *Wetgeving Sociologie*, sehingga bilamana terjadi apa yang dinamakan *legislative misbaksel* tidaklah mengherankan. Seharusnya draft awal RUULLAJ disosialisasikan terlebih dahulu setelah mendapat *academic draft* dari kalangan perguruan tinggi, setelah itu baru dilakukan koordinasi dengan berbagai instansi yang terkait yang dikelola oleh semacam badan seperti Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). BPHN dapat ditugaskan semacam *clearing house* bagi setiap undang-undang sebelum diajukan ke DPR. Hal tersebut perlu dilakukan agar inkonsistensi dan kontradiksi secara yuridis dapat dicegah. Kelemahan yang merupakan kebiasaan pembuat suatu undang-

¹⁰³ Sahetapy, Op. Cit.

undang di Indonesia adalah pada saat undang-undang itu disahkan belum dilengkapi dengan peraturan pelaksanaannya. Demikian juga yang terjadi dalam UULLAJ, sehingga terpaksa ditunda dulu selama satu tahun.

Membuat undang-undang di Indonesia apalagi dalam masa Orde Baru (ORBA) sudah terbiasa dalam sebuah undang-undang tersangkut beberapa kepentingan politik yang sangat kental. Biasanya berbagai kepentingan masuk dalam sebuah undang-undang dengan berbagai cara. Akan tetapi kepentingan masyarakat banyak sering tidak pernah terdengar dalam sebuah undang-undang.

(3) Kondisi Masyarakat (Kesadaran dan Kepatuhan Hukum Masyarakat)

Reaksi masyarakat terhadap UULLAJ muncul secara spontan menjelang berlakunya UU tersebut. Hal ini menandakan belum tersosialisasinya dengan baik sebelumnya. Dengan berlakunya UULLAJ masyarakat hanya terpikirkan adalah bagaimana susahya berhadapan dengan polisi lalu lintas sehubungan dengan tingginya denda yang harus mereka bayar nantinya. Dalam hal ini masyarakat hanya bisa berharap agar polisi lalu lintas segera menertibkan dirinya sendiri, baik mental maupun teknis profesional, jangan sampai menyusahkan masyarakat. Hal ini disebabkan polisi lalu lintas dinilai masih kurang profesional dalam melaksanakan tugas, sering tidak konsekuen dan tidak konsisten

(adanya pilih kasih/diskriminasi berdasarkan kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat). Selain itu masyarakat masih merasa kurangnya penyuluhan dan kurangnya sarana dan fasilitas yang dimiliki POLRI untuk menegakkan UULLAJ, atau sekurang-kurangnya masih belum memadai. Masalah terakhir yang sering dikeluhkan masyarakat adalah biaya pengurusan administrasi lalu lintas baik untuk urusan biasa maupun untuk urusan kecelakaan menjadi cukup tinggi dan memberatkan, di samping prosedurnya menjadi tambah sulit.

Seandainya tujuan UULLAJ untuk mendidik masyarakat, hal inipun kurang tepat karena mendidik masyarakat bukan hanya dengan menakut-nakuti melalui ancaman berat saja. Sahetapy¹⁰⁴ sekali lagi dalam hal ini mengatakan bahwa pendidikan tidak dimulai dengan menggelarkan ancaman. Pendidikan, apakah itu dalam rangka mendidik anak didik atau mendidik rakyat yang serba heterogen dan kompleks membutuhkan mawas diri secara jujur. Ancaman yang menjadi ciri suatu kebijakan sosial dan yang diwujudkan dalam suatu kebijakan kriminal bisa membawa hasil yang menyenangkan, akan tetapi dia mempertanyakan berapa lama itu bisa bertahan. Kepatuhan dan kesadaran hukum masyarakat tidak dapat dibangun melalui jalan kekerasan yang serba menakutkan, ini yang perlu dipahami oleh *legal community* kita.

¹⁰⁴ *Ibid*, hal. 154.

Dalam hal kepatuhan dan kesadaran hukum masyarakat, Soerjono Soekanto¹⁰⁵ mengatakan bahwa manusia mematuhi hukum karena dia mendukung prinsip moral, terlepas apakah hukum itu didukung suatu kekuasaan dan wewenang atau tidak. Seseorang mematuhi hukum, terlepas sama sekali dari keadaan yang terpaksa, dia mematuhi hukum bukan karena memang tidak ada jalan lain, kecuali mematuhi hukum. Biasanya faktor-faktor tersebut dipengaruhi oleh kontrak sosial dan etika universal yang dikemukakan para sosiologi hukum.

G.P. Hoefnagels, yang dikutip oleh Eddy Rifai¹⁰⁶ mengatakan bahwa ada bermacam-macam derajat kepatuhan hukum masyarakat, yaitu:

- a. Seseorang berperikelakuan sebagaimana diharapkan oleh hukum dan menyetujui hal mana sesuai dengan sistem nilai-nilai dari mereka yang berwenang;
- b. Seseorang yang berperikelakuan sebagaimana diharapkan oleh hukum dan menyetujui, akan tetapi dia tidak setuju dengan penilaian yang diberikan oleh orang yang berwenang terhadap hukum yang bersangkutan;
- c. Seseorang mematuhi hukum, akan tetapi dia tidak setuju dengan kaidah-kaidah tersebut maupun pada nilai-nilai dari penguasa;
- d. Seseorang tidak patuh pada hukum, akan tetapi dia menyetujui hukum tersebut dan nilai-nilai daripada mereka yang mempunyai wewenang;
- e. Seseorang sama sekali tidak menyetujui semuanya dan diapun tidak patuh pada hukum.

¹⁰⁵ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hal. 39.

¹⁰⁶ Eddy Rifai, *Penerapan Sanksi UU Lalu Lintas Dan Kesadaran Hukum Masyarakat*, Kompas, 29 Agustus 1994, hal. 4.

Berdasarkan pendapat di atas menunjukkan bahwa masalah lalu lintas bukan hanya meliputi masalah yuridis semata, yang penyelesaiannya dapat dilakukan secara yuridis pula melalui pembentukan dan penerapan perundang-undangan. Dalam pandangan yang bersifat normatif atau pendekatan yang menganggap suatu ketentuan hukum, seperti UULLAJ, diterima dan diperlakukan sebagai suatu yang otonom, yang melegitimasi kehadirannya dalam masyarakat atas kekuatannya sendiri. Artinya, ia berlaku dan karenanya harus dipatuhi semata-mata atas alasan bahwa ia adalah pranata yang sah secara hukum. Ia tidak mempunyai alasan lain untuk melegitimasi kehadirannya.

Kenyataannya pendekatan yang demikian tidak berlaku terhadap UULLAJ, dan tidak dapat dilaksanakan begitu saja, setelah adanya berbagai reaksi masyarakat, meskipun dari segi yuridis, baik proses pembuatannya maupun materinya. Reaksi masyarakat muncul antara lain ketika UULLAJ akan diberlakukan sehingga dikeluarkan PERPU untuk menunda keberlakuan UULLAJ selama satu tahun dan beberapa kebijakan lain seperti membuat daftar denda terhadap beberapa jenis pelanggaran UULLAJ serta penundaan beberapa ketentuan yang terdapat dalam UULLAJ.

Adanya hal-hal tersebut di atas menunjukkan bahwa UULLAJ sebagai suatu produk perundang-undangan bukan merupakan sesuatu yang otonom, dapat berlaku dan dipatuhi dengan sendirinya oleh

masyarakat. Tetapi keberlakuannya tergantung pada faktor-faktor di luar undang-undang (hukum) tersebut, seperti kemasyarakatan (sosial), politik, ekonomi, budaya, dan sebagainya.

Kebijakan (politik) hukum pemerintah dalam mengatasi persoalan lalu lintas jalan pada hakikatnya untuk kepentingan para pemakai jalan raya, baik untuk kelancaran dan keselamatannya. Namun demikian terdapat sebagian masyarakat yang kurang memahami tujuan tersebut, sehingga timbul masalah kesadaran hukum mengenai peraturan lalu lintas jalan. Kurangnya kesadaran hukum masyarakat dapat menyebabkan kepatuhan masyarakat terhadap hukum juga berkurang.

Sampai saat ini untuk mengharapkan seseorang mematuhi peraturan lalu lintas sebagaimana mestinya bukan merupakan persoalan yang mudah. Pada sebagian besar pemakai jalan sesungguhnya belum memiliki kesadaran hukum, karena mereka patuh terhadap hukum apabila terdapat petugas yang menjaganya. Hal tersebut ditambah lagi dengan peraturan tentang lalu lintas jalan merupakan ketentuan yang dibuat oleh penguasa dalam rangka menerapkan kebijakannya. Dengan demikian kebijakan tersebut tidak sinkron dengan keinginan dan kebutuhan sebagian besar masyarakat, bahkan dapat juga terjadi kebijakan itu hanya untuk kepentingan penguasa.

Selanjutnya kepatuhan hukum juga berkaitan dengan pelaksanaan *law enforcement* secara konsisten sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan bukan pelaksanaan *law enforcement* "setengah

hati” dan insidental karena maksud-maksud tertentu serta dilaksanakan oleh aparat penerap dan penegak hukum yang kurang berdedikasi. Oleh karena itu seyogyanya apabila sesegera mungkin dilakukan pembenahan terhadap masalah-masalah non hukum dan aparat penerap serta penegak hukum dalam penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan agar masyarakat pemakai jalan mematuhi ketentuan perundang-undangan yang ada sehingga kepatuhan terhadap hukum itu timbul bukan karena “terpaksa” patuh melainkan karena sesuai dengan nilai-nilai yang terdapat dalam hati nurani masyarakat.

Persoalan-persoalan yang terdapat dalam masyarakat termasuk masalah lalu lintas dan angkutan jalan, tidak hanya diselesaikan melalui aspek hukum semata, melainkan terhadap aspek-aspek lain yang saling berkaitan erat. Apalagi kita memaksakan penyelesaian keseluruhan persoalan itu hanya melalui sarana hukum, bukannya tujuan yang diinginkan akan tercapai, melainkan akan menimbulkan kekacauan (distorsi).¹⁰⁷ Distorsi-distorsi tersebut sudah terjadi hampir di semua lembaga kemasyarakatan. Di sini kita tidak berburuk sangka karena media masa telah cukup banyak memberitakan hal-hal tersebut. Segera ingin ditegaskan di sini, bahwa dilihat dari optik sosiologis, maka hal-hal negatif tersebut dilakukan bersama-sama oleh masyarakat luas dan

¹⁰⁷ Satjipto Rahardjo, Tentang Mafia Pengadilan, Kompas, 8 Agustus 1998, hal.4.

tidak dapat hanya dilakukan oleh pelaku-pelaku di dalam lembaga-lembaga hukum itu sendiri.

(4) Aspek Penegakan Hukum Dari Permasalahan Faktual di Lapangan

Analisis terhadap masalah ini merupakan jawaban terhadap permasalahan utama dalam penelitian ini. Aspek penegakan hukum apabila dilihat dari pihak penegak hukum itu sendiri, terutama dari pelaksanaan tugas polisi lalu lintas banyak hal yang perlu ditinjau dan dibahas. Penegakan hukum lalu lintas di jalan raya selalu berhadapan dengan keselamatan dan kecelakaan, ketertiban dan keruwetan, kepatuhan dan pelanggaran, serta memuncak pada menindak atau tidak menindak.

Puncak masalah yang dihadapi oleh polisi lalu lintas dalam bertugas di lapangan (penegakan hukum lalu lintas) terletak pada pengambilan keputusan secara cepat baik menindak untuk menerapkan peraturan maupun melakukan diskresi dengan tidak menerapkan hukum secara normatif. Akan tetapi secara sosiologis tidak menindakpun sudah dianggap menjalankan tugasnya dengan baik apabila melakukan diskresi berdasarkan pertimbangan yang dibenarkan oleh nilai-nilai dan moral serta ukuran-ukuran nilai yang hidup dalam masyarakat setempat.

Pertimbangan-pertimbangan itu menyangkut masalah-masalah :

- a. Seandainya polisi lalu lintas tidak bertindak, apakah ada pihak-pihak lain yang akan mengalami gangguan;
- b. Dengan diskresi tersebut apakah ada yang merasa dirugikan;

- c. Jikalau polisi lalu lintas mengambil tindakan tertentu, apakah akan membuat keadaan menjadi lebih baik dibandingkan keadaan sebelumnya;
- d. Apabila dalam menjalankan tugas polisi lalu lintas terpaksa melanggar perintah atasan untuk memperbaiki keadaan dan bagaimana akibatnya;
- e. Bagaimana menghadapi gangguan keamanan di jalan raya dalam keadaan tidak bertugas;
- f. Bagaimana menindak pihak yang bersalah yang ternyata masih mempunyai hubungan kekerabatan dengan atasan atau rekan sekerja;
- g. Apakah yang diharapkan dari penegak hukum di jalan raya.¹⁰⁸

Sebelum membahas pokok persoalan dan hubungannya dengan data faktual di lapangan penulis ingin mengemukakan kondisi objektif fasilitas pendukung penegakan hukum oleh POLANTAS POLTABES Semarang. Pertama kekuatan pendukung dalam bentuk jumlah personil dan penempatannya,¹⁰⁹ seperti terlihat dalam tabel.

TABEL IV.
Data Kekuatan/Jumlah Personil dan Penugasannya

NO	JABATAN/BIDANG TUGAS	POLRI	SIPIL	JUMLAH
1	Kepala satuan Lantas	1	-	1
2	Wakil kepala Satuan Lantas	1	-	1
3	Tata usaha Lantas	3	4	7
4	Pembinaan Operasional	5	2	7
	a. Penegakan hukum	6	4	10
	b. Rekayasa	4	-	4
	c. Tahanan dan barang bukti	-	-	-
5	Registrasi, Identifikasi :	2	1	3
	a. SIM	35	14	49
	b. Klinik	2	2	4

¹⁰⁸ Bandingkan dengan Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hal. 6.

¹⁰⁹ Dalam rangka mendukung tugas-tugas lalu lintas, maka keseluruhan fungsi kepolisian (Brimob, Sabhara, Bimmas, Intel, Reserse, dan Pol Airud) dapat diperbantukan dalam bidang lalu lintas.

	c. STNK d. BPKB }	Ditlantas	Polda	Jateng
6	Pendidikan masyarakat	9	1	10
7	Kecelakaan	25	4	29
8	Patroli dan pengawalan	29	-	29
9	Penegakan dan pengaturan	79	-	79
10	Penegakan khusus	34	-	34
11	Urusan becak	4	3	7
Jumlah		240	35	275

Sumber data : Satlantas Poltabes Semarang, Maret 2000.

Data di atas menunjukkan bahwa rasio Polisi Kota Besar Semarang dengan jumlah penduduk masih jauh dari harapan. Menurut standar Internasional untuk rasio polisi dan penduduk adalah 1 : 400. Ini berarti, rentang kendali ideal per polisi adalah 400 penduduk. Sedangkan rasio polisi dengan penduduk di Indonesia adalah 1 : 1.119. rasio ini jika dibandingkan dengan negara lainnya, seperti India (1 : 728), Malaysia (1 : 249), Philipina (1 : 665), Selandia Baru (1 : 416), Singapura (1 : 295), Hongkong (1 : 200), Jepang (1 : 563), Pakistan (1 : 625), dan Thailand (1 : 228), maka Indonesia memiliki rasio yang paling parah.¹¹⁰

Dari aspek personil tidak rasional, karena antara jumlah personil dengan jumlah penduduk di Kodia Semarang antara 1 : 800, sementara rasional penduduk dengan polisi yang ideal 1 : 500.

¹¹⁰ Kunarto, POLRI Mandiri, Seri: Merenungi Kritik Terhadap POLRI, Buku ke-4, Cipta Manunggal, Jakarta, 1998, hal. 38.

Demikian juga rasional Satlantas dengan perkembangan terhadap gangguan kamtibcarlantas yang terjadi di Kota Besar Semarang tidak rasional. Hal ini terlihat dari jumlah anggota Satlantas di Kota Besar Semarang sebanyak 240 personil, sehingga dalam rangka mengantisipasi masalah kamtibcarlantas belum memadai. Di samping manusianya tidak kalah pentingnya adalah sarana atau prasarana lain lainnya seperti yang terlihat dalam tabel.

TABEL V.
Data Sarana / Prasarana Lalin Poltabes Semarang Th. 1999/2000

NO	JENIS	JUMLAH
1	Senpi	188
2	Roda 4	12
3	Roda 2	48
4	Helm	-
5	Senter	10
6	Tongkat POLRI	40
7	Telephon	2
8	Handphone	-
9	Aiphone	-
10	H.T.	17

Sumber data : Satlantas Poltabes Semarang, Maret 2000.

Apabila sarana dan prasarana yang ada di wilayah POLTABES Semarang dibanding yang seharusnya dimiliki, masih ada kekurangan yang seharusnya dipenuhi. Kelengkapan lalu lintas dalam bentuk peralatan sebenarnya ada dua atau dapat dibagi dua, yaitu peralatan

Polantas yang melekat pada setiap anggota lalu lintas yang sedang berdinamika di lapangan dan peralatan operasional lalu lintas: ¹¹¹

Peralatan POLANTAS saat bertugas di lapangan:

1. Tutup Kepala;
2. Baju seragam POLANTAS, manset dan pangkat;
3. Ikat pinggang dan kopel putih;
4. Sepatu laras;
5. Tali peluit;
6. Peluit;
7. Senjata genggam;
8. Alat komunikasi (*Handy Talky*);
9. Buku saku, kartu identitas;
10. Rompi;
11. Jas hujan;
12. *Flash Light*.

Peralatan operasional lalu lintas:

1. Kendaraan bermotor (sedan, truck, bus, jeep, pick up, dan sepeda motor);
2. *Ambulance*;
3. Kendaraan derek;
4. Mobil TPTKP laka lintas;
5. Alat deteksi kecepatan (*vascaar, speed gun, gatso meter, radar speed check, dan stop watch*);
6. *Traffic cone*;
7. Laptop komputer;
8. *Fotographi camera dan video camera*;
9. *Accident kit*;
10. Alat komunikasi;
11. *Rotator, sirene dan public address*;
12. *Megaphone*;
13. *Stop light turn*;
14. *Traffic condition display board*;
15. Jaringan telepon mobil;
16. *Load matra (timbangan portable)*;
17. Alat deteksi kandungan alkohol dalam nafas;
18. Alat tes konsentrasi (*portable*);
19. Alat tes reaksi (*portable*);
20. Alat tes kecermatan dan penglihatan (*portable*);

¹¹¹ Bandingkan dengan Robert Senduk, Perlengkapan Anggota Lalu Lintas Saat Bertugas Di Lapangan, Penggunaan Dan Permasalahannya, BULSAK (Buletin Staf Ahli Kapolri), No. 01, Edisi Juli 1998, hal. 37.

21. Alat detektor uji teknis kelengkapan ranmor (asap, rem, kaca, helm, cat, dan sabuk pengaman);
22. Masker zat asam;
23. *Computer record quitioner portable*;
24. *Computer pc* untuk komponen sistem 3 L;
25. Mobil unit DIKMAS Lantas lengkap.¹¹²

Melihat fasilitas yang dimiliki dengan yang seharusnya dimiliki oleh POLANTAS POLTABES Semarang memang masih ada atau masih jauh ketimpangan yang ada, hal tersebut mengakibatkan atau berpengaruh terhadap penegakan hukum di bidang lalu lintas di lapangan.

Berdasarkan sejumlah persoalan yang ada di atas yang akan dianalisis dengan data yang ada di lapangan, khususnya di wilayah hukum POLTABES Semarang. Dari data yang ada di POLTABES Semarang dalam kurun waktu lima tahun terakhir jumlah pelanggaran lalu lintas adalah sebagai berikut :

TABEL VI.

Data Pelanggaran Lalu Lintas Menurut Jenis Pekerjaan

Th. 1996 – Maret 2000

NO	TAHUN	JENIS PEKERJAAN								
		PEG NEG	SWASTA + DAGANG	ABRI	MAHA SISWA	PELA JAR	PENGE MUDI	PE TANI	BURUH	KET
1	1996	4.020	10.905	--	2.620	7.863	13.302	-	2.007	
2	1997	5.667	7.660	--	2.906	5.106	9.533	-	1.968	
3	1998	1.787	5.305	--	3.126	4.602	5.238	119	585	
4	1999	1.247	8.774	--	1.249	2.293	2.173	335	747	
5	2000	1289	5.404	--	2278	2395	3508	162	565	

Sumber data : Satlantas Poltabes Semarang, Maret 2000.

¹¹² Ibid

Berdasarkan data tersebut ternyata terlihat jelas bahwa pelanggaran hukum lalu lintas yang dilakukan oleh kalangan ABRI (termasuk juga polisinya sendiri) tidak tercatat. Hal tersebut memperlihatkan secara jelas bahwa ada suatu kecenderungan dari kalangan Satlantas Poltabes Semarang untuk tidak mencatat angka pelanggaran lalu lintas yang dilakukan oleh ABRI.¹¹³ Padahal POLRI bertugas sebagai penyidik di bidang lalu lintas (Pasal 53 UU. No. 14 Tahun 1992) tanpa kecuali pelaku sipil atau militer. Hanya saja perlu diketahui bahwa berdasar UU No. 31 Tahun 1997 tugas penyidikan lalu lintas yang dilakukan oleh ABRI/POLRI adalah POM ABRI. Namun demikian tidak berarti POLRI tidak mencatat terhadap pelanggaran lalu lintas yang dilakukan oleh ABRI dan POLRI.

Analisis di atas penulis kemukakan karena berdasarkan data yang ada di DENPOM IV Semarang seperti yang ada di bawah ini ternyata anggota ABRI (termasuk TNI dan POLRI sendiri) ada yang melakukan pelanggaran.

Tabel VII.

Data Pelanggaran Lalu Lintas
yang dilakukan oleh TNI/POLRI

KESATUAN	TAHUN				
	1996	1997	1998	1999	2000
TNI	22	28	48	23	7
POLRI	20	41	37	21	3

Sumber Data : Denpom IV/5 Semarang, Maret 2000.

¹¹³ Wawancara dengan Perwira Lantas, 10 Juni 2000

Alasan yang dikemukakan oleh unsur pimpinan POLANTAS di POLTABES Semarang bahwa pelanggaran hukum yang dilakukan oleh anggota ABRI termasuk POLRI merupakan kewenangan DENPOM dalam hal pemeriksaan dan proses selanjutnya.¹¹⁴

Pada saat yang sama sebenarnya penegakan hukum oleh POLANTAS merupakan kewenangan mandiri dari POLANTAS itu sendiri, oleh karena itu ada suatu penyimpangan dengan memberlakukan diskriminasi terhadap penegakan hukum berdasarkan kepentingan organisasi dengan bergabungnya POLRI dengan TNI di bawah institusi ABRI. Kemampuan penegakan hukum lalu lintas oleh POLANTAS pada saat masih di bawah ABRI, sangat tergantung atau dapat dikatakan berlindung sekaligus polisi takut terhadap TNI.

Seringnya melakukan razia gabungan antara POLRI dengan DENPOM itu merupakan suatu kenyataan yang tidak terbantahkan bahwa POLANTAS pada saat itu berlindung di bawah nama besar ABRI. Sebenarnya tidak ditemukan dalam satu peraturan pun bahwa razia gabungan harus mengikutsertakan unsur TNI. Razia gabungan adalah razia yang melibatkan unsur-unsur dari polisi lalu lintas dan unsur-unsur terkait dari Departemen Perhubungan, Departemen Keuangan yang bernaung di bawah Sistem Administrasi Satu Atap (SAMSAT).

¹¹⁴ Rokhy W., Wawancara, 19 Juni 2000.

Ada kenyataan lain dalam penegakan hukum di bidang lalu lintas di wilayah POLTABES Semarang, ada perbedaan jumlah angka penyelesaian kecelakaan yang dilakukan sipil dan POLRI, yaitu perbandingan jumlah angka penyelesaian kecelakaan melalui proses peradilan (Mahmil) dan proses damai¹¹⁵, di mana proses peradilan lebih besar. Secara lengkap dapat dilihat dalam tabel di bawah ini :

Tabel VIII.

Data Laka Lantas yang dilakukan POLRI dengan sipil dan penyelesaiannya

NO	TAHUN	JUMLAH KECELAKAAN	KORBAN			PENYELESAIAN	
			MD	LB	LR	MAHKAMAH MILITER	PROSES DAMAI
1	1996	6	3	7	10	4	2
2	1997	3	4	2	-	2	1
3	1998	2	1	3	-	2	-
4	1999	1	1	-	1	1	-
5	2000	1	1	-	-	1	-
JUMLAH		13	10	12	11	10	3

Sumber Data : Satlantas Poltabes Semarang, Maret 2000

Ini menunjukkan bahwa penegakan hukum di Satlantas cenderung melalui proses peradilan, sehingga kurang memperhatikan aspek-aspek sosial yang lain. Adapun penyelesaian melalui proses damai dalam kecelakaan tersebut terdapat korban manusia yaitu meninggal dunia, dengan alasan kecelakaan tersebut pelaku tidak cukup bukti untuk diperdilankan.¹¹⁶

Data laka lantas masih sangat memprihatinkan apabila melihat secara keseluruhan, baik laka lantas yang terlibat POLRI, umum,

¹¹⁵ Proses damai artinya perkara dapat diselesaikan oleh para pihak

¹¹⁶ Wawancara dengan Kasatlantas, 20 Juni 2000

maupun ABRI serta kerugian yang timbul akibat laka lantasi, seperti pada tabel di bawah ini :

Tabel IX.
Data Laka Lantasi yang dilakukan Anggota POLRI
dengan umum (sipil) dan militer

NO	TAHUN	JUMLAH KECELAKAAN	KORBAN			PENYELESAIAN	
			MD	LB	LR	MAHKAMAH MILITER	PROSES DAMAI
1	1996	8	5	10	12	5	3
2	1997	5	6	3	3	3	2
3	1998	3	2	3	-	2	1
4	1999	5	3	1	3	4	1
5	2000	2	2	1	1	2	-
JUMLAH		23	18	17	19	16	7

Sumber Data : Satlantas Poltabes Semarang, Maret 2000

Laka lantasi memang bukan merupakan suatu perbuatan yang dilakukan dengan sengaja, oleh karena itu penyelesaian yang ditempuh tidak harus melalui jalur hukum yang formal saja (penal), akan tetapi juga jauh lebih baik dengan jalan non penal. Secara sosiologis penyelesaian dengan jalan non penal bisa menekan jumlah konflik atau sangat mungkin meniadakan konflik sama sekali. Dalam prakteknya penyelesaian apapun yang dilakukan keuntungan materiil tetap ada pada pihak POLANTAS, kemudian apabila yang terlibat adalah anggota TNI dan masyarakat sipil maka yang dirugikan secara materiil adalah masyarakat sipil. Sedangkan apabila terjadi di antara sesama sipil maka

kedua-duanya akan merugi serta yang untung secara materiil adalah POLANTASnya, tindakan Satlantas tersebut memang sudah dikondisikan sedemikian rupa, hal ini akibat dampak struktural yang ada dalam lembaga Kepolisian.¹¹⁷

Dari data yang ada memperlihatkan bahwa penyelesaian di luar proses peradilan di wilayah Satlantas POLTABES Semarang lebih kecil, sebagian besar menghendaki proses peradilan, karena pihak-pihak yang terlibat tidak ingin memberikan keuntungan materiil kepada polisi. Hal ini seperti terlihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel X.
Data Laka Lantas dan Penyelesaiannya

NO	TAHUN	JUMLAH KECELAKAAN	PENYELESAIAN	
			PROSES PERADILAN	SURAT PEMBERITAHUAN PENGHENTIAN PENYIDIKAN
1	1996	45	39	6
2	1997	25	21	4
3	1998	31	21	10
4	1999	40	33	7
5	2000	40	33	7

Sumber Data : Satlantas Poltabes Semarang, Maret 2000.

Data penyelesaian tersebut diatas juga menggambarkan adanya kecenderungan masyarakat kota besar Semarang menyelesaikan

¹¹⁷ Apabila terjadi kecelakaan para pihak dalam penyelesaian akhir dibebani sejumlah uang oleh POLANTAS sebagai bantuan biaya administrasi, bagaimana teori Black Donald memang benar bahwa tindakan petugas Satlantas tersebut demi memperlancar tugas dan mempertahankan hidup organisasinya., Lihat juga I.S. Susanto, Kajian Sosiologis terhadap Polisi, Makalah disampaikan dalam simposium Nasional Polisi Indonesia, FH.UNDIP, Semarang, tanggal 19-20 Juli 1993.

kecelakaan lalu lintas melalui proses peradilan. Padahal kecelakaan lalu lintas sebenarnya tidak ada yang saling dikehendaki akibatnya, maka hemat penulis penyelesaian kecelakaan lalu lintas tidak selalu melalui proses peradilan apalagi para pihak tidak melakukan penuntutan.

Sebelum bergema diskursus pemisahan POLRI dari ABRI atau masih bagian integral dari ABRI pada saat penegakan hukum di lapangan POLRI dan unsur ABRI lainnya apabila terjebak dalam wilayah operasi khusus cukup hanya dengan memberikan isyarat yaitu angkat tangan dan selesai. Namun apabila ada proses lebih lanjut maka sampai di tingkat atas akan terjadi semacam penyelesaian secara internal di kalangan pimpinan dan pelanggaran terus terjadi tanpa ada yang bisa menghentikan, selain itu intervensi unsur militer dalam pelaksanaan tugas POLANTAS sendiri mengakui merasa terlindungi dalam pelaksanaan tugas di lapangan. Sehingga dalam kalangan kepolisian sendiri sering dijumpai sifat-sifat militerisme, terutama dalam hal penegakan hukum di bidang lalu lintas intern di tubuh POLRI masih ada tindakan-tindakan yang diberikan berupa hukuman fisik, bukan hukuman disiplin dalam bentuk lain atau menerapkan hukum secara formal, hal ini akibat menyatunya dalam mengemban fungsi militer.¹¹⁸

¹¹⁸ Wawancara dengan Perwira Lantas, 15 Juni 2000., Lihat juga Sekolah Staf dan pimpinan (SESPIM POLRI), Pemberdayaan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Era Globalisasi (Suatu Kajian Ilmiah), Lembang, tanggal 17 Agustus 1998, hal. 48.

Beberapa unsur pimpinan POLTABES yang sempat kami wawancarai terungkap bahwa polisi butuh waktu 5 – 10 tahun untuk menyesuaikan diri setelah keluar dari ABRI. Sampai dengan sekarang hukum yang berlaku bagi polisi itu sendiri masih hukumnya tentara (militer), di antaranya taat dan patuh kepada pimpinan, sangat kaku dalam bertindak, belum menguasai bidang tugasnya dengan seluruh perangkat hukum yang ada. Masalah tersebut ditambah lagi dengan belum adanya perangkat hukum yang konkret tentang pemisahan POLRI dari unsur ABRI, sehingga berdasarkan kenyataan dilapangan penegakan hukum oleh POLRI di bidang lalu lintas setelah pisah dari ABRI masih dipengaruhi sifat-sifat militerisme.¹¹⁹ Di balik itu semua yang sangat memprihatinkan adalah produk peraturan perundang-undangan yang ada mengenai pemisahan POLRI dari unsur ABRI belum memadai, sehingga pelaksanaan tugas oleh POLRI dilapangan belum bisa dilaksanakan sepenuhnya, oleh KASATLANTAS disebut sebagai suatu hal yang masih mengambang¹²⁰.

2. Pisahnya POLRI Dari ABRI

Penegakan hukum oleh POLRI dalam bidang apapun sebenarnya tetap dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik itu faktor intern maupun faktor ekstern. Hal itu disebabkan kedudukan polisi dan organisasi kepolisian

¹¹⁹ *Ibid*

¹²⁰ Rokhy W, Wawancara, 19 Juni 2000.

sangat ditentukan oleh visi pemerintahan dalam membentuk struktur, tata cara kerja, kinerja maupun fungsi dan perannya, yang selalu menentukan pula perilaku organisasinya secara keseluruhan.

Walaupun diorganisasikan secara berbeda-beda, organisasi polisi mempunyai tugas yang hampir sama di seluruh dunia, setelah itu baru menghadirkan titik-titik kesamaan dalam budaya dan perilaku organisasinya, titik-titik kesamaan atau benang merah itu antara lain:¹²¹

- a. Tugas pokoknya hampir serupa yakni, menegakkan hukum serta memelihara keamanan dan ketertiban;
- b. Mengalir dari tugas pokok itu dikenal tindakan kepolisian yang bermakna pencegahan (preventif) dan penindakan (represif);
- c. Karena sifat penugasan yang keras, maka polisi dan kepolisian pada umumnya harus kuat, diorganisasikan secara semi militer dan dididik, dilatih, dan diperlengkapi seperti militer. Bahkan bagian-bagian tertentu dilaksanakan lebih berat dari militer;
- d. Sebagai penegak hukum di lini terdepan dari proses pelaksanaan *Criminal Justice System* (CJS) atau sistem peradilan pidana, yang berkewenangan melakukan upaya paksa dalam tindakan represif, yang potensial menyalahgunakan wewenang yang dipercayakan padanya, maka polisi harus diikat dengan hukum acara yang ketat. Dan untuk itu dapat bersikap dan bertindak santun harus diikat dengan Etika Kepolisian yang ditegakkan dengan konsekuen dan konsisten.
- e. Dalam tindakan preventif polisi berhak melakukan tindakan diskresi. Dalam melakukan tugas preventif itu polisi boleh bertindak apa saja, asal tidak melanggar hukum itu sendiri;
- f. Pada hakikatnya benang merah itu membentuk perilaku dan budaya organisasi kepolisian di manapun. Dengan demikian tubuh dan wajah organisasi polisi dapat berbeda-beda namun semangatnya hampir sama. Jiwa dan semangat organisasi polisi itu pada intinya adalah pengabdian dan pelayanan pada masyarakat. Karenanya secara moral polisi berkewajiban penuh untuk menegakkan dan menghormati HAM.
- g. Sehingga polisi di manapun yang secara sadar tidak menghormati HAM adalah suatu pelanggaran yang serius.

¹²¹ Kunarto, Perilaku Organisasi POLRI, Cipta Manunggal, Jakarta, 1997, hal. 100 – 101.

Sedangkan N.H.E. Van Heltn lebih lanjut mengatakan bahwa tuntutan masyarakat terhadap polisi selalu lebih tajam. Tanggung jawab polisi secara garis besar terdiri dari produk-produk sebagai berikut:¹²²

- a. Melaksanakan pengawasan atas tindakan polisi, secara prinsip polisi harus bisa mempengaruhi masyarakat dengan memberi rasa aman melalui cara bertindak, bersikap, dan memberi keputusan. Pengawasan polisi atas semua kegiatan itu harus nyata, tanpa menjadi tekanan;
- b. Bertindak tepat pada keadaan-keadaan konflik: polisi harus dapat mengatasi perselisihan di antara masyarakat atau mengendalikannya serta menyatukan kegiatan instansi-instansi yang lebih tepat. Polisi hanya bertindak sebagai penampungan pertama, yang jika tidak menyangkut masalah keamanan secepat mungkin harus dialihkan kepada posisi pihak-pihak yang lebih ahli dan fungsional;
- c. Melaksanakan pemeriksaan dan penyidikan dalam kasus-kasus hukum. Di mana terjadi paling banyak pelanggaran terhadap peraturan hidup bermasyarakat atau telah banyak terjadi pelanggaran terhadap tertib hukum, maka penegakan hukum harus diberlakukan dengan tegas dan lugas;
- d. Bertindak mengatur untuk meningkatkan kondisi ketenteraman dan keamanan. Dari polisi dituntut secara teratur membantu meningkatkan dan memelihara keamanan dalam masyarakat sehari-hari. Tuntutan itu dilaksanakan dalam tugas polisi yang bervariasi, dari penunjukan jalan, mengatasi gangguan kecil, mengatur lalu lintas dan membina dengan pengumuman-pengumuman polisi yang berusaha menarik keikutsertaan pendapat-pendapat dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaannya;
- e. Mengakhiri keadaan-keadaan yang tidak dapat diterima.

Berdasarkan peran dan tugas polisi yang seperti diuraikan di atas, maka mentalitas atau kepribadian petugas polisi sebagai penegak hukum yang mencakup unsur pola interaksi sosial, sistem nilai-nilai, pola pikir, sikap, pola perilaku, dan sistem kaidah-kaidah. Kebudayaan polisi merupakan hasil suatu proses yang melembaga dalam diri lembaga

¹²² N.H.E. Van Heltn, Kode Jabatan Dalam Pimpinan Hirarkhis, Dalam Het Blauwe Recht Op Weg Naar Een Beroepscode Van De Politie (Hukum Biru Jalan Menuju Kode Jabatan Polisi), dalam Kunarto: Penyadur, Cipta Manunggal, 1999, hal. 127 - 128.

kepolisian dan anggota-anggotanya. Apabila kepribadian manusia pada umumnya dipengaruhi oleh faktor-faktor yang berasal dari dirinya dan lingkungan terdekatnya, lingkungan pendidikan formal dan tempat kerjanya, serta lingkungan sosial luas, maka polisi juga dipengaruhi oleh faktor-faktor tersebut. Sebagai unsur ABRI (sebelum pisah) pendidikan formal yang dialami polisi sangat menekankan pada disiplin dan hirarkhi dalam kelompok sosial. Sehingga dalam pelaksanaan hubungan antara bawahan dengan pimpinan merasa kaku. Namun ada positif negatifnya POLRI masuk ABRI yaitu, dari sisi positifnya POLRI dididik disiplin seperti disiplin ABRI, sedangkan negatifnya tidak mandiri, hirarchi kepangkatan dan dibentuk POLRI yang berwatak militer, hal ini tergambar dari sikap mental dan tindakan yang dilakukan aparat Kepolisian yang cenderung arogan dan tidak mampu untuk mengambil inisiatif sendiri di dalam menyelesaikan persoalan pelanggaran lalu lintas di lapangan, selalu menunggu instruksi pimpinan dan memilih tindakan yang berorientasi kepada keuntungan finansial, ini semua bertolak belakang dari tugas dan tanggung jawab POLRI.

Tugas polisi bukanlah tugas yang terintegrasi dengan unsur ABRI yang lain. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 (Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan) sebagai dasar hukum pelaksanaan tugas polisi lalu lintas menyebutkan pihak yang mempunyai kewenangan di bidang lalu lintas adalah sebagai berikut:

Pasal 53 UU No. 14 Tahun 1992

- (1) Selain Pejabat polisi negara Republik Indonesia, pejabat pegawai negeri sipil di lingkungan departemen yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pembinaan di bidang lalu lintas dan angkutan jalan, diberi kewenangan khusus sebagai penyidik sebagai mana dimaksud dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang lalu lintas dan angkutan jalan.

Sedangkan kewenangan dan ruang lingkup pemeriksaan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1993 Tentang Pemeriksaan Kendaraan Bermotor di Jalan khususnya Bab II Tentang Pemeriksaan dan Ruang Lingkup Pemeriksaan dan Bab III Tentang Wewenang Pemeriksaan dan Pelaksanaan Pemeriksaan.

Walaupun ditentukan sedemikian, namun dalam realitanya kedudukan POLRI setelah pisah dari ABRI pada saat penegakan hukum di bidang lalu lintas di lapangan masih nampak fenomena-fenomena / gambaran sekaligus merupakan kendala-kendala yang bersifat intern maupun ekstern yaitu berupa :

1. Lepasnya POLRI dalam tubuh ABRI, dalam melaksanakan penegakan hukum di bidang lalu lintas, masih nampak tindakan yang bersifat diskriminatif, dalam arti bahwa terhadap pelanggaran lalu lintas yang dilakukan oleh aparat ABRI, POLRI tidak mengambil tindakan yang seharusnya. Kondisi ini digambarkan oleh data statistik kepolisian yang tidak menempatkan pelanggaran lalu lintas oleh ABRI dalam daftar pelanggaran yang terjadi;

2. Setelah lepasnya POLRI dari ABRI, masih dijumpai adanya operasi lalu lintas yang dilakukan secara gabungan, terlihat bukan merupakan operasi penertiban lalu lintas, melainkan merupakan penjagaan akan terjadinya huru-hara. Kondisi ini digambarkan peralatan lengkap ABRI yang diperlihatkan dalam operasi;
3. Bahwa setelah POLRI dipisahkan dengan ABRI, bias dari pola pembinaan lama masih mewarnai penegakan hukum di bidang lalu lintas yang dilakukan oleh aparat POLRI, seperti dengan mengedepankan tindakan "represif" di dalam menyelesaikan kecelakaan lalu lintas yang terjadi.
4. Sering terjadi laporan yang diterima adanya kecelakaan lalu lintas oleh masyarakat tidak segera ditindak lanjuti oleh petugas Satlantas. Hal ini memperlihatkan Polisi bekerja secara lamban. Akibat keterlambatan Polisi lalu lintas melakukan penanganan di TKP, sehingga menjadikan korban lalu lintas semakin dirugikan (menderita).
5. Sering terjadi penanganan terhadap pelaku pelanggaran lalu lintas di jalan secara kasar, hal ini sering terjadi pada saat dilakukannya pemeriksaan surat-surat kendaraan bermotor, apabila pengemudi bertindak yang tidak sopan/tidak berkenan terhadap petugas lalu lintas.
6. Masih adanya operasi lalu lintas tanpa dilengkapi surat perintah tugas yang sah, sehingga hal ini tindakannya tidak bisa dipertanggungjawabkan oleh kesatuan.

7. Sering terjadinya penyitaan surat-surat maupun kendaraan bermotor sebagai barang bukti terhadap pelanggar lalu lintas tanpa diberi adanya surat bukti penyitaan.
8. Sering terjadi praktek penyelesaian terhadap pelanggaran lalu lintas di luar proses peradilan (denda damai).¹²³
9. Bahwa kebijakan penegakan hukum di bidang lalu lintas yang diterapkan oleh POLRI, setelah keluar dari ABRI masih didasarkan kepada "Doktrin", yaitu kinerja disandarkan kepada instruksi dan pertanggungjawaban terhadap atasan.¹²⁴ Sehingga belum memperlihatkan adanya pertanggungjawaban kepada lingkungan (korban/pelapor/masyarakat).
10. Hampir di semua kesatuan kesatuan POLRI dari yang terkecil sampai yang terbesar, pimpinan Polantas selalu dibebani tugas-tugas yang berbau biaya, ada tamu, ada inspeksi, ada tugas ekstra seperti mengadakan peringatan-peringatan, sumbangan-sumbangan, perjalanan pimpinan dan lain-lain, dan akhirnya yang menjadi korban adalah masyarakat yang membutuhkan pelayanan Polantas. Hal ini bisa mempengaruhi kredibilitas POLRI dalam melaksanakan tugas sebagai pelayan masyarakat dibidang keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu

¹²³ Lihat Sarlito W. Sarwono, Polisi dan Masyarakat : Tinjauan Psikologis Sosial, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hal. 2-3.

¹²⁴ Lihat Satjipto Rahardjo, Polisi Berwatak Sipil, makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Membangun Polisi Indonesia yang Berkarakter Sipil, Diselenggarakan oleh Pusat Studi Kepolisian FH UNDIP, Dalam rangka Dies Natalis FH.UNDIP, Tahun 1999, Semarang, 8 Juli 1999, hal. 14 – 15.

lintas dan sebagai bukti bahwa birokrasi kepolisian dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat masih bersifat feodal¹²⁵.

Adapun kendala yang bersifat ekstern yaitu yang berasal dari luar Polisi Lalu Lintas dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Instrumen Hukum/Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, masih produk peraturan lama (POLRI unsur ABRI), sedangkan kebijakan pemerintah di bidang hukum yang baru hanya terbatas pada Tap MPR No. VI dan VII/MPR/2000, Keppres No. 89/2000, Inpres No. 2 Tahun 1999 serta Kep. Menhankam Pangab No. 05/P/III/1999 saja. Peraturan inipun bukan merupakan peraturan yang setingkat dengan undang-undang yang ada, sehingga kebijakan di bidang hukum belum dapat dijalankan sepenuhnya, yang akhirnya dapat mempengaruhi pelaksanaan tugas lalu lintas di lapangan (bersifat ragu-ragu).
2. Keterbatasan anggaran untuk operasional di lapangan belum memadai. Hampir semua informan yang diwawancarai adanya kekurangan anggaran operasional di Satlantas Poltabes Semarang, yang pada gilirannya memunculkan eksekusi negatif di lapangan, karena tugas tetap harus dilaksanakan.¹²⁶
3. Budaya masyarakat dalam penyelesaian pelanggaran lalu lintas melalui denda damai masih tinggi. Ini menunjukkan mentalitas POLRI dan

¹²⁵ Lihat Soctandyo Wignjosobroto, Masyarakat Sipil Indonesia : Suatu Model Kehidupan Bermasyarakat Dan Bernegara Yang Dicitakan Terwujudnya Di Negeri ini, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Membangun Polisi Indonesia Yang Berkarakter Sipil", PSK. FH.UNDIP, Semarang, tanggal 8 Juli 1999.

¹²⁶ Wawancara terhadap Perwira Lantas, 17 September 2000.

partisipasi masyarakat dan kepatuhan/kesadaran hukum terhadap bidang lalu lintas masih rendah.

4. Masih adanya intervensi terhadap penyelesaian pelanggaran/kecelakaan lalu lintas baik yang bersifat intern/eksternal atau vertikal/horisontal.

B. Langkah-langkah Yang Diterapkan Dalam Rangka Penegakan Hukum Lalu Lintas Setelah POLRI Pisah Dari ABRI

Terjadinya pergeseran-pergeseran dalam tugas-tugas kepolisian sebagai bias penempatan POLRI dalam struktur ABRI yang kemudian mendasari dipisahkannya POLRI dari ABRI, selanjutnya melahirkan suatu tuntutan membenahan lembaga kepolisian.

Pembenahan lembaga kepolisian ini dimaksudkan untuk mengembalikan keberadaan POLRI pada posisi yang sebenarnya, yaitu sebagai aparat penegak hukum, pembina keamanan dan ketertiban serta pelayan masyarakat¹²⁷. Khususnya dalam penegakan hukum di bidang lalu lintas, langkah-langkah membenahan yang dimaksudkan dapat dilakukan melalui perbaikan infra struktur dan supra struktur dari lembaga kepolisian. Penjelasan terhadap langkah-langkah tersebut diuraikan sebagai berikut:

¹²⁷ Zainal Abidin, Dinamika Peran Polisi Dalam Masyarakat, Makalah disampaikan dalam Seminar Kepolisian "Polisi Masyarakat Dan Negara", Sebuah Wacana Lintas, FH. UII, Yogyakarta, tanggal 13-14 Juli 1994, hal.1.

1. Langkah-langkah Yang Bersifat Yuridis Formal

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberadaan POLRI di masa yang akan datang dalam rangka mewujudkan komitmen polisi sebagaimana tuntutan zaman adalah :

Kebijaksanaan polisi secara internal (kelembagaan), kebijaksanaan yang harus diterapkan sebagai tindak lanjut dari komitmen pimpinan nasional tentang tanggung jawab POLRI untuk menangani masalah-masalah keamanan dalam negeri. Walaupun berbagai upaya telah dilakukan agar POLRI mampu melaksanakan tugas dan tanggung jawab tersebut, walaupun harus diakui bahwa jbaran baku dari pelaksanaannya sampai saat ini belum ada penjabaran yang konkret tentang apa dan bagaimana polisi di masa mendatang. Namun upaya terpenting yang perlu diprioritaskan adalah kebijakan tentang perubahan pola dan perilaku POLRI dalam bertindak khususnya yang berkaitan dengan penegakan hukum di bidang lalu lintas. Demikian juga kebijakan dibidang anggaran sejak tanggal 1 Juli 2000 mengenai anggaran operasional kepolisian sudah terpisah dari mabas ABRI dan beralih ke Departemen Pertahanan Keamanan, namun hingga saat ini realita anggaran tersebut belum bisa dikelola secara mandiri.

Sarana dan Prasarana polisi ke depan, hal ini dapat kita lihat dalam berbagai kasus yang melibatkan massal, pemboman dan beberapa kasus demonstrasi yang terjadi di jalan raya yang menyeret polisi terlibat

bentrokan dengan yang melakukan demonstrasi.¹²⁸ Belum lagi masalah kejahatan di bidang lalu lintas yang berdimensi baru dengan menggunakan piranti lunak yang canggih. Berdasarkan pengalaman tersebut, nampaknya piranti-piranti lunak yang lebih rinci (sambil melengkapi piranti keras) dan latihan-latihan terpadu untuk menangani rusuh massa dan berbagai masalah kemanusiaan lainnya, sehingga akhirnya polisi tidak selalu dituduh melanggar HAM.

Kemampuan Petugas, masalah kemampuan petugas lalu lintas berdasarkan penilaian dari para komandan dan pemegang komando kendali di lapangan (KODAL), seharusnya diubah bukan lagi berdasarkan hanya kekuatan pangkat semata-mata. Akan tetapi ke depan lebih ditonjolkan polisi-polisi yang punya kemampuan keilmuan dan kemampuan mendalami masalah-masalah lalu lintas yang muncul dalam masyarakat, sehingga menjadikan polisi lalu lintas yang lebih profesional. Dampak psikologi, akibat pelaksanaan tugas yang tidak terputus-putus, akan memberi pengaruh yang sangat besar terhadap penampilan perorangan.

Dalam hal menangani berbagai perubahan dalam masyarakat yang menghendaki polisi lalu lintas bisa berubah dalam sekejap, maka dipandang perlu berusaha membuat landasan yuridis yang memudahkan polisi lalu lintas melaksanakan tugas di lapangan, pemikiran tersebut dilatarbelakangi oleh pemikiran sebagai berikut:

¹²⁸ Nurfaizi, Op.Cit. hal.10.

- a. POLRI adalah institusi publik yang berwatak sipil dan dituntut untuk menjalankan peranannya yang sedemikian itu;
- b. POLRI menghadapi masyarakat sebagai sarana kontrol sosial yang harus dilindungi, polisi tanpa masyarakat bukan apa-apa;
- c. Doktrin polisi adalah melindungi, sedangkan doktrin militer adalah menghancurkan (musuh). Keduanya tidak dapat dipersatukan atau doktrin polisilah yang kalah atau “terkontaminasi”;
- d. Polisi melihat masyarakat tidak sebagai satuan absolut melainkan sebagai individu-individu. Pandangan seperti ini menghasilkan institusi diskresi, yaitu melihat karakteristik individual dari subjek yang dihadapi dalam tugas;
- e. Kultur polisi berbeda dengan kultur militer;
- f. Polisi adalah pasukan berseragam tetapi berjiwa sipil. Seorang polisi¹²⁹ pertama-tama adalah anggota masyarakat biasa, dan baru di tempat kedua ia seorang polisi. Polisi harus mengembangkan kepekaan sipil;
- g. Polisi menghadapi manusia, bukan musuh. Ia menghadapi persoalan-persoalan trans sejarah, yaitu menghadapi atau berurusan dengan masalah-masalah fundamental masyarakat dan dengan hidup matinya masyarakat;
- h. Polisi dalam berurusan dengan masyarakat menjadi bagian dari hukum.

¹²⁹ Lihat Satjipto Rahardjo, Membangun Polisi Indonesia Baru, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Polisi III, tentang POLRI Sipil Yang mandiri, Berdaya dan Profesional untuk menjamin Integritas Bangsa, PSK.FH.UNDIP, Semarang, tanggal 22-23 Oktober 1998, hal.5.

- Oleh sebab itu demi efisiensi dan kerapian struktur harus dipertegas kedudukan POLRI sebagai bagian dari sistem penegakan hukum, kalau tidak semuanya akan menjadi kacau;
- i. Tugas kepolisian berurusan dengan keadilan, karena ia merupakan bagian dari sistem peradilan pidana. Oleh karena itu kecuali mengembangkan kepekaan sipil polisi juga harus mengembangkan kepekaan keadilan;
 - j. Polisi itu mewakili moral masyarakat yaitu memenangkan kebaikan dan mengalahkan keburukan, ketidakadilan. Dengan demikian pekerjaan polisi penuh dengan persoalan-persoalan moral, dan itu menunjukkan tempat polisi dalam kawasan sipil;
 - k. Kapolri harus memegang puncak komando kepolisian, karena hanya seorang yang berasal dari kalangan polisi profesional akan mampu memahami dan menjalankan fungsi kepolisian dengan baik;
 - l. Polisi keluar dari ABRI bukan tujuan, melainkan suatu langkah saja dalam pengembangan polisi menuju ke tujuan yang sesungguhnya yaitu polisi yang diarahkan untuk membentuk sosok POLRI yang mandiri, sehingga mampu menjalankan fungsi-fungsi kepolisian secara otentik dan profesional.¹³⁰

¹³⁰ Lihat Bimantoro, Isu-isu Strategis Dalam penegakan Hukum Dan Ketertiban Umum Serta Pemelihara Kamdagri Berdasarkan Visi, Misi, Kekuatan, Kelemahan, Peluang Dan Tantangan Yang Dimiliki Oleh POLRI, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Polisi Indonesia V, tentang Peran POLRI Sebagai Akselerator Demokratisasi Masyarakat Indonesia, PSK.FH.UNDIP, Semarang, tanggal 22 Nopember 2000, hal.72.

Berdasarkan sasaran di atas maka berbagai upaya secara yuridis telah dilakukan, antara lain:

- a. Mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Langkah-Langkah Kebijakan Dalam Rangka Pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
- b. Keputusan Menteri Pertahanan Keamanan Panglima Angkatan Bersenjata Nomor: Kep/02/M/III/1999 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Pertahanan Keamanan Nomor: Kep/04/I/1997 Tentang Pelimpahan Wewenang Penyelenggaraan Kegiatan Operasional Kepolisian;
- c. Keputusan Menteri Pertahanan Keamanan Panglima Angkatan Bersenjata Nomor: Kep/05/P/III/1999 Tentang Pelimpahan Wewenang Penyelenggaraan Pembinaan Kepolisian RI;
- d. Keputusan Menteri Pertahanan Keamanan Panglima Tentara Nasional Indonesia Nomor Kep: 09/M/VI/1999 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pembinaan Personil Dan Tenaga Manusia Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- e. Tap MPR RI No. VI/MPR/2000 Tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- f. Tap MPR RI No. VII/MPR/2000 Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia Dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Melihat langkah-langkah yuridis yang telah dilakukan di atas, hanya dua yaitu huruf e dan f yang belum menyentuh persoalan pokok. Dua peraturan dengan Tap tersebut sampai dengan saat ini juga belum bisa dilaksanakan dengan sempurna, hal ini akibat belum adanya peraturan setingkat UU yang menindaklanjuti kedua Tap tersebut. Selama UU kepolisian yang sekarang belum diubah terlebih dahulu, masalah yuridis dalam melaksanakan tugas-tugas kepolisian secara mandiri sepenuhnya belum bisa dilaksanakan.

Langkah-langkah perubahan POLRI secara yuridis formal perlu dilakukan dengan secepat-cepatnya, hal ini mengingat penyelenggaraan negara di era reformasi harus menganut paradigma baru menuju masyarakat madani yang menjunjung tinggi: "Supremasi hukum", moral dan etika, demokratisasi, hak asasi manusia, dan transparansi serta keadilan." Paradigma tersebut sekaligus merupakan tantangan dalam upaya kepolisian di masa depan yang harus diakomodasikan secara struktural, instrumental dan kultural¹³¹

Langkah-langkah di atas juga secara sub kultural harus dapat diwujudkan dalam manajemen polisi lalu lintas, di mana TNI (dulu ABRI) tidak perlu lagi dijadikan sebagai salah satu bagian dari razia-razia yang dilakukan oleh POLANTAS. Oleh karena itu perlu ada perubahan yang

¹³¹ Nurfaizi, Kedudukan dan Fungsi POLRI Pasca pemisahan Dari ABRI, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Membangun Kultur POLRI", diselenggarakan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, tanggal 23 September 1999, hal.2.

mendasar dalam bidang lalu lintas dan angkutan jalan, artinya perlu ada peninjauan kembali terhadap peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan kedudukan POLRI sebagai penegak hukum di bidang lalu lintas.

2. Langkah-Langkah Teknis Operasional Dalam Penegakan Hukum Di Bidang Lalu Lintas ¹³²

Sejalan dengan tekad bangsa Indonesia untuk melaksanakan reformasi, maka berdasarkan Instruksi Presiden No. 2 Tahun 1999 Tentang Langkah-langkah Kebijakan Dalam Rangka Pemisahan Kepolisian Negara R.I. dari ABRI, secara bertahap dilakukan langkah-langkah dalam rangka reformasi POLRI dengan memisahkan organisasi POLRI dari ABRI sejak tanggal 1 April 1999 dan menempatkan sistem dan penyelenggaraan pembinaan kekuatan dan operasional POLRI pada Departemen Hankam.

Pelaksanaan reformasi POLRI tersebut merupakan momentum/wujud dimulainya kemandirian lembaga kepolisian dalam rangka meningkatkan profesionalisme¹³³ yang wajib ditindaklanjuti oleh POLRI untuk merumuskan kembali kedudukan, tugas dan peran POLRI

¹³²Mabes Polri, Reformasi Menuju Polri yang Profesional, Dispen Mabes, Jakarta, 1999, hal. 18.

¹³³Lihat Kunarto, Beberapa Faktor Penentu Kultur POLRI, Permasalahan dan Pemetaan Pemikiran, Makalah disampaikan dalam seminar Nasional "Membangun Kultur POLRI" diselenggarakan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, tanggal 23 September Tahun 1999, hal. 18.

yang sesuai aspirasi masyarakat yang mengarah pada kehidupan negara yang lebih demokratis dalam tatanan masyarakat madani.¹³⁴

Penegakan hukum di bidang lalu lintas secara umum dapat diartikan sebagai usaha dan kegiatan yang dilaksanakan di bidang lalu lintas agar undang-undang dapat ditaati oleh setiap pemakai jalan dalam rangka menciptakan keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas, serta memberikan perlindungan masyarakat guna tercapainya kesejahteraan masyarakat.¹³⁵

Penegakan hukum lalu lintas bersifat preventif dan represif, preventif artinya untuk mencegah serta mengurangi kesempatan maupun peluang terjadinya kemacetan, pelanggaran, dan kecelakaan lalu lintas sedangkan yang bersifat represif adalah tindakan-tindakan penegak hukum bertujuan untuk menindak para pelanggar sampai tuntas ke pengadilan atau tindakan lain yang bersifat non penal (*represive non yustisi*).

Tindakan non penal yang terpenting di sini adalah perlunya diintegrasikan program-program yang berorientasi sektoral yang khusus ditujukan kepada pemakai jalan ataupun peningkatan prasarana dan sarana, termasuk upaya *techno prevention (traffic management)*. Terakhir yang tidak kalah pentingnya adalah upaya melibatkan masyarakat dalam penegakan hukum di bidang lalu lintas. Peran masyarakat ini sangat perlu

¹³⁴ Lihat Mulyana W.Kusumah, Kepolisian Sebagai Instrumen Masyarakat Madani, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Polisi Indonesia V, tentang Peran Polisi sebagai Akselerator Demokratisasi Masyarakat Indonesia, PSK.FH.UNDIP, Semarang, tanggal 22 Nopember 2000, hal.81.

¹³⁵ Lihat Anton Tabah, Reformasi Kepolisian, Sahabat, Klaten, 1998, hal.91.

terutama dalam hal pengawasan. Peran serta masyarakat harus dirumuskan secara khusus dalam perundang-undangan lalu lintas. Upaya melibatkan masyarakat harus diimbangi pula dengan pencantuman sanksi bagi aparat yang melakukan penyimpangan.

Langkah-langkah operasional POLRI dalam penegakan hukum di bidang lalu lintas berawal dan harus berakhir pada bidang pendidikan. Atau dengan kata lain semua unsur yang berhak menentukan kebijakan di bidang kepolisian harus memprioritaskan program-program perbaikan dan pemberdayaan sistem pendidikan¹³⁶, yang disesuaikan dengan profesionalisme dan kultur kepolisian. Sehingga dapat memberikan kontribusi pengetahuan dan keterampilan yang khas, yang tidak terkontaminasi oleh profesi-profesi lain yang tidak sesuai dengan kultur kepolisian sebagaimana yang diharapkan dengan adanya tuntutan masyarakat yang demokratis .

¹³⁶ Bimantoro, Peran Akpol Menyiapkan SDM Handal, Edisi No. 222–Desember 2000, hal. 4.

BAB IV

PENUTUP

Mengakhiri penguraian “Pengaruh Dipisahkannya POLRI dari ABRI Terhadap Penegakan Hukum di Bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan”, berikut dikemukakan pokok-pokok pemikiran yang berorientasi kepada pembahasan terhadap permasalahan yang telah dirumuskan dan ditetapkan. Kemudian dengan menganalisis terhadap fenomena-fenomena kinerja Kepolisian baik sebelum dan sesudah pisah dari ABRI khususnya dalam penegakan hukum di bidang lalu lintas yang tergambar, pada akhir tulisan ini juga dikemukakan beberapa pokok pemikiran, yang diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi penentu kebijakan. Bertolak dari uraian di atas, maka penguraian bab ini diklasifikasikan ke dalam :

A. Kesimpulan

Atas dasar analisis yang dilakukan terhadap data dan fakta yang diperoleh selama penelitian dilakukan, maka kesimpulan yang diperoleh adalah :

1. Terhadap permasalahan pertama, diperoleh gambaran bahwa kedudukan POLRI selama puluhan tahun menjadi bagian integral dari ABRI atau unsur Angkatan Bersenjata mengakibatkan POLRI tidak mandiri serta dalam pelaksanaan tugasnya selalu berada di bawah bayang-bayang ABRI. Kondisi demikian menyebabkan hukum tidak bisa ditegakkan sesuai dengan tuntutan keadilan yang ada dalam masyarakat. Penegakan hukum

di bidang lalu lintas jauh lebih mudah diintervensi oleh ABRI baik sebelum maupun setelah POLRI pisah dari ABRI.

Intervensi yang terlalu mendalam terhadap POLRI lebih memberikan peluang untuk tidak mencatat adanya suatu pelanggaran yang dilakukan oleh TNI/POLRI khususnya penegakan hukum dibidang lalu lintas. Malah di kalangan POLRI sendiri merasa terlindungi semasa masih berada dalam ABRI. Kenyataan yang ada mengungkapkan bahwa pemisahan POLRI dari ABRI belum sepenuhnya dilaksanakan.

Perubahan sebagai akibat pemisahan POLRI dari ABRI belum ditindaklanjuti sampai dengan di tingkat undang-undang dan peraturan pelaksana lainnya. Namun perubahan tersebut baru pada taraf kebijakan, seperti kebijakan perubahan penggunaan istilah penyebutan kepangkatan, sistem pendidikan maupun perubahan sikap dan perilaku dalam penindakan terhadap pelanggar lalu lintas. Walaupun secara riil POLRI sudah pisah dari ABRI dalam bidang lalu lintas masih saja penegakan hukum oleh kalangan POLRI sering menggunakan kekuatan TNI, terutama dalam melakukan razia gabungan.

Dengan dipisahkannya POLRI dari ABRI khususnya dalam penegakan hukum di bidang lalu lintas, walaupun pada saat sekarang ini belum menunjukkan perubahan yang mendasar dan drastis bagi aparat kepolisian dalam penegakan hukum, karena memang masih banyak menunjukkan sikap-sikap militerisme. Namun, pemisahan ini merupakan langkah utama dan mendasar bagi Kepolisian untuk merubah diri dan

mekanisme kerjanya sebagai *public service* di dalam penegakan hukum di bidang lalu lintas.

2. Terhadap permasalahan kedua, sehubungan dengan langkah-langkah yang sudah dilakukan dalam rangka pemisahan POLRI dari ABRI, terutama langkah-langkah yuridis formal masih sangat prematur. Artinya pemisahan tersebut belum disertai dengan percepatan pergantian perangkat undang-undang yang dibutuhkan. Dengan demikian akan mengakibatkan atau mempengaruhi juga bidang penegakan hukum.

Langkah-langkah teknis operasional yang harus dilakukan untuk membuat POLANTAS lebih mandiri antara lain peningkatan dan perbaikan sistem pendidikan, lebih membuka peran masyarakat untuk pengawasan, meningkatkan profesionalisme dan merubah sikap dan perilaku Polri dalam bertindak di lapangan dan perlunya manajemen lalu lintas terpadu serta memanfaatkan upaya non penal seperti *techno prevention*.

B. Saran / Rekomendasi

1. Untuk mewujudkan jati diri kepolisian sebagai "*public service*" bagi masyarakat, bukan merupakan persoalan yang sederhana, melainkan sebaliknya. Kompleksitas persoalan yang melingkupi lembaga Kepolisian selama ini, menuntut adanya upaya komprehensif dari segenap pihak di dalam menempatkan kepolisian pada posisi yang sebenarnya. Oleh karenanya, pembenahan terhadap lembaga Kepolisian hendaknya paling

utama adalah adanya kemauan politis dari kepolisian sendiri untuk melakukan perubahan. Upaya perubahan terhadap pemisahan POLRI dengan unsur ABRI perlu waktu yang agak lama, dikarenakan merubah sikap dan perilaku POLRI yang sudah sedemikian membudaya militeristik. Oleh karena itu selain perubahan terhadap peraturan perundang-undangan untuk menuju pelaksanaan tugas secara praktis dilapangan, hal ini demi kepastian hukum. Jauh lebih penting lagi untuk dilakukan juga adalah perubahan pola pikir dan perilaku dalam bertindak dari polisi secara umum dan polisi lalu lintas khususnya untuk meninggalkan cara-cara lama yang bersifat militer. Agar pengaruh unsur TNI bisa sama sekali hilang, maka kewenangan menindak masalah pelanggaran lalu lintas harus sepenuhnya diberikan kepada polisi lalu lintas baik sipil maupun militer.

2. Untuk mempercepat upaya pemandirian POLRI sebagai penegak hukum di jalanan langkah-langkah yuridis formal dan langkah teknis operasional harus dilakukan serentak dan berkesinambungan. Sehubungan dengan datangnya era keterbukaan, maka peran serta masyarakat mau tidak mau harus dikedepankan baik sebagai pelaku, pengguna, pengawas, serta pihak yang bisa memasukkan saran mulai dari proses pembuatan undang-undang itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku:

- Ali, Ahmad., Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum, Yarsif Watampone, Jakarta, 1988.
- Alimandan., Sosiologi, Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda, Rajawali - Press, Jakarta, Cetakan ke-2, 1992.
- Arief, Barda Nawawi., Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan Dan Pengembangan Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1988.
- Atmasasmita, Romli., Strategi Pembinaan Pelanggar Hukum Dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia, Alumni, Bandung, 1982.
- , Hak Asasi Manusia Dan Penegakan Hukum, Bina Cipta, Bandung, 1997
- , Sistem Peradilan Pidana Perspektif Eksistensialisme Dan Abolisionisme, Bina Cipta, Bandung, 1997.
- Badan Pembinaan Hukum ABRI., 30 Tahun Perkembangan Peradilan Militer di Indonesia, Jakarta, 1976.
- Barker, Thomas & David L. Carter., Police Diviance (Penyadur: Kunarto dan Khobibah M. Arief Dimiyanti), Cipta Manunggal, Jakarta, 1999.
- Bayley, David H., Police For The Future (Kunarto: Penyadur), Cipta Manunggal, Jakarta, 1998.
- Black, Donald., The Behavior Of Law, Academic Press, New York, 1976
- Blau, Peter, dan Meyer., Birokrasi Dalam Masyarakat Modern (terjemahan) oleh Gory R. Jusuf, UI – Press, Jakarta, 1987.
- Craib, Ian., Teori-Teori Ilmu Sosial Modern Dari Parsons Sampai Habermas (terjemahan), Rajawali, Jakarta, 1986.
- Djamin, Awaloedin., Administrasi Kepolisian: Kenyataan Dan Harapan, Sanyata Sumanasa Wira, Sespim POLRI Lembang, Bandung, 1995.
- Eisenberg, Terry., Projek Penyetaraan: Upaya Mengurangi Konflik Antara POLRI Dan Masyarakat. Dalam John R. Snibbe dan Homa M. Snibbe, Urban Police In Transition A Psychological & Sociological Review With 42 Contribution (Kunarto: Penyadur), Cipta Manunggal, Jakarta, 1999.

- Etzioni, Amitai., Organisasi-Organisasi Modern (terjemahan oleh Suryatim), UI – Press, Jakarta, 1985.
- Faal, M., Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian), Pradnya Paramita, Jakarta, 1991.
- Faisal, Sanapiah., Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar Dari Aplikasi, Yayasan A3, Malang, 1990.
- Ferial, Manaf., Penggunaan Wewenang Tindakan POLRI Berdasarkan Asas Kewajiban, Dalam Bunga Rampai Hukum Kepolisian Di Indonesia, Tarsito, Bandung, 1985.
- Gaffar, Affan., Dua Tradisi Keilmuan, Fisipol – UGM, Yogyakarta, 1989.
- Giddens., Central Problem In Social Theory, Mc. Milan Education Ltd., London, 1983.
- Hamzah, Andi., Pelaksanaan Peradilan Pidana Berdasarkan Teori Dan Praktik, Rineka Cipta, Jakarta, 1994.
- Harahap, Yahya M., Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan Dan Penyelesaian Sengketa, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- Harsono, Soni., Strategi Penanggulangan Masalah Lalu Lintas, Dalam Kunarto Penyunting, Merenungi Kritik Terhadap POLRI: Masalah Lalu Lintas, Cipta Manunggal, Jakarta, 1999.
- Kelling, George L. & Chaterine M. Coles., Fixing Broken Windows Restoring Order & Reducing Crime In Our Communities (Kunarto: Penyadur), Cipta Manunggal, Jakarta, 1998.
- Kunarto dan Anton Tabah., Polisi, Harapan Dan Kenyataan, Cipta Manunggal, Jakarta, 1995.
- Kunarto., Merenungi Kritik Terhadap POLRI II, Cipta Manunggal, Jakarta, 1996.
- , Etika Kepolisian, Cipta Manunggal, Jakarta, 1997.
- , Perilaku Organisasi POLRI, Cipta Manunggal, Jakarta, 1997.
- , POLRI Mandiri, Seri : Merenungi Kritik Terhadap POLRI, Buku ke-4, Cipta Manunggal, Jakarta, 1998.

- , Kapita Selekta Bimbingan Tenaga Manusia POLRI, Cipta Manunggal, Jakarta, 1999.
- , Merenungi Kritik Terhadap POLRI Buku ke-5: Masalah Lalu Lintas, Cipta Manunggal, Jakarta, 1999.
- Mabes POLRI., Setengah Abad POLRI Melayani Masyarakat, Dispenpol, Jakarta, 1995.
- , Reformasi Menuju POLRI Yang Profesional, Dispenpol, Jakarta, 1999.
- Mere, Gories, et al., Kamus Kepolisian, Grasindo, Jakarta, 1999.
- Moleong, Lexy J., Metode Penelitian Kualitatif, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1990.
- Muladi., Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Badan Penerbit FH UNDIP, Semarang, 1995.
- , Hak Asasi Manusia, Politik Dan Sistem Peradilan Pidana, Badan Penerbit FH UNDIP, Semarang, 1997.
- Nasution S., Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif, Tarsito, Bandung, 1996.
- Parker, L. Craig, Jr., The Japanese Police System Today An American Perspective (Kunarto: Penyadur), Cipta Manunggal, Jakarta, 1998.
- Rahardjo, Satjipto., Masalah Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis), Sinar Baru, Bandung, 1983.
- , Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Robin, Stephen P., Teori Organisasi, Struktur, Desain, dan Aplikasi, Arcan, Jakarta, 1995.
- Sahetapy., Que Sera Sera, Dalam Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia, Eresco, Bandung, 1995.
- Soekanto., Soerjono, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983.
- , Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali – Press, Jakarta, 1988.
- , Polisi Dan Lalu Lintas (Analisis Menurut Sosiologi Hukum), Mandar Maju, Bandung, 1990.

- , Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993.
- SESPIM POLRI, Pemberdayaan Kepolisian Negara RI Dalam Era Globalisasi (Suatu Kajian Ilmiah), Lembang, tanggal 17 Agustus 1998.
- Soemitro, Ronny Hanitijo., Metodologi Penelitian Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- , Metodologi Penelitian Hukum Dan Yurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- , Perspektif Sosial Dalam Permasalahan Masalah-Masalah Hukum, CV Agung, Semarang, 1989.
- Sarwono, Sarlito W., Polisi Dan Masyarakat : Tinjauan Psikologis Sosial, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993.
- Souryal, Sam S., Ethics And Criminal Justice In Search Of The Truth (Kunarto: Penyadur), Cipta Manunggal, Jakarta, 1999.
- Sudarto., Hukum Dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1986.
- Sullivan, John L., Pengantar Ilmu Kepolisian, Pusat Pengembangan Ilmu Dan Teknologi Kepolisian PTIK, Jakarta, 1999.
- Susanto, I.S., Kriminologi, Badan Penerbit FH UNDIP, Semarang, 1990.
- Tabah, Anton., Polisi Budaya dan Politik (Perenungan Diri Usia Setengah Abad), Sahabat, Klaten, 1996.
- , Reformasi Kepolisian, Sahabat, Klaten, 1998.
- Thoha, Miftah, Perspektif Perilaku Birokrasi, Dimensi-Dimensi Prima Umu Administrasi Negara II, Rajawali Press, Jakarta, 1991.
- Thomas, S. Nasution., Buku Penuntun Membuat Tesis, Skripsi, Disertasi, Dan Makalah, Bina Aksara, Jakarta, 1996.
- United Nations., Trend In Crime And Criminal Justice 1970 - 1980 In The Context Of Socio Economic Change, United Nations Office At Vienna, New York, 1992.
- Van Heltn, N.H.E., Kode Jabatan Dalam Pimpinan Hirarkhis, Dalam Het Blauwe Recht Op Weg Naar Een Beroepstcode Van De Politie (Hukum Biru Jalan

Menuju Kode Jabatan Polisi), (Kunarto: Penyadur), Cipta Manunggal, Jakarta, 1999.

Villiers, Peter., Better Police Ethics A Practical Guide (Kunarto: Penyadur), Cipta Manunggal, Jakarta, 1999.

Winardi., Teori Sistem Dan Analitis Sistem, Karya Nusantara, Jakarta, 1980.

Yayasan Dharma Enam Delapan., Faktor Penyebab Kecelakaan dan Pelanggaran Lalu Lintas, Jakarta, 1997.

B. Makalah

Arief, Barda Nawawi., Kepolisian Dalam Perspektif Kebijakan Kriminal dan Sistem Peradilan Pidana, Makalah disampaikan dalam seminar Nasional Polisi Indonesia III, tentang POLRI Sipil yang Mandiri, Berdaya dan Profesional untuk menjamin Integritas Bangsa, PSK.FH-UNDIP, Semarang, tanggal 22-23 Oktober 1998.

Abidin, Zaenal., Dinamika Peran Polisi Dalam Masyarakat, Makalah disampaikan dalam Seminar Kepolisian "Polisi Masyarakat dan Negara", sebuah wacana lintas, FH.UII, Yogyakarta, tanggal 13-14 Juli 1994.

Bimantoro., Isu-isu Strategis Dalam Penegakan Hukum Dan Ketertiban Umum Serta Pemeliharaan Kamdagri Berdasarkan Visi, Misi, Kekuatan, Kelemahan, Peluang Dan Tantangan Yang Dimiliki Oleh POLRI, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Polisi Indonesia V, tentang peran POLRI sebagai Akselerator Demokratisasi Masyarakat Indonesia, PSK.FH.UNDIP, Semarang, tanggal 22 Nopember 2000.

Jacob T., Membangun Budaya POLRI Berorientasi Madani, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Membangun Kultur POLRI" diselenggarakan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, tanggal 23 September 1999.

Kunarto., Perkembangan Kepolisian RI Dalam Sistem Administrasi Negara Pada Era Reformasi, Makalah Dalam Seminar Kepolisian di SESPIM Lembang, Bandung, 29-7-1998.

———, Beberapa Faktor Penentu Kultur POLRI, Permasalahan dan Pemetaan Pemikiran, Makalah disampaikan dalam seminar Nasional "Membangun Kultur POLRI" diselenggarakan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, tanggal 23 September 1999.

- Kadaryanto., Prospektif Kemandirian POLRI Di Era Reformasi Sebagai Salah Satu Pilar Penegak Hukum Di Indonesia, Makalah Disampaikan dalam ceramah di FH.UNDIP, Semarang, tanggal 27 September 2000.
- Kusumah, Mulyana W., Kepolisian Sebagai Instrumen Masyarakat Madani, Makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional Polisi Indonesia V, tentang Peran Polisi Sebagai Akselerator Demokratisasi Masyarakat Indonesia, PSK.FH.UNDIP, Semarang, tanggal 22 Nopember 2000.
- Nurfaizi., Hambatan Dan Kesiapan Menuju POLRI Berpostur Sipil, Makalah Disampaikan Pada Seminar Nasional Membangun Polisi Indonesia Yang Berkarakter Sipil, FH – UNDIP, Semarang, 8-7-1999.
- , Kedudukan Dan Fungsi POLRI Pasca Pemisahan Dari ABRI, Makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional "Membangun Kultur POLRI", diselenggarakan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, tanggal 23 September 1999.
- Rahardjo, Satjipto., Tinjauan Sosiologis Reorientasi Kepolisian Negara RI Dalam Mengantisipasi Era Globalisasi, Makalah Seminar Kepolisian Negara RI, SESPIM Lembang, Bandung, 29-31 Juli 1998.
- , Membangun Polisi Indonesia Baru, Makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional Polisi III, tentang POLRI Sipil Yang Mandiri, Berdaya Dan Profesional untuk menjamin Integritas bangsa, PSK.FH.UNDIP, Semarang, tanggal 22-23 Oktober 1998.
- , Polisi Berwatak Sipil, Makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional "Membangun Polisi Indonesia Yang Berkarakter Sipil, PSK.FH.UNDIP, Semarang, tanggal 8 juli 1999.
- Roesli, Hary., Polisi Mahir Dan Tunduk Hukum, Makalah Disampaikan Pada Seminar Nasional "Membangun Polisi Indonesia Yang Berkarakter Sipil", Pusat Studi Kepolisian FH – UNDIP, Semarang, 8-7-1999.
- Susanto, I.S., Kajian Sosiologis Terhadap Polisi, Makalah Disampaikan dalam Simposium Nasional Polisi Indonesia, FH.UNDIP, Semarang, tanggal 19-20 Juli 1993.
- Wignjosoebroto, Soetandyo., Masyarakat Sipil Indonesia : Suatu Model Kehidupan Bermasyarakat Dan Bernegara yang Dicitakan Terwujudnya Di Negeri ini, Makalah Disampaikan Dalam Seminar nasional "Membangun Polisi Indonesia yang Berkarakter Sipil, PSK.FH.UNDIP, Semarang, tanggal 8 Juli 1999.

C. Jurnal Ilmiah dan Majalah

- Hamengkubuwono X, Sri Sultan., Kepemimpinan Perwira Menengah POLRI Menyongsong Milenium III, MTD Edisi No. 210, Semarang, Desember 1999.
- Kunarto., Apa Yang Perlu Diperhatikan Dalam Penegakan Hukum, Kompas, Jakarta, 10-5-2000.
- Bimantoro., Peran Akpol Menyiapkan SDM Handal, MTD Edisi 222, Semarang, Desember 2000.
- Masdiana, Erlangga., Polisi Tewas Dan Kejahatan Sebagai Raja, Kompas, Jakarta, 29-5-1999.
- , Kejahatan Sadis Dan Polisi Di Era Modernisasi, Suara Pembaharuan, Jakarta, 31-7-2000.
- Muhammad, Farouk., Perubahan Perilaku Dan Kebudayaan Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Pelayanan POLRI, Dalam Jurnal Polisi Indonesia, Tahun: 2, April 2000 – September 2000, Program Pascasarjana Kajian Ilmu Kepolisian UI Bekerjasama Dengan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2000.
- Rahardjo, Satjipto., Tentang Mafia Pengadilan, Kompas, Jakarta, 1998.
- Rifai, Eddy., Penerapan Sanksi UU Lalu Lintas Dan Kesadaran Hukum Masyarakat, Kompas, Jakarta, 29-8-1994.
- Senduk, Robert., Perlengkapan Anggota Lalu Lintas Saat Bertugas Di Lapangan, Penggunaan Dan Permasalahannya, Buletin Staf Ahli Kapolri (BULSAK) No. 01 Edisi Juli 1998.
- Suryohadiprodjo, Sayidiman., Masa Depan Kepolisian RI, Suara Pembaharuan, Jakarta, 30-9-1998.
- Susanto, I.S., Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial Dalam Masalah-Masalah Hukum, No. 9 Tahun 1992.
- Sutadi, Aryanto., Pokok-Pokok Pikiran Reformasi POLRI, Catatan yang tidak dipublikasikan.
- Winarta, Frans H., Keberadaan Tujuan Bersama Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Suatu Refleksi Terhadap Jalannya Peradilan Pidana Indonesia), Pro Justitia, Tahun XVI Nomor 1 Januari 1998 Universitas Parahiyangan, Bandung, 1998.

D. Peraturan Perundang-undangan

Inpres RI Nomor 2 Tahun 1999., Tentang Langkah-langkah Kebijakan Dalam Rangka Pemisahan Kepolisian Negara RI dari ABRI, Bhayangkara, Jakarta, TH. XII Edisi 045 Desember 1999.

Keputusan Menhankam Pangab Nomor: Kep/02/M/III/1999., Tentang Pencabutan Kep Menhankam Nomor: Kep/04/I/1997 Tentang Pelimpahan Wewenang Penyelenggaraan Kegiatan Operasional Kepolisian, Bhayangkara, Jakarta, TH. XII Edisi 045 Desember 1999.

Keputusan Menhankam Pangab Nomor: Kep/05/P/III/1999., Tentang Pelimpahan Wewenang Penyelenggaraan Pendidikan dan Pembinaan Kekuatan Kepolisian RI Dari Panglima ABRI Kepada Menhankam Sejak 1 April 1999, Bhayangkara, Jakarta, TH. XII Edisi 045 Desember 1999.

Keputusan Menhankam Panglima TNI Nomor: Kep/09/M/VI/1999., Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pembinaan Personil dan Tenaga Manusia Kepolisian Negara RI, Bhayangkara, Jakarta, TH. XII Edisi 045 Desember 1999.

Perpu Nomor 1 Tahun 1992., Tentang Penangguhan Mulai Berlakunya UURI Nomor 14 Tahun 1992., Tentang UULLAJ, Aneka Ilmu, Semarang, 1993.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1993., Tentang Pemeriksaan Kendaraan Bermotor di Jalan, Aneka Ilmu, Semarang, 1993.

Tap. MPR RI Nomor: VI/MPR/2000., Tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.

Tap. MPR RI Nomor: VII/MPR/2000., Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.

Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 1992., Tentang Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Aneka Ilmu, Semarang, 1993.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1988., Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 1995.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1988., Tentang Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 1995.

Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 1981., Tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, Aneka Ilmu, Semarang, 1996.

Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 1997., Tentang Hukum Disiplin Prajurit ABRI, Sinar Grafika, Jakarta, 1999.

Undang-Undang RI Nomor 27 Tahun 1997., Tentang Mobilisasi dan Demobilisasi, Sinar Grafika, Jakarta, 1999.

Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1997., Tentang Peradilan Militer, Sinar Grafika, Jakarta, 1999.

Undang- Undang RI Nomor 13 Tahun 1961 yang diperbaharui dengan Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 1997., Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.

Undang-Undang Dasar 1945., Sinar Grafika, Jakarta, 2000.