



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENERAPAN DISKRESI POLISI DALAM PELAKSANAAN
PASAL 291 AYAT (1) UNDANG-UNDANG RI NO. 22 TAHUN 2009
TENTANG LALU LINTAS DAN ANGKUTAN JALAN
(STUDI KASUS YOGYAKARTA)**

TESIS

**YOGIE RAHARDJO
1006789684**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
JAKARTA
JULI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Yogie Rahardjo

NPM : 1006789684

Tanda tangan : 

Tanggal : 16 Juli 2012



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Yogie Rahardjo

NPM : 1006789684

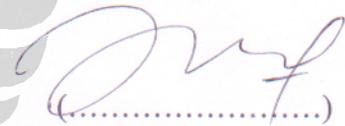
Program Studi : Hukum dan Sistem Peradilan Pidana

Judul Tesis : Penerapan Diskresi Polisi Dalam Pelaksanaan Pasal 291 Ayat
(1) Undang-Undang RI No. 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas
Dan Angkutan Jalan (Studi Kasus Yogyakarta)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum dan Sistem Peradilan Pidana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

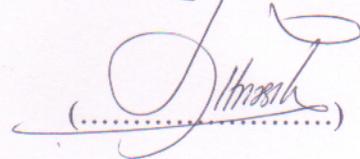
Pembimbing : Dr. Eva Achjani Zulfa, SH., MH.



Ketua : Prof. H. Mardjono Reksodiputro, SH., MA.



Penguji : Dr. Surastini Fitriasih, SH., MH.



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 16 Juli 2012

KATA PENGANTAR / UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena atas berkah dan rahmatnya saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini merupakan bagian dari persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa penulisan tesis ini dapat saya selesaikan atas bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu saya mengucapkan terima kasih kepada :

1. DR Eva Achjani Zulfa SH., MH. selaku dosen pembimbing saya yang telah menyediakan waktu, pikiran dan tenaga selama mengarahkan saya dalam penulisan tesis ini.
2. Prof H. Mardjono Reksodiputro SH., MA. sebagai narasumber dalam penelitian ini yang telah bersedia meluangkan waktu untuk wawancara dengan penulis.
3. AKP Lutfi dan Iptu Agung Firdausi dari Kepolisian Resor Kota Yogyakarta serta Kompol Joko Wiyono dari Direktorat Lalu Lintas Kepolisian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, para abdi dalem Kraton Yogyakarta dan anggota masyarakat Yogyakarta yang telah meluangkan waktunya untuk saya wawancarai dalam penulisan tesis ini.
4. Keluarga saya, terutama anak saya yaitu Nabila Kirana Putri yang menjadi semangat dan inspirasi dalam hidup saya.
5. Teman-teman senasib dan seperjuangan Angkatan 2010 dari Kejaksaan yang telah memberi semangat dan motivasi kepada saya.

Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan dari pihak yang telah membantu penulisan tesis ini dan semoga tesis ini bermanfaat bagi semua pihak.

Jakarta, 16 Juli 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Yogie Rahardjo
NPM : 1006789684
Program Studi : Hukum Dan Sistem Peradilan Pidana
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, setuju untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Non Eksklusif atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Penerapan Diskresi Polisi Dalam Pelaksanaan Pasal 291 Ayat (1) UU RI No. 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan (Studi Kasus Yogyakarta)

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non Eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmediakan/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Tanggal : 16 Juli 2012

Yang menyatakan



(Yogie Rahardjo)

ABSTRAK

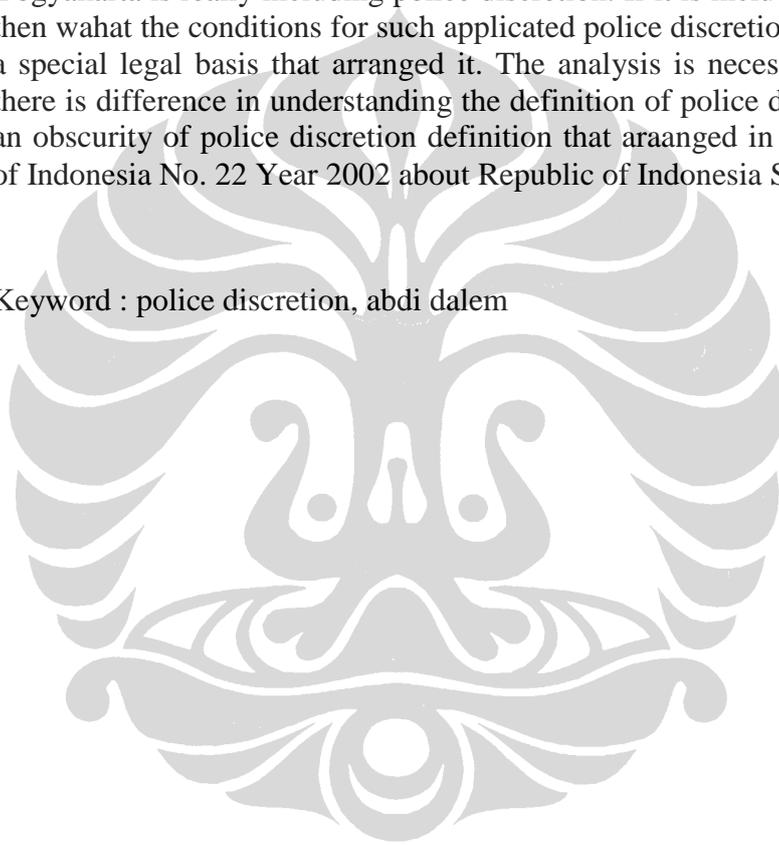
Diskresi polisi merupakan suatu kewenangan untuk bertindak atas penilaian sendiri yang berdasarkan kepentingan umum. Diskresi polisi diatur dalam Pasal 18 Ayat (1) UU RI No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Salah satu fenomena dilaksanakannya diskresi polisi yaitu dalam penerapan Pasal 291 Ayat (1) UU RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terhadap abdi dalem di Yogyakarta. Meskipun telah lama dilaksanakan, namun perlu dianalisa apakah tindakan polisi di Yogyakarta tersebut benar-benar termasuk diskresi polisi. Jika termasuk diskresi polisi, maka apa syarat-syarat untuk dapat dilaksanakannya diskresi polisi tersebut dan apakah diperlukan suatu dasar hukum yang khusus untuk emngaturnya. Analisa ini diperlukan mengingat bahwa adanya perbedaan pemahaman mengenai diskresi polisi antara masing-masing anggota kepolisian dan kurang jelasnya definisi mengenai diskresi polisi yang diatur dalam UU RI No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kata kunci : diskresi polisi, abdi dalem

ABSTRACT

Police discretion is an authority to act upon own judgement based on the common interest. Police discretion arranged in Article 18 Subsection (1) The Act of Republic of Indonesia No. 2 Year 2002 about Republic of Indonesia State Police. One of the phenomena of police discretion is in the application of Article 291 Subsection (1) The Act of Republic of Indonesia No. 22 Year 2009 about Traffic and Public Transportation against “abdi dalem” in Yogyakarta. Even though it has long been implemented, but it needs to be analysed whether the police action in Yogyakarta is really including police discretion. If it is including police discretion then what the conditions for such applied police discretion and whether it needs a special legal basis that arranged it. The analysis is necessary considering that there is difference in understanding the definition of police discretion and there is an obscurity of police discretion definition that arranged in The Act of Republic of Indonesia No. 22 Year 2002 about Republic of Indonesia State Police.

Keyword : police discretion, abdi dalem

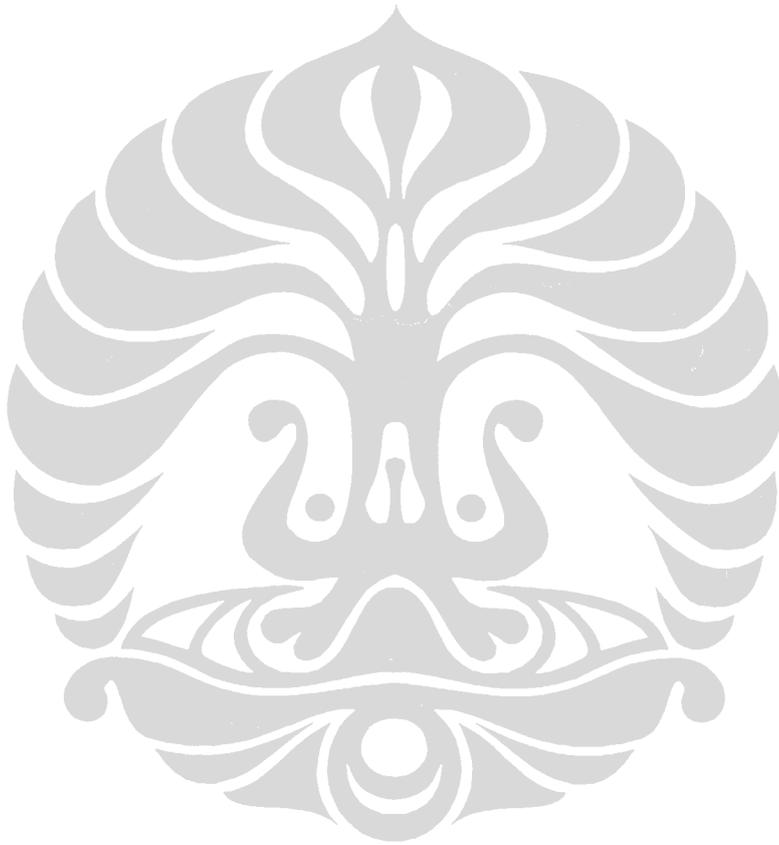


DAFTAR ISI

| | |
|--|------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS | ii |
| LEMBAR PENGESAHAN..... | iii |
| KATA PENGANTAR | iv |
| LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH..... | v |
| ABSTRAK..... | vi |
| DAFTAR ISI..... | vii |
| DAFTAR LAMPIRAN | viii |
| 1. PENDAHULUAN | |
| 1.1. Latar Belakang Masalah | 1 |
| 1.2. Pernyataan Permasalahan | 7 |
| 1.3. Pertanyaan Penelitian | 9 |
| 1.4. Maksud Dan Tujuan Penelitian | 10 |
| 1.5. Manfaat Penelitian | 10 |
| 1.6. Kerangka Teori | 11 |
| 1.7. Definisi Operasional | 13 |
| 1.8. Metode Penelitian | 14 |
| 1.9. Sistematika Penulisan | 23 |
| 2. TINJAUAN PUSTAKA | |
| 2.1. Pengertian Diskresi Polisi | 25 |
| 2.2. Landasan Hukum Diskresi Polisi | 31 |
| 2.3. Tindakan Diskresi Polisi Dalam Sistem Peradilan Pidana | 40 |
| 2.4. Diskresi Polisi Dalam Penegakan Hukum | 45 |
| 2.5. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Diskresi Polisi | 51 |
| 2.6. Tugas Polisi Dalam Hubungannya Dengan Diskresi Polisi..... | 57 |
| 2.7. Pertanggungjawaban Tugas Kepolisian | 60 |
| 2.8. Pengawasan Diskresi | 68 |
| 3. HASIL PENELITIAN DAN ANALISA | |
| 3.1. Pandangan Masyarakat Yogyakarta Mengenai Pelaksanaan Pasal 291 Ayat (1) UU RI No. 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Terhadap Abdi Dalem Di Yogyakarta | 73 |
| 3.2. Pemahaman Diskresi Polisi Antara Teori Dan Praktek Dalam Pelaksanaan Pasal 291 Ayat (1) Undang-undang RI No. 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Di Yogyakarta | 82 |
| 3.3. Syarat Atau Ukuran Untuk Dapat Diberlakukannya Diskresi Polisi Khususnya Dalam Pelaksanaan Pasal 291 Ayat (1) Undang-Undang RI No 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Di Yogyakarta | 93 |
| 3.4. Aturan Yuridis Mengenai Diskresi Polisi Khususnya Dalam Pelaksanaan Pasal 291 Ayat (1) Undang-Undang RI No 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Di Yogyakarta | 111 |
| 4. PENUTUP | |
| 4.1. Kesimpulan | 119 |
| 4.2. Saran | 121 |
| 4.3. DAFTAR PUSTAKA | 123 |
| 4.4. DAFTAR NARASUMBER | 127 |

DAFTAR LAMPIRAN

DAFTAR NARASUMBER 127



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Transportasi adalah pergerakan manusia, barang dan informasi dari suatu tempat ke tempat lain dengan aman, nyaman, murah dan sesuai dengan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia.¹ Timbulnya transportasi berdasarkan pada kebutuhan manusia akan barang, jasa dan informasi dalam kehidupannya sedangkan barang, jasa dan informasi tersebut tidak berada dalam satu kesatuan dengan tempat tinggalnya.

Dua hal tersebut menyebabkan terjadinya arus manusia, barang dan informasi dari suatu zona asal menuju ke zona tujuan melalui berbagai sarana untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia.² Dalam kehidupan saat ini, manusia tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya dari tempat tinggalnya saja. Pemenuhan kebutuhan tersebut menimbulkan arus pergerakan sehingga muncul permasalahan transportasi.

Transportasi yang pada intinya berupa pergerakan manusia dan barang sebenarnya hanyalah kebutuhan turunan, sedangkan kebutuhan dasar manusia adalah pemenuhan kebutuhan hidup manusia berupa barang dan jasa.³ Manusia mempunyai sifat yang tidak mudah puas sehingga menyebabkan kebutuhan hidup semakin bertambah, baik dalam hal jenis maupun kuantitasnya, sehingga untuk memenuhi kebutuhan tersebut tidak hanya cukup memerlukan jarak yang pendek yang berada dalam satu lokasi saja.

Kebutuhan hidup manusia yang sangat bervariasi membutuhkan suatu ruang. Kebutuhan akan ruang tersebut semakin lama semakin terpisahkan, selaras dengan kegiatan manusia yang semakin lama semakin terspesialisasi. Setiap kegiatan yang sejenis cenderung terpisah dengan

¹ Arif Budiarto dan Mahmudah, *Rekayasa Lalu Lintas*, (Surakarta : UNS Press, 2007), hal. 1.

² Ibid.

³ Ibid.

kegiatan lain yang berlainan, sehingga muncul zona-zona kegiatan atau sistem kegiatan yang antara satu dengan lainnya berbeda.⁴

Masalah transportasi atau perhubungan merupakan masalah yang selalu dihadapi oleh negara-negara maju dan negara-negara yang sedang berkembang seperti halnya Indonesia. Permasalahan transportasi yang dijumpai pada masa sekarang mempunyai tingkat kualitas yang lebih parah dan kuantitas yang lebih besar dari tahun-tahun sebelumnya baik kecelakaan, kemacetan, polusi udara dan pelanggaran lalu lintas.⁵

Kecelakaan lalu lintas di Indonesia dapat digambarkan dari data dalam kurun waktu 10 tahun terakhir menunjukkan bahwa kecelakaan lalu lintas yang terjadi di Indonesia telah merenggut korban jiwa rata-rata sebanyak 10.000 per tahun. Tingkat fatalitas menunjukkan bahwa sekitar 332 orang meninggal dunia dari 1000 kecelakaan yang terjadi.⁶

Akibat kecelakaan lalu lintas selain menimbulkan korban jiwa dan harta juga menimbulkan kerugian finansial/materiil. Di Indonesia diperkirakan mencapai 41,3 triliun rupiah.⁷ Hal ini sangat memprihatinkan apabila tidak dilakukan langkah-langkah strategis guna meningkatkan keselamatan dan kepatuhan hukum lalu lintas masyarakat, maka akan menambah daftar panjang korban jiwa dan kerugian secara materiil.

Peningkatan kendaraan bermotor di Indonesia juga sangat berpengaruh pada masalah lalu lintas secara umum. Sebagian besar pengguna jalan raya di kota-kota di Indonesia adalah pengendara sepeda motor, sehingga pengendara sepeda motor adalah subjek hukum yang paling berpotensi mengalami kecelakaan lalu lintas.

Untuk memenuhi kebutuhan akan regulasi tentang lalu lintas dan mencegah seminimal mungkin kecelakaan lalu lintas serta kerugian yang menyertainya, dikeluarkanlah Undang-undang Nomor 14 tahun 1992 tentang

⁴ Ibid.

⁵ Ibid., hal. 3.

⁶ Marka, Edisi XXV, (Jakarta, 2004), hal. 14.

⁷ Ibid.

lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Namun dengan seiring berkembangnya lalu lintas di Indonesia dan segala permasalahannya, pada tahun 2009 muncul Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang telah ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 26 Mei 2009 yang kemudian disahkan oleh Presiden RI pada tanggal 22 Juni 2009. Sebagai kelanjutan dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992, terlihat bahwa kelanjutannya adalah merupakan pengembangan yang signifikan dilihat dari jumlah klausul yang diaturnya, yakni yang tadinya 16 bab dan 74 pasal, menjadi 22 bab dan 326 pasal.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 melihat bahwa lalu lintas dan angkutan jalan mempunyai peran strategis dalam mendukung pembangunan dan integrasi nasional sebagai bagian dari upaya memajukan kesejahteraan umum. Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sebagai bagian dari sistem transportasi nasional harus dikembangkan potensi dan perannya untuk mewujudkan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran berlalu lintas dan Angkutan Jalan dalam rangka mendukung pembangunan ekonomi dan pengembangan wilayah.⁸ Selanjutnya di dalam Pasal 3 dijelaskan bahwa tujuan yang hendak dicapai oleh Undang-Undang ini adalah :

1. Terwujudnya pelayanan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang aman, selamat, tertib, lancar, dan terpadu dengan moda angkutan lain untuk mendorong perekonomian nasional, memajukan kesejahteraan umum, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, serta mampu menjunjung tinggi martabat bangsa;
2. Terwujudnya etika berlalu lintas dan budaya bangsa; dan
3. Terwujudnya penegakan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.⁹

Dalam pasal 4 disebutkan bahwa Undang-Undang ini berlaku untuk membina dan menyelenggarakan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang aman, selamat, tertib, dan lancar melalui:

⁸ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96.

⁹ Ibid.

1. Kegiatan gerak pindah kendaraan, orang, dan/atau barang di Jalan;
2. Kegiatan yang menggunakan sarana, prasarana, dan fasilitas pendukung Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; dan
3. Kegiatan yang berkaitan dengan registrasi dan identifikasi Kendaraan Bermotor dan Pengemudi, pendidikan berlalu lintas, Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas, serta penegakan hukum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.¹⁰

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 secara eksplisit melakukan pengaturan mengenai tata cara berkendara di jalan yang salah satu tujuannya adalah menjamin keselamatan pengguna jalan, yang sebagian besar adalah pengendara sepeda motor. Khusus dalam pasal 291 ayat (1), Undang-undang ini mengatur mengenai kewajiban pengendara sepeda motor untuk menggunakan helm berstandar nasional Indonesia sebagai salah satu alat pengaman dalam mengendarai sepeda motor. Pasal 291 ayat (1) menyebutkan bahwa :

“Setiap orang yang mengemudikan sepeda motor tidak mengenakan helm Standar Nasional Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (8) dipidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan atau denda paling banyak Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah)”¹¹

Dalam Pasal 106 ayat (8) disebutkan bahwa : “Setiap orang yang mengemudikan sepeda motor dan penumpang sepeda motor wajib mengenakan helm yang memenuhi Standar Nasional Indonesia.”¹²

Dari rumusan kedua pasal tersebut terlihat jelas bahwa kewajiban untuk mengenakan helm Standar Nasional Indonesia berlaku untuk setiap orang yang mengendarai sepeda motor di wilayah Indonesia, tanpa terkecuali.

Kepolisian Republik Indonesia merupakan salah satu instansi yang memiliki wewenang dalam menegakkan aturan-aturan yang ada dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Di dalam Undang-undang tersebut segala bentuk pelanggaran

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

memiliki sanksi pidana. Namun dalam kenyataannya, tidak semua aturan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 diterapkan sebagaimana mestinya, karena secara sosiologi, aturan tersebut bukan saja tidak sesuai dengan tujuan hukum namun juga dapat menimbulkan suatu akibat negatif bagi masyarakat yang pada akhirnya dapat mempengaruhi ketertiban masyarakat setempat. Dalam menanggapi adanya suatu pelanggaran hukum dalam lalu lintas, seorang polisi lalu lintas dimungkinkan untuk memahami hakikat dari penegakan hukum, dan menganalisa dengan cepat berdasarkan penilaian sendiri sehingga dimungkinkan juga polisi lalu lintas tersebut dapat melakukan penyaringan perkara atau Diskresi. Dengan demikian apabila kata diskresi itu digabungkan dengan kata kepolisian yang dapat diartikan suatu kebijaksanaan berdasarkan kekuasaan (*power*) untuk melakukan suatu tindakan atas dasar pertimbangan dan keyakinan dirinya.¹³

Pada saat ini Kepolisian Republik Indonesia, dituntut untuk dapat menafsirkan hukum yang dogmatis ke dalam realita kehidupan masyarakat, sehingga penegakan hukum dapat menjelma menjadi suatu proses penyesuaian antara nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola perilaku nyata yang bertujuan untuk mencapai kedamaian. Oleh karena itu tugas utama penegakan hukum adalah mencapai keadilan. Menurut Soerjono Soekanto, bahwa penegakan hukum itu adalah proses penyesuaian nilai-nilai, kaidah-kaidah pola perilaku realitas.¹⁴ Di dalam Penjelasan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia menyebutkan bahwa : “Tindakan-tindakan pencegahan tetap diutamakan melalui pengembangan asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.” dalam hal ini setiap pejabat Kepolisian Republik Indonesia memiliki kewenangan diskresi yaitu kewenangan untuk bertindak demi kepentingan umum berdasarkan penilaian sendiri.

¹³ M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Kepolisian (Diskresi Kepolisian)*, (Jakarta : PT. Pradnya Paramita, 1991), hal. 15.

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta : Rajawali, 1983), hal. 33.

Fenomena adanya diskresi Kepolisian Republik Indonesia khususnya berkaitan dengan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terjadi di Kota Yogyakarta. Kota Yogyakarta merupakan salah satu kota yang masih sangat mempertahankan adat budayanya. Dalam kehidupan sehari-hari dapat dirasakan bahwa adat budaya tersebut masih sangat kental dijalani oleh masyarakat Yogyakarta tersebut. Salah satu adat atau kebiasaan yang dilakukan oleh masyarakat Yogyakarta adalah mengenai penggunaan baju adat jawa.

Jika kita melihat dari masyarakat Yogyakarta secara umum yang sebenarnya sudah menjadi masyarakat modern, penggunaan baju adat tersebut bukanlah suatu hal yang harus dipenuhi sehari-hari. Akan tetapi, jika kita melihat lebih dalam lagi ke dalam masyarakat Yogyakarta yang berhubungan erat dengan Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat, pemakaian busana adat jawa merupakan suatu kebiasaan yang dilakukan sehari-hari. Masyarakat Yogyakarta yang memiliki hubungan erat dengan Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat tersebut salah satunya adalah para abdi dalem, dimana sebagian dari abdi dalem tersebut tidak berdomisili di dalam lingkungan Kraton melainkan berdomisili di luar Kraton, sehingga dalam melaksanakan tugasnya sebagai abdi dalem Kraton, para abdi dalem yang berada di luar lingkungan kraton memerlukan suatu sarana transportasi.

Sepeda motor sebagai salah satu alat transportasi yang digemari di Yogyakarta, merupakan sarana transportasi yang sering digunakan oleh masyarakat Yogyakarta, termasuk juga para abdi dalem Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Masyarakat Yogyakarta yang memiliki kebutuhan yang berkaitan dengan pemakaian busana adat Jawa, tetap saja menggunakan sepeda motor sebagai alat transportasi dan melintas di jalan-jalan di Kota Yogyakarta tanpa menggunakan helm sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Adanya fenomena di Yogyakarta tersebut seakan-akan harus mengingatkan kita kembali mengenai filosofis adanya pengaturan berupa kewajiban untuk mengenakan helm berstandar nasional Indonesia bagi para pengendara sepeda motor yang bahkan disertai sanksi pidana bagi para pelanggarnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 291 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2009 tentang lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Penggunaan helm bagi para pengendara sepeda motor merupakan suatu upaya yang sebenarnya dilakukan demi kepentingan para pengendara itu sendiri guna menghindari korban kecelakaan atau setidaknya meminimalisir korban jiwa dan luka-luka yang diakibatkan dari kecelakaan lalu lintas.

1.2. Pernyataan Permasalahan

Undang-undang RI Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan merupakan salah satu peraturan perundangan yang telah dilaksanakan di Indonesia. Dalam Undang-undang RI Nomor 22 Tahun 2009 terkandung pengaturan mengenai penggunaan helm Standar Nasional Indonesia, yaitu pada Pasal 291 ayat (1) yang menyatakan “Setiap orang yang mengemudikan sepeda motor tidak mengenakan helm Standar Nasional Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (8) dipidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan atau denda paling banyak Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah)”. Dalam Pasal 106 ayat (8) dinyatakan “Setiap orang yang mengemudikan sepeda motor dan penumpang sepeda motor wajib mengenakan helm yang memenuhi Standar Nasional Indonesia”. Pengaturan penggunaan helm dengan Standar Nasional Indonesia ini sudah jelas merupakan suatu kewajiban yang harus dipenuhi oleh siapapun yang mengendarai sepeda motor di Indonesia, karena hal tersebut sangat berkaitan dengan keselamatan pengemudi sepeda motor tersebut apabila terjadi kecelakaan lalu lintas. Warpani berpendapat bahwa penyebab kecelakaan dapat disebabkan oleh 4 unsur yaitu manusia, jalan, kendaraan dan lingkungan.¹⁵ Interaksi antara faktor manusia, kendaraan

¹⁵ Warpani SP, *Pengelolaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, (Bandung : ITB, 2002), hal. 108.

jalan dan lingkungan sangat tergantung dari faktor perilaku manusia sebagai pengguna jalan menjadi hal yang paling dominan terhadap Kamseltibcar Lantas, hal ini sangat ditentukan oleh beberapa indikator yang membentuk sikap dan perilakunya di jalan raya berupa mental, pengetahuan dan ketrampilan.¹⁶ Aspek keselamatan atau *safety* dalam berlalu lintas dipengaruhi oleh beberapa hal yaitu antara lain kualitas pengemudi, kelaikan kendaraan dan sarana prasarana yang memenuhi standar keselamatan.¹⁷

Namun yang terjadi, khususnya di wilayah Yogyakarta, seringkali terlihat seseorang yang memakai busana adat Jawa termasuk blangkon dan sanggul yang dikenakan di kepala, dapat mengendarai sepeda motor di jalan raya tanpa mengenakan helm sebagai salah satu alat pengaman dalam mengendarai sepeda motor. Fenomena tersebut tidaklah lepas dari penglihatan dan pengamatan pihak kepolisian setempat.

Penegakan hukum khususnya terhadap Undang-undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sangat dipengaruhi oleh penegak hukum yang bersangkutan, salah satunya adalah pihak kepolisian. Masalah lalu lintas yang semakin kompleks seiring dengan penambahan penduduk dan perkembangan dinamika masyarakat, menuntut Polri untuk bekerja lebih keras dengan paradigma baru untuk dapat menjadi polisi yang ideal di masyarakat. Menurut Satjipto Rahardjo, Polisi yang ideal di seluruh dunia adalah polisi yang cocok dengan masyarakat.¹⁸ Dengan adanya paradigma tersebut, diharapkan Polri dalam melaksanakan tugas dan kewenangan, khususnya dalam penegakan hukum atas Undang-undang RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dapat menjadi sosok penegak hukum yang ideal di masyarakat yang mampu mengakomodir segala nilai adat dan kebiasaan yang berlaku di masyarakat.

¹⁶ Muhammad Ikhsan, *Makalah Seminar Lalu Lintas dan Permasalahannya*, Yogyakarta, 10 Juli 2009, hal. 3.

¹⁷ Ditlantas Babinkum Kepolisian Republik Indonesia, *Lalu Lintas dalam Angka Tahun 2005 dan Semester I Tahun 2006*, Jakarta, 2006.

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Menuju Kepolisian Republik Indonesia Mandiri Yang Profesional*, (Jakarta : Yayasan Tenaga Kerja, 2000), hal. 10.

Dalam hal ini pihak kepolisian melakukan diskresi dalam penerapan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 di Yogyakarta. Karena diharapkan dengan adanya diskresi tersebut, akan membawa manfaat yang lebih besar yaitu ketertiban umum masyarakat setempat. Namun, bukan berarti diskresi yang dilakukan merupakan diskresi yang tanpa batas. Diskresi harus dilakukan berdasarkan penilaian yang obyektif, profesional dan bertanggung jawab sehingga mengurangi kemungkinan terjadinya penyalahgunaan atas kewenangan diskresi tersebut. Perlu dilakukan kajian atau penelitian mengenai diskresi polisi dalam penerapan Pasal 291 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta.

1.3. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan pernyataan permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dalam penelitian ini muncul beberapa pertanyaan penelitian yang kiranya harus dijelaskan dan dijawab dalam penelitian ini. Pertanyaan penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

1. Apa yang menjadi syarat atau ukuran untuk dapat diterapkannya diskresi polisi khususnya dalam pelaksanaan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang RI No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta?
2. Apakah tindakan polisi lalu lintas di Yogyakarta berkaitan dengan pelaksanaan Pasal 291 Ayat (1) Undang-undang RI No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan termasuk dalam diskresi polisi?
3. Apakah diperlukan suatu aturan yuridis yang jelas dan tegas mengenai diskresi polisi khususnya dalam pelaksanaan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang RI No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta?

1.4. Maksud dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan pertanyaan penelitian sebagaimana tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini bermaksud memperoleh data serta jawaban masalah-masalah yang berkenaan dengan pelaksanaan Pasal 291 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta, sehingga dapat dibuat suatu deskripsi secara rinci untuk menjawab pertanyaan penelitian tersebut diatas. Secara ringkas tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui syarat atau ukuran untuk dapat diterapkannya diskresi polisi khususnya dalam pelaksanaan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang RI No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui apakah tindakan polisi di Yogyakarta berkaitan dengan pelaksanaan Pasal 291 Ayat (1) Undang-undang RI No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan termasuk dalam diskresi polisi.
3. Untuk mengetahui pentingnya suatu aturan yuridis yang jelas dan tegas mengenai diskresi polisi khususnya dalam pelaksanaan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang RI No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta.

1.5. Manfaat Penelitian

Penelitian berjudul “Penerapan Diskresi Polisi Dalam Pelaksanaan Pasal 291 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan (Studi Kasus Yogyakarta)” ini diharapkan dapat memberikan kegunaan untuk :

1. Kegunaan Praktis :

Secara praktis diharapkan dapat memberikan sumbang saran di dalam pelaksanaan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang RI No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta pada masa mendatang guna mewujudkan keselamatan dalam berkendara sepeda

motor dengan tetap mempertahankan supremasi hukum tanpa mengabaikan nilai adat dan kebiasaan yang berlaku di masyarakat.

2. Kegunaan Teoritis :

Secara teoritis diharapkan dapat menambah informasi bagi penegak hukum, pemerintah dan masyarakat mengenai penerapan diskresi polisi dalam pelaksanaan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang RI No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta. Kemudian dari hasil penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan sumbangan pemikiran secara ilmiah guna pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan pengkajian hukum yang berkaitan dengan penerapan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang RI No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan tanpa mengabaikan nilai adat dan kebiasaan yang berlaku di masyarakat.

1.6. Kerangka Teori

Dalam penelitian tesis ini, penulis akan menggunakan teori hukum mengenai diskresi polisi. Sebagaimana yang telah diketahui secara umum, kewenangan diskresi dimiliki oleh hampir setiap pejabat yang memiliki tugas dan kewenangan, yang bahkan telah diatur secara tegas dan jelas. Termasuk salah satunya yaitu Kepolisian Republik Indonesia. Dimana tugas dan wewenang Kepolisian Republik Indonesia telah diatur secara tegas dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2002.

Secara umum, diskresi merupakan suatu kebijakan untuk bertindak berdasarkan penilaian sendiri. Definisi ini sangatlah kabur karena ada atau tidaknya suatu diskresi bertitik berat pada adanya penilaian sendiri. Dengan kata lain, dalam mengambil suatu kebijakan diskresi, anggota kepolisian haruslah melakukan penilaian terhadap suatu kejadian yang seharusnya merupakan suatu pelanggaran hukum. Kebijakan yang nantinya diambil tentu saja dipengaruhi oleh berbagai pertimbangan. M Faal menyatakan bahwa :

“Langkah kebijaksanaan yang diambil oleh polisi itu biasanya dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

1. Penggunaan hukum adat setempat dirasa lebih efektif dibanding dengan hukum positif yang berlaku.
2. Hukum setempat lebih dapat dirasakan oleh para pihak antara pelaku, korban dan masyarakat.
3. Kebijaksanaan yang ditempuh lebih banyak manfaat daripada semata-mata menggunakan hukum positif yang ada.
4. Atas kehendak mereka sendiri.
5. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum.”¹⁹

Berdasarkan definisi diskresi dan hal yang mempengaruhinya sebagaimana diuraikan secara singkat di atas, maka penegakan hukum khususnya terhadap Pasal 291 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta sangatlah dipengaruhi oleh pihak kepolisian. Masalah lalu lintas yang semakin kompleks seiring dengan penambahan penduduk dan perkembangan dinamika masyarakat serta nilai-nilai adat yang berlaku dan hidup di masyarakat, menuntut Polri untuk bekerja lebih keras dengan paradigma baru untuk dapat menjadi polisi yang ideal di masyarakat. Menurut Satjipto Rahardjo: "Polisi yang ideal di seluruh dunia adalah polisi yang cocok dengan masyarakat".²⁰ Dengan adanya paradigma tersebut, diharapkan Polri dalam melaksanakan tugas dan kewenangan, khususnya dalam penegakan hukum atas Undang-undang RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dapat menjadi sosok penegak hukum yang ideal di masyarakat yang mampu mengakomodir segala nilai adat dan kebiasaan yang berlaku di masyarakat.

Kenyataan dalam proses penegakan hukum dalam bidang lalu lintas bahwa masing-masing aparat hukum belum bekerja secara professional. Hal ini dapat dilihat dari beberapa hal yaitu metode penegakan hukum, sikap penegak hukum serta sarana dan prasarana.²¹ Tiga hal tersebut kiranya perlu ditelaah dan diperbaiki lebih lanjut agar membawa penegakan hukum dalam bidang lalu lintas kearah yang lebih optimal dan diharapkan oleh masyarakat. Terutama jika dikaitkan dengan adanya

¹⁹ M Faal, Op cit, hal. 74.

²⁰ Satjipto Rahardjo, Loc cit.

²¹ Drs. Kunarto, *Merenungi Kritik Terhadap Polri (Masalah Lalu Lintas)*, (Jakarta : Cipta Manunggal), 2007, hal. 45.

kewenangan diskresi yang dimiliki oleh anggota kepolisian, sehingga dalam melakukan penilaian yang sifatnya subyektif, benar-benar dapat dipertanggungjawabkan dan tidak terjadi penyalahgunaan wewenang.

1.7. Definisi Operasional

Dalam penelitian ini terdapat beberapa pengertian (konsep) mengenai permasalahan yang dipilih sehingga permasalahan dalam penelitian ini dapat dipahami dengan jelas. Adapun definisi operasional yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Diskresi adalah kebijakan, keleluasaan, atau kemampuan untuk memilih rencana kebijaksanaan atau mempertimbangkan bagi diri sendiri, yang berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dinyatakan bahwa “Untuk kepentingan umum Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri”.²²
2. Polisi adalah pengertian Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-undang RI No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Undang-undang memiliki wewenang umum kepolisian.²³
3. Lalu lintas adalah pengertian lalu lintas berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-undang RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yaitu gerak kendaraan dan orang di ruang lalu lintas jalan.²⁴
4. Pengemudi adalah pengertian pengemudi berdasarkan Pasal 1 angka 23 Undang-undang RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan

²² Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2.

²³ Ibid.

²⁴ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, Loc cit.

Angkutan Jalan yaitu orang yang mengemudikan kendaraan bermotor di jalan yang telah memiliki Surat Ijin Mengemudi.²⁵

5. Sepeda motor adalah pengertian sepeda motor berdasarkan Pasal 1 angka 20 Undang-undang RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yaitu kendaraan bermotor roda dua dengan atau tanpa rumah-rumah dan dengan atau tanpa kereta samping atau kendaraan bermotor roda tiga tanpa rumah-rumah.²⁶
6. Yogyakarta adalah kota Yogyakarta yang terdapat di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.8. Metode Penelitian

1. Metode pendekatan

Studi ini merupakan studi di bidang sosiologi hukum tentang diskresi oleh Polisi sebagai suatu tindakan pengambilan keputusan, dengan menggunakan kerangka teori analisis teori mengenai diskresi. Sebagaimana dikemukakan oleh Suryono Sukanto bahwa diskresi polisi termasuk dalam paradigmativistik, sehingga dibutuhkan metodologi yang spesifik yang berbeda dengan paradigma sosial pada umumnya. Di samping itu, studi penelitian ini juga fokus pada komunitas dan lokasi tempat tertentu, yaitu Yogyakarta, sehingga penelitian ini termasuk penelitian studi kasus.²⁷

Oleh karena itu, studi ini menggunakan pendekatan berdasarkan penelitian kualitatif.²⁸ Penelitian kualitatif, sering pula disebut dengan *naturalistic inquiry* (penelitian alamiah), adalah salah satu tradisi dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung kepada

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Bill Gillham, *Case Study Research Methods*, (London : Continuum, 2000). P. 12. "A grounded theory is one that is inductively derived from the study of the phenomenon it represents."

²⁸ Barney G. Glaser, *Emergence vs Forcing: Basics of Grounded Theory Analysis* (Millvalley, CA: Sociology Press, 1992), p. 11.

pengamatan manusia sebagai peneliti dalam kawasannya sendiri, yaitu Yogyakarta dan berhubungan dengan orang-orang tersebut, yaitu kepolisian sesuai dengan bahasa dan peristilahan mereka sendiri.²⁹ Oleh karena itu, penelitian kualitatif merupakan prosedur yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis dan lisan serta dokumentasi dari individu dan komunitas polisi dalam penerapan diskresi kepolisian sebagai perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara utuh (*holistik*)

Pendekatan kualitatif dicirikan dengan karakteristik yang bersifat natural, deskriptif, induktif, dan *grounded theory* (teori dari dasar).³⁰ Sifat natural pada penelitian kualitatif, karena penelitian ini melakukan penelitian pada latar alamiah atau pada konteks dari suatu keutuhan (*entity*). Hal ini dilakukan karena ontologi alamiah menghendaki adanya kenyataan-kenyataan sebagai keutuhan yang tidak dapat dipahami jika dipisahkan dari konteksnya. Dengan demikian, penelitian ini membawa peneliti untuk memasuki dan melibatkan sebagian waktunya di lokasi penelitiannya untuk meneliti subjek sosial dan perilakunya dalam konteks waktu dan situasi pada tempat terjadinya

Sedangkan sifat deskriptif dari penelitian kualitatif merujuk kepada dua hal; *pertama*, data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka; *kedua*, laporan hasil penelitian berisi kutipan-kutipan data sebagai ilustrasi untuk memberikan dukungan terhadap tulisan yang disajikan. Dengan demikian, peneliti tidak akan memandang bahwa sesuatu yang diperoleh dan ditulisnya sudah memang demikian keadaannya

Penelitian kualitatif menggunakan analisis data secara induktif. Karena itu, pencarian data dalam penelitian kualitatif tidak untuk

²⁹ Jerome Kirk and Marc L. Miller .. *Reliability and Validity in Qualitative Research*, vol.1, (Beverly Hills : Sage Publications.,1986), P. 9

³⁰ Lincoln, Yvonna S., and Egon G. Guba. *Naturalistic Inquiry*, (Beverly Hill : Sage Publication, 1985) P. 39-44.

membuktikan hipotesis yang telah dirumuskan sebelumnya, melainkan untuk pembuatan abstraksi berdasarkan bagian-bagian yang telah dikumpulkan, kemudian dikelompokkan sedemikian rupa

Selanjutnya, karakteristik *grounded theory* dalam penelitian kualitatif adalah bahwa penelitian kualitatif lebih menghendaki arah bimbingan penyusunan teori substantif yang berasal dari data. Hal ini diperlukan karena beberapa sebab; *pertama*, tidak ada teori *a priori* yang dapat mencakup kenyataan-kenyataan ganda yang mungkin dihadapi; *kedua*, penelitian ini mempercayai apa yang dilihat sehingga ia berusaha untuk sejauh mungkin menjadi netral; dan *ketiga*, teori dari dasar lebih dapat responsif terhadap nilai-nilai kontekstual.

2. Tipe penelitian

- a. Berdasarkan tujuannya, penelitian ini bersifat deskriptif analitis.
- b. Berdasarkan manfaatnya dilihat dari dua perspektif, yaitu teoritis dan praktis. Secara teoritik penelitian ini memberikan manfaat dalam perkembangan wacana teori yang sudah ada. Adapun manfaat secara praktis, penelitian ini menjelaskan diskresi kepolisian dalam penggunaan helm oleh para abdi dalem kraton Ngayogyakarta. Sehingga dapat dipahami secara sosiologis keberlangsungan tindakan tersebut yang masih bertahan dan berkelanjutan sampai saat ini, yang dilakukan oleh para abdi dalem keraton.
- c. Dimensi waktu dan tempat termasuk tipe penelitian studi kasus. Studi tentang pandangan masyarakat terhadap budaya yang mempengaruhi proses penegakan hukum pada dasarnya banyak khususnya berkaitan dengan hukum adat. Namun dalam penelitian ini peneliti memilih Yogyakarta sebagai satu studi kasus tempat penelitian, karena Yogyakarta memiliki keunikan mengenai Kraton dan abdi dalemnya.

3. Peran Peneliti

Dalam penelitian kualitatif, instrumen utama penelitian adalah peneliti, peneliti dalam mengumpulkan data lebih banyak bergantung kepada dirinya sendiri. Dengan kata lain, manusia adalah instrumen utama penelitian. Di antara alasannya adalah sulitnya mengkhususkan secara tepat pada apa yang akan diteliti, di samping itu, orang sebagai instrumen dapat memutuskan secara *luwes* apa yang dapat digunakannya, sehingga ia senantiasa dapat menilai keadaan dan dapat mengambil keputusan. Tegasnya, bahwa masalah, fokus penelitian, prosedur penelitian, data yang akan dikumpulkan, seluruhnya tidak dapat ditentukan secara pasti dan jelas sebelumnya, segala sesuatunya masih perlu dikembangkan sepanjang penelitian, dalam keadaan yang serba tidak pasti dan jelas itu tidak ada pilihan lain hanya peneliti itu sendiri satu-satunya alat (instrumen) yang dapat menghadapinya.³¹ Dengan demikian, peneliti adalah instrumen kunci yang melaluinya semua data dikumpulkan dan diinterpretasikan. Instrumen-instrumen lainnya dapat digunakan sebagai perluasan (*extension*) dari peneliti sesuai dengan keperluan, akan tetapi instrumen-instrumen itu tidak menggantikan peneliti sebagai konstruktor dari realitas berdasarkan pengalaman-pengalamannya dalam latar natural.

4. Subyek penelitian

Dalam penelitian ini, subjek penelitian terdiri dari sumber primer dan sumber sekunder. Pertama, sumber primer berasal dari wawancara (interview) terhadap sejumlah aktor, baik dari unsur kepolisian, ahli hukum pidana maupun abdi dalem Kraton Yogyakarta.. Penelitian ini difokuskan kepada aktor-aktor utama dalam penerapan diskresi oleh polisi dalam pelaksanaan Pasal 291 Ayat (1) UU RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terhadap abdi dalem di Yogyakarta, yang terdiri dari Kompol Joko Wiyono, AKP Lutfi dan Iptu

³¹ Moleong, Lexi J.. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 1997), hal. 19.

Agung Firdausi dari unsur Kepolisian, Prof Mardjono Reksodiputro sebagai ahli hukum pidana, serta 5 (lima) orang abdi dalem Kraton Yogyakarta Kedua, sumber sekunder berasal dari wawancara (interview) terhadap sejumlah anggota masyarakat Yogyakarta yang memiliki pandangan terhadap keberadaan abdi dalem dalam merepresentasikan kebudayaan jawa di Yogyakarta, yang terdiri dari 10 (sepuluh) orang yang berasal dari Kota Yogyakarta dengan latar pendidikan yang diambil secara acak.

5. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder. Data primer yang tidak tertulis berupa kata-kata dan tindakan-tindakan, serta data sekunder yang berupa data tertulis dan dokumentasi lainnya. Teknik pengumpulan data tersebut yang digunakan adalah pengamatan (*observasi*), wawancara (*interview*) tidak terstruktur, dan dokumentasi.

Pengamatan (*observasi*) merupakan salah satu cara yang utama digunakan untuk pengumpulan data dalam penelitian ini. Cara ini mencakup beberapa level partisipasi dalam suatu situasi sosial yang akan diteliti oleh peneliti. Posisi peneliti dalam penelitian ini—menurut kategori Buford Junker—adalah “pengamat sebagai pemeranserta”. Artinya peranan pengamat diketahui secara terbuka oleh umum bahkan direkomendasi oleh para subjek yang diteliti terutama dari pihak Kepolisian, sehingga pengamat dapat dengan mudah memperoleh segala macam informasi termasuk yang rahasia sekalipun.

Wawancara (*interview*) adalah salah satu cara yang digunakan pula untuk pengumpulan data dalam penelitian ini. Cara ini digunakan dengan tujuan, di antaranya, mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian terhadap Kraton Yogyakarta; mengkonstruksi secara utuh semua realitas sosial tersebut sebagai yang dialami; memverifikasi, mengubah, dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, dalam konteks triangulasi; dan memverifikasi,

mengubah, dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan.

Jenis wawancara (*interview*) yang digunakan dalam penelitian ini menurut kategori Guba dan Lincoln—adalah: 1). Wawancara terbuka, yaitu wawancara yang para subjeknya ada yang tahu dan ada juga yang tidak tahu, bahwa mereka sedang diwawancarai dan mengetahui pula maksud dari wawancara; 2). Wawancara Riwayat secara lisan, yaitu wawancara untuk mengetahui riwayat hidup seseorang, pekerjaannya, aktivitas dan pergaulannya, dan lain-lain, terhadap abdi dalem yang dilakukan sedemikian rupa sehingga yang diwawancarai berbicara terus-menerus, sedangkan pewawancara mendengarkan dengan baik diselingi sekali-sekali mengajukan pertanyaan; dan 3). Wawancara tidak terstruktur, yaitu wawancara yang bersifat kurang interupsi dan arbiter digunakan untuk memperoleh informasi yang tidak baku atau informasi tunggal, pertanyaannya tidak disusun terlebih dahulu tapi disesuaikan dengan keadaan dan karakteristik responden, dalam pelaksanaan tanya-jawab berlangsung seperti dalam percakapan sehari-hari.

Dokumentasi atau penggunaan dokumen merupakan cara berikutnya yang digunakan untuk pengumpulan data dalam penelitian ini. Dokumen di sini adalah bahan tertulis, baik yang dipersiapkan ataupun yang tidak dipersiapkan. Dokumen dibagi atas dokumen pribadi dan dokumen resmi. Dalam penelitian ini, dokumen yang dijadikan sumber data adalah dokumen resmi yang terdiri dari dokumen internal dan dokumen eksternal. Dokumen internal berupa buku, ataupun fotocopy. Sedangkan dokumen eksternal adalah dokumen yang berisi bahan-bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga sosial atau organisasi, berupa buku, majalah, buletin, pernyataan, dan berita yang disiarkan kepada media massa. Dokumen ini dapat dimanfaatkan untuk menelaah konteks hukum, sosial dan budaya.

Untuk memanfaatkan dokumen tersebut digunakan teknik tertentu, yaitu teknik yang paling umum digunakan adalah *content analysis* atau

“kajian isi”. Dapat dikemukakan di sini beberapa pengertian tentang konsep *content analysis* atau kajian isi tersebut, yaitu : 1). Berelson mendefinisikan kajian isi sebagai teknik penelitian untuk keperluan mendeskripsikan secara objektif, sistimatis, dan kuantitatif tentang manifestasi komunikasi; 2). Weber menyatakan bahwa kajian isi adalah metodologi penelitian yang memanfaatkan seperangkat prosedur untuk menarik kesimpulan yang sah dari sebuah buku atau dokumen; 3). Krippendorff, kajian isi adalah teknik penelitian yang dimanfaatkan untuk menarik kesimpulan yang replikatif dan sah dari data atas dasar konteksnya; dan 4). Holsti menyatakan bahwa kajian isi adalah teknik apa pun yang digunakan untuk menarik kesimpulan melalui usaha menemukan karakteristik pesan, dan dilakukan secara objektif dan sistimatis. Dalam penelitian ini, kajian isi atau *content analysis* menurut pengertian terakhir yang digunakan.

6. Analisis dan Interpretasi Data

Setelah pengumpulan data, proses berikutnya adalah analisa dan interpretasi data, peneliti mengorganisasir dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data. Dalam konteks ini, analisis data peneliti dianalogkan dengan kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teori mengenai diskresi polisi.

Proses analisis data dalam penelitian ini dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari pengamatan (*observasi*), wawancara (*interview*), dan dokumentasi. Setelah peneliti bisa membaca, mempelajari, dan menelaah, maka langkah berikutnya ialah mengadakan reduksi data yang dilakukan dengan jalan membuat abstraksi yang bisa menghubungkan kategori-kategori kemudian menyusun dalam satuan informasi untuk menentukan dan mendefinisikan kategori satuan-satuan tersebut kemudian dikategorisasikan pada langkah berikutnya.

Tahap akhir dari proses analisis data ini adalah mengadakan pemeriksaan keabsahan data. Setelah selesai tahap ini, lalu dimulai tahap penafsiran (interpretasi) data dalam mengolah hasil sementara menjadi teori substantif dengan menggunakan beberapa metode tertentu. Penafsiran data mempunyai tujuan yang akan dicapainya, menurut Schalztman dan Strauss, ialah salah satu dari tiga tujuan berikut ini; deskripsi semata-mata, deskripsi analitik, atau teori substantif. Namun demikian, pada dasarnya tujuan utama penafsiran data ialah mencapai teori substantif. Penyusunan teori substantif adalah untuk memperoleh teori yang baru, yaitu teori dari dasar (*grounded theory*), analisis menampakkan metafora atau rancangan yang telah dikerjakannya dalam analisis, kemudian mentransformasikan metafora itu ke dalam bahasa disiplinnya (misalnya disiplin penelitian ini adalah sosial yuridis).

Langkah pertama dalam penafsiran data ialah menemukan kategori dan kawasannya. Data ditafsirkan menjadi kategori yang berarti telah menjadi bagian teori dan dilengkapi dengan penyusunan hipotesis kerjanya sebagai teori yang nantinya diformulasikan, baik secara deskriptif maupun secara proposisional. Kategori dan hubungannya diberi label dengan pernyataan sederhana berupa proposisi yang menunjukkan hubungan. Proses ini dilanjutkan hingga diperoleh hubungan yang cukup, yaitu sampai analisis menemukan petunjuk kerangka berfikir umum. Hubungan ini berfungsi sebagai aturan tetap untuk digunakan sebagai kriteria *inklusi-eksklusi*.

Peneliti setelah menyelesaikan tahap penyusunan kategori dan hipotesis, langkah selanjutnya adalah menuliskan teori tersebut dengan bahasa disiplin ilmu masing-masing dengan memilih salah satu di antara beberapa cara penulisan. Cara penulisan teori tersebut adalah cara argumentasi, deskripsi, perbandingan (komparasi), analisis proses, analisis sebab-akibat, dan pemanfaatan analogi.

7. Strategi Validasi Temuan Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, hal yang selalu dipertanyakan adalah tingkat keterpercayaan (kredibilitas) terhadap hasil penelitian. Lexi J. Moleong menyebutkan bahwa dalam tubuh pengetahuan penelitian kualitatif itu sendiri sudah ada usaha untuk meningkatkan derajat keterpercayaan data yang disebut keabsahan data.³² Untuk menetapkan keabsahan data tersebut peneliti telah melakukan teknik pemeriksaan yang didasarkan pada kriteria tertentu, yaitu keikutsertaan, ketekunan pengamatan, triangulasi, dan kecukupan referensial.

Pertama, Peneliti sebagai instrumen dalam penelitian kualitatif, maka keikutsertaan peneliti menjadi sangat menentukan dalam pengumpulan data. Keikutsertaan itu tidak hanya dilakukan dalam waktu singkat, tetapi memerlukan waktu beberapa bulan.

Kedua, ketekunan pengamatan peneliti diperlukan dalam penelitian kualitatif untuk menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur dalam situasi yang sangat relevan dengan persoalan atau isu yang sedang dicari dan kemudian memusatkan diri pada hal-hal tersebut secara rinci. Dengan demikian, ketekunan pengamatan oleh peneliti berguna untuk memperoleh kedalaman informasi data, sehingga dapat meningkatkan keterpercayaan data.

Ketiga, *triangulasi* adalah teknik pemeriksaan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data yang ada. Dalam penelitian ini, data dari sumber utama penelitian dibandingkan dan dicek kebenarannya dengan berbagai sumber pendukung lainnya.

Keempat, kecukupan referensial artinya literatur-literatur yang dibutuhkan dan terkait dengan fokus utama penelitian cukup tersedia, dan literatur-literatur tersebut sebenarnya telah dipersiapkan sejak mulai dilaksanakan. Karena keterbatasan ketersediaan buku yang terkait

³² Moleong, hal.175-182.

dengan fokus penelitian, peneliti tidak segan-segan untuk meminjam buku-buku ke perpustakaan-perpustakaan yang ada di beberapa tempat di Jakarta dan Yogyakarta, antara lain yaitu Perpustakaan Nasional Indonesia di Salemba, Perpustakaan Unibersitas Indonesia di Depok, Perpustakaan Kajian Ilmu Kepolisian Universitas Indonesia di Salemba, Perpustakaan Daerah Kota Yogyakarta, dan Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, kemudian penulis melaporkan hasil penelitian yang disertai oleh penjelasan-penjelasan dari literatur-literatur tersebut supaya dapat meningkatkan derajat keterpercayaan terhadap hasil penelitian.

1.9. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini, Bab I akan menguraikan mengenai latar belakang masalah, pernyataan permasalahan, pertanyaan penelitian, maksud dan tujuan penelitian, kerangka teori dan konsep, metode penelitian dan sistematika penelitian. Selanjutnya pada Bab II membahas mengenai tinjauan pustaka mengenai diskresi polisi, baik dari sudut pandang definisi, faktor-faktor yang mempengaruhi, kedudukan diskresi polisi dalam sistem peradilan pidana dan penegakan hukum serta pengawasan dalam pelaksanaan diskresi polisi.

Setelah menguraikan mengenai teori mengenai diskresi polisi dalam Bab II yang nantinya akan digunakan dalam membahas permasalahan yang ada dalam tesis ini, kemudian Bab III menguraikan mengenai hasil penelitian yang diperoleh selama peneliti melakukan studi lapangan dan studi kepustakaan dalam bentuk data primer dan data sekunder, serta analisa dari penulis terhadap hasil penelitian tersebut. Bab III juga dibagi dalam beberapa sub bab. Sub bab kesatu membahas mengenai pandangan masyarakat Yogyakarta mengenai pelaksanaan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terhadap abdi dalem di Yogyakarta. Sub bab kedua membahas mengenai pemahaman mengenai diskresi polisi dalam pelaksanaan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang RI No. 22 Tahun 2009

tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta. Sub bab ketiga membahas mengenai syarat atau ketentuan untuk dapat diterapkannya diskresi polisi dalam pelaksanaan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta .Sub bab keempat membahas mengenai dasar-dasar hukum dan peraturan perundangan yang ada guna mengetahui kekuatan yuridis dari diskresi polisi dalam pelaksanaan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta.

Pada Bab IV, merupakan bab penutup yang akan menguraikan kesimpulan dan saran dalam penelitian tesis ini. Kesimpulan yang diuraikan berupa kristalisasi dari analisa dan pembahasan yang telah dilakukan pada Bab-bab sebelumnya. Sedangkan saran merupakan suatu usulan atau masukan yang sifatnya membangun dan masuk akal dari peneliti bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan adanya penerapan diskresi polisi dalam pelaksanaan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta.

Bagian terakhir dari penulisan tesis ini yaitu daftar pustaka dan lampiran-lampiran yang berisi tentang data kepustakaan dan data lapangan yang mendukung pelaksanaan penelitian tesis ini.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Diskresi Polisi

Diskresi diartikan sebagai kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi.³³ Diskresi selalu dikaitkan dengan pengambilan keputusan, kekuasaan atau kewenangan yang dilakukan oleh seseorang terhadap persoalan yang dihadapi.³⁴ Diskresi Polisi dapat diartikan sebagai suatu kebijaksanaan berdasarkan kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan atas dasar pertimbangan dan keyakinan dirinya. Kewenangan diskresi adalah suatu kekuasaan atau wewenang yang dilakukan berdasarkan hukum atas dasar pertimbangan dan keyakinannya dan lebih menekankan pertimbangan moral ketimbang dalam kerangka hukum. Meskipun demikian diskresi itu dilakukan bukan lepas dari ketentuan hukum tetapi diskresi itu tetap dilakukan dalam kerangka hukum.

Polisi selaku pelaku diskresi, yaitu bertindak seolah-olah tidak berdasarkan hukum positif yang berlaku, apabila dikaji lebih jauh justru itu suatu tindakan yang dapat menjunjung tinggi tujuan hukum itu sendiri yaitu kesejahteraan, kenyamanan dan ketertiban. Dipergunakannya hukum pidana (KUHP dan peraturan perundang-undangan lainnya) bukanlah satu-satunya. Sebagaimana dikatakan oleh Louis A. Redelet yang dikutip oleh Roeslan Saleh "*Law is not an end in itself, properly understood, it is a mean to higher ends in human affair, much as good order, justice*".³⁵ Pekerjaan polisi itu tidak hanya harus dilihat dalam kaitannya dengan penyelenggaraan hukum melainkan lebih luas lagi. Artinya bukan hanya pekerjaan yang berkualitas hukum semata, melainkan semua urusan dalam hidup bermasyarakat

³³ CST Simorangkir dkk, *Kamus Hukum Indonesia*, (Jakarta : Alenia Baru, 1980), hal. 45.

³⁴ Djoko Prakoso, *Polri Sebagai Penyidik Dalam Penegakan Hukum*, (Jakarta : PT. Bina Aksara, 1987), hal. 182.

³⁵ Roeslan Saleh, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Makalah kuliah S2 Ilmu Hukum Undip, 1995.

sebagai konsekuensi tugas pokok polisi yang meliputi berbagai macam kegiatan pemeliharaan dan pencegahan seperti memeliharaa ketertiban dan keamanan, keselamatan orang, benda dan masyarakat, mencegah dan memberantas menjalarnya penyakit-penyakit masyarakat. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu :

" Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara da bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan ham, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. "

Lebih lanjut Pasal 15 c UU Nomor 2 Tahun 2002 tersebut menegaskan bahwa:

" Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat " .

Oleh karenanya tugas pokok polisi tersebut niscaya tidak hanya bisa dikaitkan pada penyelenggaraan hukum dalam arti sempit saja. Hal ini bisa dilihat dari bunyi Pasal 13 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 tersebut yaitu :

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat ;
- b. Menegakkan hukum ; dan
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Menurut Satjipto Rahadjo :

"Memelihara dan mencegah tersebut membutuhkan kreativitas. Pada gilirannya kreativitas itu membutuhkan kelonggaran dan kebebasan dalam bertindak dan itu berarti tugas polisi tidak bisa diatur dan dibatasi atau dalam istilah ilmunya dibutuhkan suatu diskresi untuk bisa melaksanakan tugas tersebut.³⁶

³⁶ Satjipto Rahardjo, Anton Tabah, *Polisi, Pelaku dan Pemikir*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1993), hlm.28.

Lebih lanjut Satjipto Rahardjo mengemukakan :

"Hukum itu hanya dapat menuntut kehidupan bersama secara umum, sebab hukum 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."³⁷

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto:

"Suatu tujuan hukum tidak selalu identik dengan tujuan-tujuan yang dirumuskan secara eksplisit apa yang dinyatakan dalam suatu aturan belum tentu merupakan alasan yang sesungguhnya dari pembuatan aturan tersebut."³⁸

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

- 1) Penggunaan hukum adat setempat dirasa lebih efektif dibanding dengan hukum positif yang berlaku.
- 2) Hukum setempat lebih dapat dirasakan oleh para pihak antara pelaku, korban dan masyarakat.
- 3) Kebijakan yang ditempuh lebih banyak manfaat daripada semata-mata menggunakan hukum positif yang ada.
- 4) Atas kehendak mereka sendiri.
- 5) Tidak bertentangan dengan kepentingan umum."³⁹

Dengan adanya pertimbangan yang harus dilakukan oleh anggota polisi dalam mempertimbangan diskresi yang akan dilakukannya, maka

³⁷ Satjipto Rahardjo, Op.cit, hal.11.

³⁸ Soerjono Soekanto, Op.cit, hal.7.

³⁹ M Faal, Op cit, hal. 74.

setidaknya pertimbangan yang obyektif dan bertanggung jawab akan mempengaruhi penilaian dari anggota polisi tersebut. Faal menambahkan :

“Ditinjau dari sudut penilaian petugas, maka petugas itu akan mengukur atau mempertimbangkan tindak pidana itu :

Pertama, sampai sejauh mana kadar hukum yang dilanggar itu, apakah terlalu berat, biasa, sedang atau ringan-ringan saja.

Kedua, bagaimana kebijaksanaan lembaga, pimpinan atau atasan baik tertulis maupun tidak (politik criminal), terhadap kejahatan atau pelanggaran hukum itu.

Ketiga, sampai dimana sikap-sikap atau rasa hormat (respect) pelanggar hukum itu terhadap petugas. Kalau seandainya tersangka bersikap tidak simpatik, melawan, keras kepala, maka sikap-sikap ini akan mempengaruhi petugas di dalam menentukan pemberian wewenang diskresi itu.

Keempat, bahwa polisi sebagai penegak kamtibmas akan selalu memikirkan sesuatu ataupun dari segi pertimbangan keamanan (safety). Potensi yang mengancam keamanan akan mempengaruhi penentuan pemberian diskresi atau tidak. Risiko keamanan dan ketertiban akan selalu diperhitungkan dalam setiap keadaan, baik keamanan dirinya, orang lain atau masyarakat.”⁴⁰

Kepentingan umum yang dimaksud dalam Pasal 1 butir 7 UU Nomor 2 Tahun 2002 disebutkan bahwa " Kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat dan atau kepentingan bangsa dan negara demi terjaminnya keamanan dalam negeri ". Tampaknya makna Pasal 1 butir 7 UU Nomor 2 Tahun 2002 tersebut masih sangat abstrak dan perlu penjabaran lebih lanjut sehingga tidak menimbulkan pemahaman yang bermacam-macam hingga menimbulkan kesan penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang atau *abuse of power* atau *detournement de pouvoir*. Menurut Faal :

“Dikaitkan dengan pembahasan diskresi kepolisian, nilai-nilai ketertiban dan ketentraman merupakan hal yang menarik perhatian. Antara nilai-nilai itu si petugas hukum harus dapat menyelesaikan antara kedua unsur-unsur itu. Ketertiban lebih ditekankan kepada kepentingan umum sedangkan ketentraman lebih dititikberatkan pada

⁴⁰ Ibid, hal. 104.

kepentingan perseorangan. Kedua kepentingan itu harus diperhatikan oleh setiap penegak hukum di lapangan terutama kepolisian. Demikian juga keserasian antara nilai-nilai tradisional dengan nilai-nilai pembaharuan, agar tidak menimbulkan gejolak, polisi hendaknya mampu mendekati dan mengamati dengan tanggap. Alhasil keseluruhan nilai-nilai yang ada di masyarakat itu ikut mempengaruhi tindakan-tindakan kepolisian, termasuk dalam hal pemberian diskresi.

Disini petugas tidak perlu mempertentangkan nilai-nilai adat dengan hukum positif, tetapi dengan kebijaksanaanlah menyelesaikannya. Dengan cara begini nilai-nilai budaya itu mempengaruhi pejabat di dalam menentukan kebijaksananya, dalam hal ini diskresi polisi.”⁴¹

Sehubungan dengan hal itulah, Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 menjelaskan bahwa " Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia ". meski pun Kode Etik profesi telah dirumuskan secara eksplisit tentang hal-hal yang bisa dilakuaku tindakan diskresi sekalipun, namun tampaknya dalam pelaksanaannya penilaian subyektif oleh diri polisi masih diperlukan. Dengan tidak memproses perkara tersebut, justru berdasarkan alasan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, dalam Bab II Pasal 6 nya berbunyi :

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum memberikan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.
- (2) Dalam menjalankan perannya, Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib memiliki keahlian dan keterampilan secara profesional.

⁴¹ Ibid, hal. 111.

Pada dasarnya berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia tugas polisi adalah preventif, represif dan pembinaan masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan bunyi Pembukaan Undang-undang dasar 1945 yaitu perlindungan bagi setiap warga negara. Lebih lanjut dalam penjelasan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 dijelaskan antara lain bahwa :

"Sebagai aktualisasi paradigma supremasi hukum, dalam undang-undang ini (UU Nomor 2 Tahun 2002) secara tegas dinyatakan dalam perincian kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tidak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya. Namun tindakan peneegahan tetap diutamakan melalui pengembangan asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam hal ini setiap pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki kewenangan diskresi yaitu kewenangan untuk bertindak demi kepentingan umum berdasarkan penilaian sendiri ".

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat dipahami bahwa diskresi itu sesungguhnya suatu keputusan atau tindakan kepolisian yang dengan sadar tidak melakukan kewajiban atau tugasnya selaku penegak hukum berdasarkan alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan terhadap hukum itu sendiri. Menurut Satjipto Rahardjo :

"Pemikiran kebijaksanaan diskresi bisa mengadakan kompromi antara keharusan-keharusan yang diletakkan dalam peraturan hukum dengan keleluasaan untuk bertindak."⁴²

Oleh karena itu mengingat pemahaman tentang kewenangan diskresi sangat luas, tentunya juga sangat dibutuhkan persyaratan-persyaratan yang harus dimiliki oleh petugas terutama di dalam menilai suatu perkara. Di samping dituntut kecakapan dan kemahiran, kiranya perlu pula instrumen

⁴² Satjipto Rahardjo, Op.cit, hal.11.

yang dapat membantu misal di dalam pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana , petugas polisi sebelum mengadakan penyidikan didahului oleh kegiatan penyelidikan. Jika dipahami lebih jauh, fungsi penyelidikan ini bisa merupakan alat penyaring atau filter terhadap peristiwa-peristiwa yang terjadi apakah dapat dilakukan penyidikan atau tidak. Fungsi penyaring inilah dalam Sistem Peradilan Pidana menempatkan kedudukan polisi sebagai *gate keeper process*. Pemberian diskresi Polisi sebenarnya bukan hal yang sederhana, karena didalamnya dijumpai konflik kepentingan antara kentingan hukum dan kepentingan masyarakat.

2.2. Landasan Hukum Diskresi Polisi.

Landasan hukum diskresi polisi yang dimaksud adalah legitimasi atas dipergunakan wewenang diskresi oleh kepolisian negara Republik Indonesia. Sehingga dengan demikian semua pihak terlindung baik petugas polisi itu sendiri maupun masyarakat. Dasar hukum pelaksanaan kewenangan diskresi itu antara lain :

a. Undang-Undang Dasar 1945

Berkaitan dengan tugas kepolisian dan wewenang kepolisian memang merupakan 2 (dua) hal yang tidak dapat dilepaskan karena sifat penugasan sesungguhnya sangat membutuhkan kewenangan. Dan didalam kewenangan yang diberikan kepada kepolisian dijumpai pula kewenangan untuk bertindak sendiri atau menentukan sendiri. Kewenangan yang dimaksud itulah yang kemudian disebut sebagai Diskresi Kepolisian. Berangkat dari pemikiran di atas, bila diperhatikan ketentuan Undang-undang Dasar 1945, maka kewenangan diskresi kepolisian secara tidak langsung sangat berkaitan dengan pembukaan, batang tubuh dan penjelasannya.

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa :

“Membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

Berdasarkan pokok pikiran melindungi segenap bangsa Indonesia itu, maka Pasal 27 Undang-undang Dasar 1945 memberikan kesamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan pada setiap warga negaranya. Dan kedudukan polisi selaku penegak hukum wajib melindungi warga negara atau masyarakat dan menciptakan keamanan dan ketertiban bagi masyarakat. Sedangkan pokok pikiran ikut melaksanakan ketertiban dunia adalah kewajiban warga negara untuk senantiasa patuh pada norma-norma dalam tata kehidupan yang telah disepakati sehingga tercipta iklim tertib masyarakat.

Tugas polisi selaku penegak hukum, keamanan dan ketertiban masyarakat adalah refleksi dan sesuai terhadap Undang-undang Dasar 1945 dan konsekuensi adanya tugas tersebut sangat dibutuhkan wewenang, salah satu di antaranya adalah wewenang diskresi. Keberadaan kewenangan diskresi masuk sebagai salah satu kewenangan kepolisian sangat berkaitan erat dengan hakikat tujuan penegakan hukum itu sendiri dan lebih jauh lagi adalah pencapaian tujuan nasional.

Menurut Barda Nawawi Arief:

"Tujuan-tujuan yang ingin dicapai hukum pidana atau sistem peradilan pidana itu pada umumnya terwujud dalam kepentingan-kepentingan sosial tersebut adalah :

1. Pemeliharaan tertib masyarakat.
2. Perlindungan warga masyarakat dari kejahatan, kerugian atau bahaya-bahaya yang tidak dapat dibenarkan yang dilakukan oleh orang lain.
3. Memasyarakatkan kembali (resosialisasi) para pelanggar hukum.

4. Memelihara atau mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat manusia dan keadilan individu."⁴³

Lebih lanjut Barda Nawawi Arief mengatakan bahwa apabila ada perkara-perkara yang tidak diproses adalah dalam rangka melindungi warga negara dari ancaman yang tidak menguntungkan bagi kehidupannya pada masa depan.

- b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam hubungannya dengan wewenang diskresi kepolisian ini tidak dapat dilepaskan dari tugas pokok kepolisian. Karena dengan tugas pokok kepolisian yang bila dijabarkan mengandung makna yang sangat luas itu memerlukan kewenangan-kewenangan. Luasnya pemahaman fungsi dan tugas kepolisian itu bisa ditengarai dari dasar pertimbangan munculnya. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 yang menyebutkan bahwa pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Kemudian Pasal 13 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 menyebutkan bahwa :

“Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat ;
- b. Menegakkan hukum ; dan
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.”⁴⁴

⁴³ Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996), hal. 6.

⁴⁴ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*, Loc cit.

Ketentuan pasal tersebut dapat dijadikan dasar diskresi itu. Karena untuk menjalankan tugas tersebut yang kemudian disebutkan lebih lanjut di dalam Pasal 18 Ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 yang berbunyi : "Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri ".⁴⁵

Sedangkan penjelasan atas Pasal 18 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 tersebut adalah :

“Yang dimaksud dengan bertindak menurut penilaiannya sendiri adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta risiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum.”⁴⁶

Lebih lanjut dalam Penjelasan Umum UU Nomor 2 Tahun 2002 antara lain disebutkan bahwa :

"Tindakan pencegahan tetap diutamakan melalui pengembangan asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam hal ini setiap pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki kewenangan diskresi, yaitu kewenangan untuk bertindak demi kepentingan umum berdasarkan penilaian sendiri. "⁴⁷

Namun kesewenang-kewenangan yang dijelaskan di atas rupanya belum mampu mengatur seluruh tindakan kepolisian secara eksplisit, definitif dan limitatif, termasuk pula kewenangan menggunakan diskresi kepolisian. Oleh karenanya tindakan diskresi sebagai tindakan yang didasarkan atas penilaian sendiri itu dibatasi menurut ketentuan perundang-undangan dan kode etik profesi kepolisian dengan senantiasa memperhatikan norma-norma keagamaan, perikemanusiaan, kesopanan dan kesusilaan. Dengan demikian polisi diberi wewenang untuk bertindak apa pun yang dianggap perlu sesuai dengan tujuan tugas kepolisian.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

Dan uraian di atas maka dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang dapat dijadikan dasar hukum diskresi kepolisian adalah :

- 1) Secara umum adalah keseluruhan UU Nomor 2 Tahun 2002.
- 2) Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002.
- 3) Ketentuan Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Fungsi Kepolisian.
- 4) Ketentuan Pasal 4 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang tujuan Kepolisian.
- 5) Ketentuan Pasal 13 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang tugas pokok kepolisian.
- 6) Ketentuan Pasal 18 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang tindakan diskresi.

c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2000.

Dalam hubungannya polisi atau Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang sebelumnya merupakan salah satu komponen dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang bertugas menciptakan pertahanan, keamanan dan ketertiban masyarakat, bangsa dan negara, kini sebagai salah satu tuntutan reformasi (dulu ABRI). Di samping itu pula sebagai akibat penggabungan polisi dan komponen TNI lainnya (Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara) dirasakan terjadi kerancuan dan tumpang tindih antara peran dan fungsi antara keduanya yaitu Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Tentara Nasional Indonesia di mana TNI sebagai kekuatan pertahanan negara dan polisi sebagai kekuatan keamanan dan ketertiban. Oleh karena itu berdasarkan pertimbangan Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 yang antara lain menyebutkan bahwa:

" Peran sosial politik dalam dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia menyebabkan terjadinya penyimpangan peran dan fungsi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berakibat tidak berkembangnya

sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat "

Maka dilakukan pemisahan antara Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), di mana dalam susunan dan kedudukan antara keduanya adalah sama satu sederajat yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 7 ayat (2) Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 yang berbunyi :

Pasal 3 ayat (2) : Tentara Nasional Indonesia berada di bawah Presiden.

Pasal 7 ayat (2) : Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden.

Dari dasar pertimbangan ditetapkannya 2 (dua) ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) yaitu Tap MPR RI No. VI/MPR/2000 dan Tap MPR RI No. VII/MPR/2000, tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia khususnya kewenangan diskresi diharapkan dapat berkembang dalam sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat sesuai dengan tujuan atau maksud ditetapkannya kebijakan diskresi. Dan Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 ini sebenarnya secara tidak langsung juga merupakan landasan diberlakukannya kebijakan diskresi sebagaimana dalam Pasal 6 Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.
- (2) Dalam menjalankan perannya, Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib memiliki keahlian dan keterampilan secara profesional.

Menindaklanjuti ketetapan tersebut di atas maka disahkan dan diberlakukanlah Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana konsekuensi atas Pasal 11 Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2000 yaitu : "Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ketetapan ini (Tap MPR Republik Indonesia No. VII/MPR/2000) diatur lebih lanjut dengan undang-undang."

d. Yurisprudensi

Berdasarkan Arrest Hoge Raad tanggal 25 Januari 1892 dan tanggal 11 Maret 1914 yang berbunyi : untuk sahnya segala tindakan kepolisian (*Rechtmatig*) tidak selalu harus berdasarkan peraturan undang-undang (*wettelijk voor schrift*) akan tetapi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

1. Tindakan-tindakan polisi itu tidak bertentangan dengan peraturan undang-undang.
2. Tindakan itu adalah untuk mempertahankan, ketertiban, ketentraman dan keamanan.
3. Tindakan itu untuk melindungi hak-hak seseorang (*ieders recht*).⁴⁸

Berdasarkan bunyi Arrest Hoge Raad tersebut di atas sebenarnya adalah pengakuan akan adanya (dan dalam istilah kepolisian disebut sebagai) diskresi kepolisian. Arrest Hoge Raad (AHR) di atas dimaksudkan bahwa agar polisi dalam menjalankan hukum dan perundang-undangan tidak terlalu kaku. Karena bagaimanapun juga maksud AHR di atas juga dalam rangka penegakan hukum dan diskresi dilakukan tetap dalam kerangka hukum. Berdasarkan pemikiran di atas jelaslah bahwa polisi bisa saja menerjemahkan hukum atau bertindak apa saja dalam Batas-batas yang telah ditentukan seperti halnya dalam rumusan AHR di atas.

48

Mengenai batas-batas tertentu sebagaimana dimaksudkan di atas, menurut Soebroto Brotodiredjo yang dikutip oleh Faal hendaknya berorientasi pada Asas *Freies Ermessen* yang berupa :

1. Asas keperluan (*noodzakelijkheid*) yaitu setiap tindakan harus betul-betul diperlukan dalam arti tanpa tindakan itu maka tugas tidak akan terlaksana.
2. Asas kelugasan (*zakelijkheid*) yaitu tindakan tidak boleh didorong oleh motif-motif (kepentingan-kepentingan) pribadi.
3. Asas tujuan sebagai ukuran (*doelmatigheid*) yaitu tindakan betul-betul dilakukan untuk mencapai tujuan, misalnya keamanan dan ketertiban.
4. Asas keseimbangan yaitu adanya keseimbangan antara komponen tindakan, tujuan dan sasaran.⁴⁹

e. Hukum tidak tertulis

Landasan hukum dengan mempergunakan hukum tidak tertulis sebenarnya juga bersifat konstitusional atau dalam kata lain hukum tidak tertulis itu juga konstitusional. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi "Hukum dasar yang tidak tertulis ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara." Polisi sebagai pejabat administrasi negara, di dalam melaksanakan tugas dan menyelesaikan persoalan-persoalan hukum dan masyarakat sering didasarkan pada hukum tidak tertulis. Dalam hal ini, kebiasaan-kebiasaan yang sudah ada sejak lama dapat menjadi pedoman atau acuan bagi pihak kepolisian untuk mengambil keputusan. Kebiasaan yang dilandasi dengan logika, etika kepolisian dan masih dalam kerangka penegakan hukum secara positif merupakan landasan hukum bagi pihak kepolisian dalam menerapkan diskresi.

Menurut Satjipto Rahardjo, "Pekerjaan polisi sesungguhnya juga tidak jauh dari pekerjaan mengadili. Sebab memberikan penafsiran terhadap hukum pidana pada saat berhadapan dengan orang-orang tertentu yang melakukan perlawanan terhadap hukum bukankah

⁴⁹ M Faal, Op cit, hal. 37.

pekerjaan mengadili juga."⁵⁰ Atas dasar pemikiran diatas maka polisi dapat dan diperbolehkan memperluas hukum melalui tindakan diskresi itu. Hukum itu hanya dapat 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.⁵¹

Hal yang juga mendapat perhatian adalah nilai-nilai, norma-norma yang hidup di dalam masyarakat Indonesia secara general seperti pemaaf, rukun, kekeluargaan, kebersamaan, tenggang rasa, saling menghormati, norma keagamaan, sopan santun dan sebagainya menjadi landasan pula bagi pertimbangan polisi dalam menegakkan hukum melalui kebijakan diskresi.

f. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana)

Jika telah difahami bahwa tugas dan wewenang polisi itu sangat luas dan wewenang polisi untuk melakukan tindakan-tindakannya tidak mungkin diatur secara limitatif atau tidak mungkin segala tindakan-tindakan polisi dirumuskan secara rinci, apalagi yang menyangkut kewenangan menentukan keputusan menurut penilaian polisi sendiri atau yang disebut sebagai kewenangan bebas. Oleh karena itu di dalam ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 Pasal 7 ayat 1 ditegaskan bahwa polisi berwenang karena kewajibannya mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Adapun tindakan lain yang dimaksud sebagaimana dalam penjelasan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (1) adalah sebagai berikut:

1. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum.

⁵⁰ Satjipto Rahardjo, Op cit., hal. 111.

⁵¹ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, (Bandung : Sinar Baru, 1983), hal. 11.

2. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan dilakukannya tindakan jabatan.
3. Tindakan itu harus patut dan masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya.
4. Atas pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa.
5. Menghormati hak asasi manusia.⁵²

Berdasarkan ketentuan 5 (lima) persyaratan di atas, polisi berwenang untuk melakukan tindakan apa saja dalam lingkup tugas dan wewenangnya, termasuk juga tindakan diskresi.

2.3. Tindakan Diskresi Polisi dalam Sistem Peradilan Pidana

Sistem peradilan pidana sebenarnya tidak lain adalah bekerjanya dalam satu sistem atas proses bekerjanya lembaga-lembaga penegak hukum secara berangkai dan berurutan seperti penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan dan pelaksanaan putusan hakim. Artinya antara masing-masing lembaga penegak hukum saling berhubungan dan mempengaruhi antara satu sama lain serta bekerja dengan dilandasi oleh hukum acara pidana.

Menurut Mardjono Reksodiputro :

“Sistem peradilan pidana adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan. Menanggulangi berarti suatu usaha untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat. Sistem ini dianggap berhasil apabila sebagian besar dari laporan maupun keluhan masyarakat yang menjadi korban kejahatan dapat diselesaikan, dengan diajukannya pelaku kejahatan ke sidang pengadilan dan diputuskan bersalah serta mendapat pidana.”⁵³

Menurut Kadri Ruslin yang dikutip oleh Faal:

"Sistem peradilan pidana adalah pendekatan sistemik dalam melakukan manajemen dari administrasi peradilan pidana kita. Ini

⁵² M.Faal., Op.cit, hal. 53.

⁵³ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dan Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Universitas Indonesia, (Jakarta : Lembaga Kriminologi UI, 2007), hal. 84.

berarti pula bahwa unsur yang saya sebut di atas tadi (Kepolisian, Kejaksaan, Kehakiman, Lembaga Pemasyarakatan dan juga masyarakat) adalah sub sistem dari peradilan pidana, yang berakibat perlunya akan keterpaduan dalam rangka dan gerak masing-masing sub sistem ke arah tercapainya tujuan bersama itu."⁵⁴

Sementara itu Muladi di dalam bukunya "Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana" menyatakan bahwa :

"Sistem peradilan pidana adalah suatu sistem yang di dalamnya terkandung gerak sistemik dari subsistem-subsistem pendukungnya yaitu, Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Koreksi/ lembaga pemasyarakatan yang secara keseluruhan dan merupakan satu kesatuan (totalitas) ... yang menjadi tujuan. Sistem Peradilan Pidana."⁵⁵

Sistem Peradilan Pidana atau Criminal Justice Sistem adalah suatu sistem berprosesnya suatu peradilan pidana yang dilakukan oleh masing-masing komponen fungsi yang bekerja secara bersama-sama dan terpadu di dalam usaha untuk mencapai tujuan bersama yaitu menanggulangi kejahatan. Artinya bahwa dalam sistem peradilan pidana hendaknya dan harus dihindari adanya fragmentasi yaitu masing-masing komponen fungsi bekerja secara sendiri-sendiri tanpa memperhatikan *inter relationship* diantara komponen-komponen fungsi lainnya. Oleh karena itu untuk menghindari terjadinya fragmentasi itu maka komponen-komponen fungsi harus memiliki tujuan dan persepsi yang sama sebagai kekuatan yang utuh yang saling mengikat meskipun fungsinya berbeda-beda dan berdiri sendiri-sendiri. Walaupun masing-masing komponen fungsi tersebut memiliki tugas dan wewenang yang berbeda dan sendiri-sendiri dalam proses peradilan pidana tetapi di dalam melaksanakan tugasnya harus diarahkan pada tujuan yang sama. Tujuan yang hendak dicapai itu sesungguhnya bergantung pada polisi kriminalnya. Polisi kriminal antara satu negara dengan negara lain bisa saja berbeda, misalnya Indonesia dengan negara Arab Saudi yang sama-

⁵⁴ M.Faal., Op.cit, hal. 24.

⁵⁵ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang : Undip Press, 1995), hal vii.

sama anti terhadap tindak pidana kesusilaan, tetapi persepsi dan kebijakan penanggulangan kejahatannya berbeda. Keperbedaan ini sangat mempengaruhi terhadap ancaman/sanksi hukum yang dijatuhkan terhadap perbuatan tersebut di atas, demikian juga aturan hukum yang mengaturnya. Penentuan kebijakan ini sudah tentu sangat dipengaruhi oleh suasana sosial, ekonomi, politik keamanaimya.

Berdasarkan pemikiran di atas jelaslah bahwa bekerjanya Sistem Peradilan Pidana/*Criminal Justice System* sangat ditentukan oleh budaya hukum masyarakat. Muladi mengatakan bahwa di samping lembaga penegak hukum, unsur masyarakat merupakan faktor penting dalam sistem peradilan pidana.⁵⁶ Kemudian mengingat tujuan sistem peradilan pidana itu sendiri adalah tidak lain juga ingin mencapai penegakan hukum pidana yang bertujuan menanggulangi, mencegah dan pembinaan, maka penegakan hokum pidana tersebut tentu saja dipengaruhi oleh berbagai faktor. Lawrence M. Friedman mengemukakan ada 3 (tiga) faktor yang menentukan tujuan penegakan hukum pidana (dalam sistem hukum) yaitu Faktor Substansi / hukumnya, faktor kultur / budaya dan faktor Struktur / penegak hukum.⁵⁷

Oleh karenanya unsur-unsur Sistem Peradilan Pidana itu sesungguhnya dipengaruhi oleh lapisan-lapisan yang hidup di masyarakat. Pelaku kejahatan itu sendiri, petugas penegakan hukum maupun hukumnya sangat dipengaruhi oleh suasana kehidupan ekonomi, teknologi, pendidikan dan politik yang kesemuanya itu pun juga merupakan suatu sistem.

Berdasarkan penggambaran di atas, maka Sistem Peradilan Pidana hendaknya bekerja secara fleksibel / luwes dan berpandangan ke depan. Sehingga usaha-usaha untuk menegakkan hukum pidana akan berhasil mencapai tujuannya, dan tujuan itu bukannya menegakkan

⁵⁶ Ibid, hal.viii.

⁵⁷ Lawrence M. Friedman, *Law and Behavioral Sciences*. (Indianapolis : The Bobbs Herrin, 1969) hal. 1003.

hukum secara normatif yuridis semata tanpa memperhatikan hubungan dengan masyarakat. Oleh karena itu kita tidak dapat belajar hukum dengan mempelajari hukum normatif semata. Berdasarkan tujuan Sistem Peradilan Pidana atau lebih jauh lagi tujuan Penegakan Hukum Pidana, maka dimungkinkan pula terjadi selektivitas perkara pada setiap pentahapan proses. Polisi sebagai salah satu komponen fungsi penegakan hukum sebagaimana dijelaskan diatas pun memiliki wewenang untuk mengadakan seleksi atau penyaringan perkara melalui diskresi kepolisiannya.

Menurut Barda Nawawi Arief :

"Tujuan-tujuan yang ingin dicapai hukum pidana atau Sistem Peradilan Pidana itu pada umumnya terwujud dalam kepentingan-kepentingan sosial tersebut adalah:

1. Pemeliharaan tertib masyarakat.
2. Perlindungan warga masyarakat dari kejahatan, kerugian atau bahaya-bahaya yang tak dapat dibenarkan yang dilakukan oleh orang lain.
3. Memasyarakatkan kembali (resosialisasi) para pelanggar hukum.
4. Memelihara atau mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat kemanusiaan dan keadilan individu."⁵⁸

Lebih lanjut Barda Nawawi Arief menyampaikan bahwa :

“Tujuan law enforcement atau penegakan hukum pidana dapat dilakukan melalui upaya penal dan nonpenal. Oleh karena itu pada tataran penggunaan hukum pidana harus benar-benar dipertimbangkan, dan pertimbangan itu didasarkan pada persyaratan :

1. Pidana itu sungguh-sungguh mencegah.
2. Pidana itu tidak menyebabkan timbulnya keadaan yang lebih berbahaya atau merugikan ketimbang yang akan terjadi apabila pidana itu tidak dipergunakan.
3. Tidak ada pidana lain yang dapat mencegah secara efektif dengan bahaya atau kerugian yang lebih kecil.”⁵⁹

⁵⁸ Barda Nawawi Arief, Op.cit., hal. 100.

⁵⁹ Ibid, hal. 122.

Mardjono Reksodiputro menyatakan :

“... namun suatu sistem peradilan yang baik harus menyadari keterbatasannya dan menyampaikan kepada masyarakat bahwa tugas merekamemang adalah hanya menjaga ketertiban umum (*public order maintenance*). Di dalam pengertian ketertiban umum disini dimaksudkan pula melindungi masyarakat terhadap kejahatan-kejahatan yang secara nyata merugikan dan meresahkan masyarakat. Disini “*crime control*” termasuk dalam “*maintenance of public order*”. Adalah bukan tugas sistem peradilan pidana untuk memantau perbuatan-perbuatan yang sangat merugikan masyarakat, tetapi tidak termasuk dalam undang-undang pidana maupun ketentuan-ketentuan pidana yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam kesadaran seperti itu, maka sistem peradilan pidana harus bersikap lebih toleran kepada pelaku-pelaku kejahatan yang masuk dan diproses oleh sistem ini. Sikap toleransi ini didasarkan pada kenyataan serta pemahaman bahwa kejahatan-kejahatan yang lebih serius, yang lebih besar merugikan masyarakat, tidak dapat terjangkau oleh sistem ini...”⁶⁰

Atas dasar pemikiran diatas, maka di dalam sistem peradilan pidana, pemidaan bukanlah tujuan akhir dan bukan pula satu-satunya upaya untuk mencapai tujuan penegakan hukum pidana atau tujuan Sistem Peradilan Pidana. Artinya dapat pula menggunakan cara-cara diluar hukum pidana atau dikatakan sebagai upaya nonpenal. Meskipun sebenarnya perkara-perkara ringan atau kurang serius sekalipun bisa dijatuhi hukuman penjara oleh hakim walaupun hanya 1 (satu) atau 2 (dua) hari penjara, namun ditinjau dari aspek ekonomisasi. Sistem Peradilan Pidana disamping tidak efisien juga pidana penjara tidak benar-benar diperlukan semestinya tidak diterapkan. Meskipun konsep pemindahan atau pidana penjara itu sendiri tidak semata-mata memberikan balasan yang berupa derita atau dalam rangka pembinaan narapidana sekalipun. Disinilah peranan petugas pada Sistem Peradilan

⁶⁰ Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai Permasalahan dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum ,Universitas Indonesia, (Jakarta : Lembaga Kriminologi UI, 2007), hal. 6-7.

Pidana dituntut mampu mengadakan penilaian-penilaian setiap terjadinya suatu tindak pidana secara profesional.

Barda Nawawi Arief sebagaimana dikutip Faal mengatakan bahwa:

"Pidana penjara sebagai salah satu sarana politik kriminal sedang mendapat sorotan tajam saat ini di berbagai negara. Banyak negara yang cenderung untuk menghindari, mengurangi atau membatasi penerapan pidana penjara dengan berusaha mencari bentuk-bentuk alternatif dari pidana penjara. Adanya kecenderungan untuk mengembangkan garis kebijaksanaan yang limitatif dalam penggunaan pidana penjara terlihat misalnya dalam kongres PBB mengenai *prevention of crime and treatment of offenders*."⁶¹

Atas dasar penjelasan mengenai Sistem Peradilan Pidana di atas ternyata ditengarai pula bahwa kebijakan diskresi kepolisian dikaji dari segi pandangan ilmiah pun dapat dipertanggungjawabkan dan memang seharusnya demikian.

2.4. Diskresi Polisi dalam Penegakan Hukum

Pengertian penegakan hukum pidana dalam arti sempit adalah ditegakkannya atau dilaksanakannya aturan-aturan pidana yang berlaku terhadap pelanggaran aturan pidana. Tetapi tentu saja tugas penegakan hukum pidana tidak sekedar dilaksanakannya aturan-aturan pidana secara normatif yuridis atau dalam lain kata kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan tidak hanya berupa dilakukannya aturan pidana normatif semata.

Menurut Barda Nawawi Arief

"Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (social defence) untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (social welfare) Tujuan akhir atau tujuan utama politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Kebijakan kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari kebijakan sosial yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan sosial."⁶²

⁶¹ M. Faal, Op cit, hal. 36.

⁶² Barda Nawawi Arief, Op.cit.,hal. 97.

Dalam forum Internasional khususnya dalam perkembangan Kongres-kongres PBB, masalah pencegahan / penanggulangan kejahatan lebih banyak dilihat dari konteks kebijakan pembangunan / sosial global.

Menurut Barda Nawawi Arief :

"Strategi Kebijakan Penanggulangan / pencegahan kejahatan menurut Kongres-kongres PBB itu pada garis besarnya sebagai berikut :

- a. Meniadakan faktor-faktor penyebab / kondisi yang menimbulkan terjadinya kejahatan.
- b. Pencegahan kejahatan dan peradilan pidana harus ditempuh dengan kebijakan integral / sistemik.
- c. Perlu dibenahi, dan ditingkatkan kualitas aparat penegak hukum
- d. Perlu dibenahi dan ditingkatkan kualitas institusi dan sistem manajemen organisasi / manajemen data.
- e. Disusunnya beberapa *GUIDELINES, BASIC PRINCIPLES, RULES, STANDARD MINIMUM RULES*.
- f. Ditingkatkannya kerjasama internasional dan bantuan teknis dalam rangka memperkokoh the rule of law dan management of Criminal Justice system.⁶³

Berdasarkan pemikiran di atas, jelaslah bahwa dipergunakannya aturan-aturan pidana dalam rangka penanggulangan kejahatan bukan satu-satunya cara penegakan hukum pidana. Menurut Barda Nawawi Arief, upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan dalam arti. :

1. ada keterpaduan (integralitas) antara politik kriminal dan politik sosial;
2. ada keterpaduan (integralitas) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan penal dan nonpenal.⁶⁴

Hal ini bisa dimengerti, karena ketika kebijakan kriminal itu merupakan bagian integral dari kebijakan sosial, maim tugas-tugas atau pekerjaan yang harus dilakukan oleh pelaku penegakan hukum dalam rangka mencapai tujuan kebijakan sosial yaitu kesejahteraan sosial tidak seluruhnya dapat diatur secara rinci dalam suatu rumusan aturan.

⁶³ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001), hal 77-81.

⁶⁴ Barda Nawawi Arief, Op cit, hal 25.

Demikian halnya secara khusus dengan tugas-tugas atau pekerjaan polisi sebagai salah satu komponen fungsi Sistem Peradilan Pidana / *Criminal Justice System*.

Tugas-tugas kepolisian yang berorientasi pada kebijakan pidana sebenarnya merupakan satu kesatuan dengan kepolisian sebagai komponen fungsi dalam Sistem Peradilan Pidana (SPP)

Menurut Barda Nawawi Arief :

"Masalah Kepolisian dalam perspektif Kebijakan Kriminal dan Kepolisian dalam perspektif Sistem Peradilan Pidana, keduanya tidak dapat dipisahleparkan, karena pada hakikatnya Sistem Peradilan Pidana merupakan bagian dari kebijakan Kriminal. Sistem Peradilan Pidana pada dasarnya merupakan Sistem Penegakan Hukum Pidana yang bertujuan untuk menanggulangi kejahatan.⁶⁵

Oleh karena itu, keberadaan kepolisian sebenarnya merupakan bagian integral dari sistem Peradilan Pidana. Secara internasional hal ini terlihat dalam laporan Kongres PBB ke-5 Tahun 1975 mengenai *The prevention of crime and the treatment of offenders* yang secara khusus membahas tentang *The emerging roles of the police and other law enforcement agencies* yang menegaskan : "*It was recognized that the police were a component of the larger system of criminal justice which operated against criminality*".

Dalam rangkaian Sistem Peradilan Pidana, tugas polisi terutama adalah sebagai penyidik yang bertugas menanggulangi pelanggaran terhadap ketentuan peraturan pidana. Inilah antara lain tugas polisi sebagai alat negara penegak hukum. Namun pada bagian lain polisi pun bertugas sebagai pengayom, pelindung, dan pelayan masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 13 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbunyi :

Pasal 2 : Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

⁶⁵ Ibid, hal 41.

Pasal 13 : Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah
 a. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
 b. menegakkan hukum; dan
 c. memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.⁶⁶

Sehubungan dengan tugas-tugas polisi itu maka dapat dijabarkan sebagai berikut :

a. Selaku alat negara penegak hukum berkewajiban memelihara dan meningkatkan tertib hukum yang dapat dilaksanakan melalui kegiatan-kegiatan :

- melaksanakan penindakan / represif terhadap setiap pelanggaran hukum;
- menjaga tegaknya hukum;
- menciptakan atau mewujudkan kesadaran hukum dan kepatuhan hukum masyarakat.

b. Mengayomi dan melindungi dapat dilaksanakan melalui kegiatan-kegiatan :

Melindungi masyarakat dalam arti luas termasuk harta bendanya; memberikan pelayanan kepada masyarakat khususnya yang membutuhkan; mengayomi dan melindungi masyarakat bersama-sama masyarakat itu sendiri melalui sistem keamanan swakarsa dan lain-lain yang mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Walaupun tugas kepolisian negara Republik Indonesia dalam lingkup fungsi represif, namun ciri pelindung, pengayom tidak boleh lepas dari tugas-tugas preventif. Karena sesungguhnya tugas-tugas represif dan preventif itu tidak dapat dipisahkan dan selalu melekat antara satu dengan lainnya, misal selaku alat negara penegak hukum, polisi wajib memerangi kejahatan (*fight crime*), sedangkan pelaku kejahatan (*the criminal*) diperlakukan sesuai ketentuan perundang-undangan, disamping polisi juga memperhatikan aspek

⁶⁶ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia*, Loc cit.

kepentingan korban pelaku kejahatan serta situasi dan kondisi masyarakat dengan berbagai kompleksitasnya. Tidak jarang polisi terpaksa berpaling dari hukum tertulis yang diembannya. Apabila penerapan hukum tertulis dipaksakan mungkin akan menimbulkan gejolak-gejolak dalam masyarakat. Disinilah konsekuensi tugas melindungi dan mengayomi masyarakat. Di samping itu pula hakikat penegakan hukum tidaklah berarti semata-mata dipergunakan hukum tertulis itu.

Di sini menunjukkan bahwa di dalam tugasnya sebagai alat negara, penegak hukum, polisi mengambil sikap fleksibel atau luwes dalam menghadapi ketentuan-ketentuan hukum positif tertulis.

Langkah-langkah yang diambil oleh polisi itu biasanya sudah banyak dimengerti dengan baik oleh komponen-komponen fungsi lainnya.

Cara-cara yang dilakukan oleh polisi dalam melakukan pertimbangan-pertimbangan dalam diskresi, mungkin secara teoritis hukum tidak dibenarkan, tetapi dalam kebutuhan praktek sering diperlukan dan dapat ditempuh. Misalnya ketika kasus pidana biasa diproses oleh penyidik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, tiba-tiba para pihak memohon agar perkara tersebut dihentikan dan kemudian polisi mempertimbangkannya. Dan ternyata penghentian penyidikan atas perkara itu dirasakan lebih bermanfaat, maka dilakukanlah penghentian penyidikannya.

Ditinjau dari aspek formal, tentu saja cara yang dilakukan polisi di atas tidak benar, tetapi di pihak petugas lebih bijak mempertahankan tujuan hukum pidana ketimbang ketentuan formal.

Menurut Soedarto yang dikutip oleh Faal :

".....kalau seorang mengira bahwa orang yang melakukan pencurian harus dipidana penjara, karena hal itu sudah dipandang memang begitu, maka perkiraan orang itu tidak benar. Ini adalah masalah penegakan hukum. Adapun cara bagaimana hukum itu ditegakkan, itu

merupakan masalah pemilihan sarana apa yang dipandang paling efektif dan bermanfaat untuk mencapai tujuan."⁶⁷

Dari uraian di atas ternyata polisi selaku alat negara penegak hukum ikut menyeleksi karena ia sebagai penegak hukum maupun sebagai pengayom, pembimbing, pendidik dan pelayan masyarakat. Pengenyampingan perkara-perkara itu umumnya didasarkan karena kebutuhan-kebutuhan praktek yang bukan saja dipandang dari segi hukum semata melainkan juga kebutuhan dari segi sosial budaya masyarakat, pembinaan dan bimbingan serta pelayanan masyarakat. Meskipun ditinjau dari pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981) tindakan-tindakan tersebut dianggap tidak benar. Namun kebijaksanaan yang ditempuh polisi tersebut sesungguhnya masih dalam lingkungan wewenangnya dan setidak-tidaknya menurut hukum masih dalam batas lingkup yang dibenarkan atau dalam lain kata masih dalam kerangka hukum atau dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Penyeleksian atau penyaringan perkara yang dilakukan itu pun merupakan pengambilan keputusan. Polisi sebagai penegak hukum yang mengambil keputusan sesungguhnya telah berperan sebagai seorang hakim, meskipun ia bukan sebagai hakim. Polisi wajib menegakkan semua aturan hukum yang berlaku, tetapi prakteknya penyaringan perkara sering dilakukan. Tindakan atau keputusan polisi yang demikian bisa dimaklumi karena disamping sebagai penegak hukum, ia harus pula menciptakan keamanan dan ketertiban, pengayoman, perlindungan dan pelayanan pada masyarakat. Oleh karena itu dalam prakteknya, polisi sering mengesampingkan hukum kecuali memang ada reaksi dari masyarakat. Meskipun tindakan diskresi polisi merupakan tindakan mengenyampingkan hukum, karena polisi harus menghadapi dua kewajiban antara tujuan hukum yang lebih luas dengan pemenuhan formalitas-formalitas administrasi penyidikan.

Persoalan selanjutnya mengenai hukum yang mana yang ditegakkan oleh polisi itu, pada dasarnya hukum yang ditegakkan oleh polisi tidak saja terhadap pelanggaran norma pidana, tetapi juga meliputi semua norma yang

⁶⁷ Ibid., hal. 76.

berlaku dalam masyarakat, karena fungsi polisi di samping sebagai alat negara penegak hukum juga berfungsi sebagai pembina ketertiban dan keamanan masyarakat, sehingga yang ditegakkan bukan saja hukum positif tertulis, tetapi juga hukum-hukum yang tidak tertulis atau norma-norma sosial yang tumbuh dan berkembang di masyarakat yang apabila dilanggar akan menimbulkan reaksi masyarakat. Bila perlu sekalipun hukum tertulis tidak mengaturnya, tetapi hukum tidak tertulis dilanggar dan mengakibatkan keresahan dan gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat, polisi hendaknya bertindak pula dan mencari hukumnya atau menafsirkan hukumnya sehingga pelanggaran terhadap tatanan sosial itu dapat ditindak dan pelanggarannya dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum pidana. Hal semacam itu sesungguhnya juga merupakan pengembangan hukum positif.

Oleh karena itu keutamaan dalam penegakan hukum pidana tentunya adalah hukum pidana yang diatur dalam peraturan Hukum Pidana, tetapi praktek pelaksanaannya tentu saja sulit, karena materi peraturan pidana itu sendiri secara substantif relatif sangat terbatas, artinya suatu rumusan perbuatan yang diatur tidak melihat sampai kepada latar belakang perbuatan dan pelaku perbuatan serta suasana sosial terhadap perbuatan dan pelaku perbuatan. Oleh karena itu ketentuan hukum yang tidak tertulis atau norma-norma yang berlaku di masyarakat merupakan pelengkap yang dapat digunakan oleh petugas dalam rangka mencapai tujuan hukum itu yaitu untuk mencapai kepentingan masyarakat.

2.5. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Diskresi Polisi

Tugas polisi itu tidak sekedar *law enforcement* tetapi juga *peace maintenance* (kedamaian, ketentraman). Menurut Soerjono Soekanto, bahwa penegakan hukum itu adalah proses penyesuaian nilai-nilai, kaidah-kaidah pola perilaku realitas.⁶⁸ Kalau tugas polisi itu tidak sekedar penegak hukum tetapi juga menciptakan ketentraman, maka tugas utama penegakan hukum adalah mencapai keadilan. Penegakan hukum dikatakan merupakan proses,

⁶⁸ Soerjono Soekanto, Op cit, hal. 33.

karena upaya penegakan hukum itu berusaha mengkonkritkan hukum yang masih abstrak atau hukum yang normatif itu menjadi hidup. Konkritisasi terhadap hukum akan nampak dalam pelaksanaan hukum oleh petugas penegak hukum.

Upaya penegakan hukum atau menjandaikan kaidah hukum yang abstrak itu menjadi konkrit tentu saja sangat dipengaruhi beberapa faktor. Menurut Soerjono Soekanto :

"Faktor-faktor yang mempengaruhi di dalam menentukan berlakunya hukum itu adalah :

1. Faktor hukumnya sendiri.
2. Faktor penegak hukum,
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat,
5. Faktor kebudayaan."⁶⁹

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa melalui aplikasi secara konkrit terhadap kaidah hukum yang masih abstrak tersebut oleh petugas/polisi, maka dalam rangka tujuan penegakan hukum pidana tindakan diskresi polisi diperlukan. Karena penegakan hukum tidak berarti dilaksanakannya hukum secara normatif (apa adanya aturan itu mengatur). Di samping hukum itu sendiri tidak bisa mengatur secara rinci segala perilaku manusia. Agar hukum itu dapat hidup di tengah masyarakat, maka dibutuhkan komponen penegak hukumnya yang diharapkan mampu melihat hukum dan keadaan masyarakat.

a. Faktor Hukum

Hal yang menyangkut faktor hukum adalah persoalan tentang peraturan hukum positifnya yang akan diterapkan di lapangan yang berkaitan dengan tuntutan atau kepentingan tugas atau pengembangan kehidupan bermasyarakat. Diskresi dilakukan karena :

1. Peraturan yang sudah tidak sesuai dengan iklim perkembangan dan pembangunan bangsa dan negara. Misalnya aturan yang mengatur

⁶⁹ Ibid., hal. 5.

tentang propaganda penggunaan alat-alat kontrasepsi. Sehubungan dengan itu polisi akan mengenyampingkan pelanggaran atas ketentuan tersebut meskipun ketentuan tersebut masih berlaku.

2. Peraturan hukum formal itu dapat diselesaikan oleh petugas menurut hukum setempat yang dipandang lebih efektif dan dirasakan keadilannya oleh masyarakat itu.
3. Peraturan yang dilanggar tersebut termasuk dalam kategori ringan dan dianggap ringan oleh petugas dalam kadar kejahatannya atau obyek kejahatannya maupun pelaku kejahatannya sehingga dirasakan tidak langsung merugikan orang banyak atau kepentingan umum.

Hal ini tidaklah berarti bahwa polisi bermaksud menghilangkan aturan tertentu, namun dengan melihat latar belakang pelaku dan kondisi-kondisi yang mempengaruhi pelanggaran tersebut, sehingga dirasakan tidak tepat bila perkara itu diproses. Peraturan hukum memang memberi kewenangan petugas untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu atau yang disebut sebagai tindakan diskresi. Dalam hubungannya dengan faktor hukum yang mempengaruhi tindakan diskresi di atas, dalam praktek penegakan hukum polisi tidak mungkin bertindak kaku. Karena menurut Faal :

1. Tidak ada perundang-undangan yang demikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia.
2. Adanya hambatan-hambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat sehingga menimbulkan ketidakpastian.
3. Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.
4. Adanya kasus-kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus.⁷⁰

⁷⁰ M Faal, Op.cit., hal 101.

b. Faktor Petugas / Polisi

Salah satu faktor yang juga menentukan dalam rangka penegakan hukum pidana adalah polisi sebagai pelaku alat penegak hukum, khususnya dalam hal tindakan diskresi kepolisian. Faktor petugas, dalam banyak hal sangat menentukan kualitas diskresi itu sendiri, misalnya profil polisi itu sendiri, latar belakang pendidikan polisi, kemahiran polisi dan sebagainya.

Polisi selaku penegak hukum, ia bisa mencerminkan dirinya sebagai bapak, sebagai teman, sebagai pengabdian, sebagai moralis, sebagai jagoan bahkan dapat bertindak sebagai penembak jitu. Pada saat tertentu polisi pun bisa menjadi keras ketika berhadapan dengan ancaman yang sangat membahayakan jiwa, badan, harta benda dan sebagainya masyarakat yang dilindungi.

c. Faktor Kebudayaan

Budaya/kebudayaan yang dimaksud adalah nilai-nilai yang tertuang dalam konsep-konsep abstrak tentang hal yang baik/sebaiknya dan yang buruk atau tidak boleh dilakukan yang mendasari hukum yang berlaku.

Menurut Soerjono Soekanto :

"Nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak lazimnya merupakan pasangan yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan. Pasangan nilai itu adalah :

1. Nilai ketertiban dan nilai ketentraman.
2. Nilai jasmaniah / kebendaan dan nilai rohaniah / keakhlakan.
3. Nilai kelanggengan / konservatisme dan nilai kebaruan / inovatisme.⁷¹

Artinya bahwa ketertiban lebih menekankan pada kepentingan umum, sementara ketentraman lebih menekankan pada kepentingan perseorangan, demikian seterusnya. Yang jelas kedua kepentingan itu harus diperhatikan oleh petugas polisi ketika di lapangan. Pada akhirnya,

⁷¹ Soerjono Soekanto, Op.cit., hal 46.

dengan cara seperti ini nilai-nilai budaya itu mempengaruhi pejabat di dalam menentukan diskresi polisi.

d. Faktor Sosial

Yang dimaksud dengan faktor sosial adalah pengaruh situasi masyarakat menurut perspektif atau penilaian polisi dalam penegakan hukum khususnya dalam hal pemberian wewenang diskresi polisi. Meskipun pada dasarnya diskresi polisi adalah pendapat atau penilaian polisi itu sendiri, namun hal ini tidak lepas dari persoalan orang yang dihadapi. Kalau petugas menganggap masyarakat yang harus dihadapi harus dilindungi, diayomi, dilayani dan sebagainya, maka kecenderungan diskresi akan lebih besar. Oleh karenanya disadari bahwa tugasnya tidak sekedar pada tindakan represif atau menindak dalam proses Sistem Peradilan Pidana. Penggambaran di atas tentu saja sebagaimana yang diharapkan dalam tujuan kepolisian negara Republik Indonesia.

Namun apabila polisi dan masyarakat tidak terjalin hubungan dengan baik, artinya bahwa polisi menganggap masyarakat itu lawannya dan masyarakat menganggap polisi itu musuhnya. Maksudnya, polisi akan tidak segan-segan menindak secara hukum yang berlaku sekalipun kecil masalahnya, dan masyarakatpun akan selalu curiga ketika polisi memberikan tindakan diskresi. Hal lain yang juga mengakibatkan kecenderungan pemberian diskresi itu kecil adalah sikap-sikap yang diberikan oleh perorangan atau masyarakat terhadap petugas yang mencerminkan ketidakbaikan, misalnya kurang simpatik, melawan, dan sebagainya.

e. Faktor Fasilitas

Faktor fasilitas sesungguhnya merupakan faktor pelengkap terhadap faktor manusianya sebagai faktor penentu dalam penegakan hukum. Menurut Soerjono Soekanto bahwa : sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak

hukum menyeraskan peranan yang seharusnya dengan peranan aktual."⁷² Hal-hal yang melekat pada manusia (petugas) dan yang mempengaruhi di dalam melaksanakan tugasnya antara lain adalah pendidikan, keterampilan profesional, peralatan dan organisasinya. Unsur pendidikan akan menentukan kualitas tindakan diskresi, demikian juga halnya dengan kemahiran atau keterampilan profesional. Unsur peralatan akan menentukan juga proses bekerjanya hukum di lapangan, misalnya sarana mobilitas, transportasi, telekomunikasi dan sebagainya. Unsur organisasinya pun merupakan salah satu pelengkap di dalam penegakan hukum oleh polisi. Kepolisian sebagai salah satu lembaga penegakan hukum jelas-jelas merupakan lembaga yang bertujuan tidak semata-mata penegakan hukum yang bekerja dalam proses peradilan pidana, tetapi juga memberikan pengayoman, pembinaan, perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat.

Lebih-lebih lagi sejak diberlakukannya Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 yang berisi tentang pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Tentara Nasional Indonesia. Dengan demikian diharapkan ruang gerak diskresi khususnya akan lebih bebas leluasa. Artinya, kalau dulu sejak Polri menjadi bagian dari ABRI, diskriminasi pemberian diskresi sering terjadi dan banyak diberikan kepada kasus oleh mereka yang beranggotakan ABRI.

Secara ideal memang kurang tepat apabila Kepolisian Republik Indonesia sebagai Komponen Sistem Peradilan Pidana berada di dalam ABRI.

Menurut Barda Nawawi Arief :

"Polri diberi status sebagai penegak hukum dan merupakan komponen dari Sistem Peradilan Pidana (SPP) maka seyogyanya Polri berada dalam lingkungan kekuasaan kehakiman, karena Sistem Peradilan Pidana pada hakikatnya merupakan implementasi atau aplikasi dari kekuasaan kehakiman. Sistem

⁷² Ibid., hal 28.

Peradilan Pidana (SPP) pada hakikatnya merupakan Sistem Kekuasaan Kehakiman di bidang Peradilan Pidana.⁷³

Kalau Polri sebagai penegak hukum bukan dalam lingkungan ABRI (sekarang TNI) maka menurut Barda Nawawi Arief ada beberapa keuntungan yaitu antara lain :

- a. Diharapkan Polri lebih mandiri dan lebih terintegrasi dalam satu kesatuan sistem dengan aparat penegak hukum lainnya dalam sistem Peradilan Pidana.
- b. Tidak ada lagi dualisme dalam sistem rekrutmen, pendidikan, pembinaan dan pengawasan.
- c. Tidak ada lagi keseganan dan perbedaan status sesama aparat penegak hukum
- d. Tidak ada lagi keseganan Polri terhadap anggota/atasan ABRI lainnya.
- e. Diharapkan tidak ada lagi budaya/disiplin militer yang terkadang terlalu kaku dalam melaksanakan atasan.⁷⁴

Oleh karenanya, faktor fasilitaspun memberi pengaruh dalam rangka penegakan khususnya pemberian diskresi polisi, meskipun bukan merupakan faktor penentu dalam penegakan hukum.

2.6. Tugas Polisi dalam Hubungannya dengan Diskresi Polisi.

Untuk membedakan tindakan kepolisian yang bersifat preventif dan represif sebagaimana dijelaskan di atas, dalam kaitannya dengan letak diskresi, maka yang tersebut diatas sebagai pembagian umum tugas dalam organisasi kepolisian. Dengan demikian dapat arti preventif dan represif kepolisian dalam arti organ dan dalam arti tindakan kepolisian.

Atas dasar tugas polisi yang preventif dan represif secara konseptual di atas atau tugas *order maintenance* dan *law enforcement*, pertanyaan selanjutnya bagaimana tugas polisi tersebut dalam hubungannya dengan diskresi kepolisian, apakah ada, di bidang tugas apa diskresi polisi itu dapat diberikan oleh petugas polisi.

⁷³ Barda Nawawi Arief, Op cit, hal 43.

⁷⁴ Ibid, hal 44.

Dalam realita kehidupan di masyarakat, lebih khusus lagi di jalan raya, sering dijumpai polisi membiarkan atau menyuruh jalan iringan-iringan pengendara bermotor pengantar jenazah melintas dan melanggar lampu rambu lalu lintas. Di samping itu juga seringkali dijumpai, polisi tidak menilang pengendara bermotor yang melanggar helm (pelindung kepala), kemudian membebaskan perkara terhadap kasus-kasus tertentu dengan alasan demi kepentingan umum. Dan contoh di atas dan masih banyak contoh diskresi jelas dapat diberikan di seluruh polisi lalu lintas (polantas), sabhara dan sebagainya maupun di dalam tugas-tugas represif baik dalam tugas-tugas penjagaan tata tertib (*order maintenance*) maupun di dalam tugas-tugas penegakan hukum (*law enforcement*). Hanya kadarnya mungkin agak berbeda.

Menurut James Q. Wilson sebagaimana dikutip Faal, ada 4 (empat) situasi diskresi yang menggambarkan perbedaan diskresi yang diberikan oleh anggota kepolisian terhadap perkara-perkara yang ditemukan atas inisiatif petugas polisi itu dan perkara-perkara yang diadukan atau dilaporkan.⁷⁵

Selanjutnya oleh Wilson digambarkan bagan sebagai berikut :

| | Police invoked action | Citizen invoked action |
|-------------------|--------------------------|---------------------------|
| Law enforcement | I | II |
| Order maintenance | III | IV |

Penjelasan bagan di atas :

Pada kasus I, dijelaskan bahwa di bidang tugas polisi represif atau law enforcement, perkara-perkara itu didapatkan oleh inisiatif polisi sendiri terutama perkara-perkara pidana ringan. Pemberian tindakan diskresi relatif besar atau misal wewenang polisi untuk menangkap atau menahan seseorang atau tidak, ada di tangan Jadi kesempatan pemberian diskresi berskala relatif besar. Pada kasus II masih dalam lingkup bidang tugas represif atau *law enforcement* tetapi perkaranya didapatkan atau dilaporkan atau diadukan oleh warga masyarakat

⁷⁵ M Faal, Op cit, hal 65.

yang menghendaki agar perkaranya diproses. Di sini pemberian diskresi relatif kecil. Pada kasus III adalah lingkup bidang tugas preventif atau *order maintenance*, tetapi perkaranya ditemukan oleh polisi sendiri. Maka pemberian diskresi di sini relatif besar. Pada IV, masih dalam lingkup bidang tugas preventif atau *order maintenance*, tetapi perkaranya dikehendaki oleh warga masyarakat agar dicegah terjadinya peristiwa yang akan mengganggu kedamaian, maka pemberian diskresi di sini relatif besar.⁷⁶

Berdasarkan penggambaran yang dikemukakan Wilson di atas jelaslah bahwa perkara-perkara yang didapatkan oleh petugas polisi sendiri, kesempatan pemberian diskresi relatif lebih besar jika dibandingkan dengan yang diperoleh orang lain yang menghendaki untuk memprosesnya, terutama dalam perkara-perkara *law enforcement* agar hubungan antara masyarakat dengan polisi tetap baik, meski pun terbatas pada perkara-perkara pidana ringan dan tidak membahayakan kepentingan umum. Begitu pula halnya dengan bidang tugas preventif atau *order maintenance* yang pemberian tindakan diskresi relatif cukup besar apabila dibandingkan dengan *law enforcement*. Hal ini terjadi karena tugas-tugas polisi yang relatif sangat luas, sehingga tidak seluruhnya dapat dituangkan secara rinci dalam suatu peraturan. Misal, dalam rangka menciptakan ketentraman, polisi harus bertindak tertentu yang tindakan itu dilakukan sebagai penilaian dan keputusannya sendiri seperti karena alasan kepentingan umum.

Dari keseluruhan yang dijelaskan di atas tentu saja pelaksanaan diskresi tidak bisa lain hendaknya berorientasi pada hakikat tujuan penegakan hukum pidana. Di samping itu pula ditenggarai bahwa di dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya, polisi memerlukan wewenang dan wewenang tersebut merupakan tindakan-tindakan kepolisian yang apabila diperhatikan sangat menyentuh hak asasi manusia. Berdasarkan pemikiran di atas, maka Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia memberi peluang untuk diskresi dalam kerangka memelihara keamanan dan ketertiban dan kewenangan bertindak diskresi demi kepentingan umum. Meskipun kepentingan umum yang dimaksud dijelaskan pula dalam undang-undang tersebut Pasal 1 sebagai kepentingan masyarakat

⁷⁶ Ibid, hal 66.

dan atau kepentingan bangsa dan negara demi terjaminnya keamanan dalam negeri namun dimungkinkan timbul aspek negatif terhadap pelaksanaan wewenang diskresi itu yaitu berupa :

a. Melampaui batas kewenangan atau *abuse of power*.

b. Tidak memperhatikan lagi batasan-batasan yang ditetapkan oleh undang-undang. Artinya kecenderungan diskresi sering dilakukan atau diskresi dilakukan demi suatu kepentingan pribadinya atau kelompoknya dan sebagainya yang berakibat pada kerugian bagi orang lain.

Oleh karena itu, meskipun tujuan dan maksud dilakukannya diskresi kepolisian sangat abstrak dan dapat mengundang bermacam-macam penafsiran, sepatutnya dapat dipertanggungjawabkan dari berbagai segi hukum, segi moral maupun etika kepolisian. Menurut Roeslan Saleh, suatu tindakan penyalahgunaan kekuasaan harus dipertanggungjawabkan dan kena hukuman sesuai dengan sistem hukum atau norma yang dilanggar itu.⁷⁷

2.7. Pertanggungjawaban Tugas Kepolisian.

2.7.1. Secara Hukum

Sehubungan dengan tugas polisi seperti ketentuan hukum mengenai penangkapan, pemanggilan seseorang, penggeledahan dan sebagainya hingga pada ketentuan umum yang memberi kemerdekaan pejabat negara seperti polisi untuk bertindak leluasaan terhadap pelaksanaan tugas-tugasnya yang di dalam hukum administrasi negara disebut sebagai *Freies Ermessen* atau *Pouvoir Discretionaire*.

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip Faal, antara lain menjelaskan bahwa penyebab kebebasan dan keleluasaan pejabat negara untuk bertindak sebenarnya karena kompleks dan dinamisnya tugas penguasa sehingga sulit dan tidak dapat diatur secara rinci, pelaksanaan tugas ini terdiri dari tingkah laku-tingkah laku dari

⁷⁷ Roeslan Saleh, *Pikiran-pikiran tentang Pertanggungjawaban Pidana*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1984), hal 34.

penguasa yang dijalankan atas inisiatif pejabat-pejabat yang bersangkutan.⁷⁸

Kemerdekaan pejabat administrasi tersebut dikenal dengan sebutan *droit function* tidak boleh dijalankan demikian rupa sehingga merugikan kepentingan individu tanpa alasan keadilan dan kelayakan. Pejabat tidak boleh menjalankan wewenangnya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan yang lain dari pada yang dimaksud oleh peraturan yang menjadi dasar wewenang itu. Oleh karenanya *Freis Ermessen* tersebut patut dijaga dari tindakan penyalahgunaan sehingga mengakibatkan *Ditournement de pouvoir*.

Berdasarkan pemikiran di atas polisi yang melanggar ketentuan hukum tentu saja tidak terlepas dari ancaman-ancaman hukuman. Ancaman atau sanksi hukum itu dapat berakibat pada lembaga maupun pada diri si petugas. Kesemuanya itu sebenarnya merupakan unsur pengontrolan agar pejabat administrasi negara termasuk polisi dapat mengendalikan diri terhadap segala tindakan-tindakannya. Sedangkan dilihat dari aspek masyarakat, masyarakat sangat membutuhkan perlindungan atau defence dari kesewenangan pejabat. Untuk menjawab sejauh mana pertanggungjawaban administratif yang dibebankan pada anggota, misal di dalam pelaksanaan praperadilan. Secara intern polisi menindak anggotanya yang menyimpang dan merugikan orang lain atau masyarakat. Karena kesalahan polisi dalam perkara-perkara praperadilan yang bertanggung jawab adalah lembaga kepolisian.

Karena secara hukum sebenarnya bukanlah kesalahan perorangan, tetapi kesalahan ini dibebankan kepada lembaga kepolisian. Dengan demikian kompensasi yang diberikan berasal dari dana umum (negara). Hal semacam ini memberikan kesan seolah-olah melepaskan tanggungjawab perorangan tersebut. Kesalahan perorangan yang menjadi tanggung jawab lembaga dan perwujudan

⁷⁸ M Faal, Op cit., hal .123.

tanggung jawab yang diberikan berasal dari dana umum (negara), pada dasarnya karena tindakan yang dilakukan pejabat administrasi negara (dalam hal ini polisi) merupakan rangkaian tugas yang diberikan oleh negara meskipun pada kenyataan kesalahan tindakan yang dilakukan oleh polisi didasarkan pada kehendak individu polisi. Misal, pemberhentian pemeriksaan perkara oleh polisi karena tindakan ilegal oleh tersangka berupa pemberian upeti, atau memberikan sejumlah uang kepada polisi yang dilakukan oleh orang yang dinyatakan melakukan pelanggaran. Dalam hal ini, peraturan hukum lebih melihat persoalan ini secara umum sebagai tanggung jawab tugas negara. Namun tampaknya pimpinan kepolisian secara internal juga menetapkan kebijakan untuk melakukan pemeriksaan, penelitian bahkan mengambil tindakan-tindakan terhadap anggota polisi yang salah mempergunakan wewenangnya itu untuk mempertanggungjawabkannya. Seperti terhadap anggota polisi yang digugat, tetapi ternyata anggota tersebut telah melaksanakan tugas dengan baik dan sesuai prosedur, telah melaksanakan tugas dengan baik dan sesuai prosedur, namun digugat di luar kemampuannya, diambil tindakan dengan cara diberi pengarahan atau petunjuk agar lebih teliti dan berusaha meningkatkan kepekaan terhadap ketidakpuasan dari orang-orang yang tersangkut perkara. Sementara terhadap anggota polisi yang digugat karena kelalaiannya / kecerobohannya atau kesengajaan diberi teguran dan atau tindakan administratif serta diproses secara hukum.

Di samping itu bila diamati bahwa sanksi yang diberikan adalah sanksi sebagai perbuatan melanggar kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 34 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menjelaskan bahwa :

Pasal 34 :

- (1) Sikap dan perilaku pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia terikat pada Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (2) Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menjadi pedoman bagi pengemban fungsi kepolisian lainnya dalam melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di lingkungannya.
- (3) Ketentuan mengenai Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia diatur dengan Keputusan Kapolri.⁷⁹

Sedangkan Pasal 35 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 menyebutkan bahwa :

- (1) Pelanggaran terhadap Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia diselesaikan oleh Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (2) Ketentuan mengenai susunan organisasi dan tata kerja Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia diatur dengan Keputusan Kapolri.⁸⁰

Dalam hubungannya dengan tugas dan pertanggungjawaban tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia, maka pasal-pasal di atas pada dasarnya menjelaskan bahwa setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya harus dapat mencerminkan kepribadian Bhayangkara Negara seutuhnya yaitu pejuang pengawal dan pengaman Negara Republik Indonesia. Selain itu untuk mengabdikan diri sebagai alat negara penegak hukum yang tugas dan wewenangnya bersangkut paut dengan

⁷⁹Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia*, Loc cit.

⁸⁰ Ibid.

hak dan kewajiban warga negara secara langsung, diperlukan kesadaran dan kecakapan teknis yang tinggi, oleh karena itu setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia harus menghayati dan menjwai etika profesi Kepolisian tersebut dirumuskan dalam Kode Etik Kepolisian Republik Indonesia yang merupakan kristalisasi nilai-nilai yang terkandung dalam Tribrata dan Catur Prasetya yang dilandasi dan dijiwai oleh Pancasila. Karena pelaksanaan Kepolisian Negara Republik Indonesia berkaitan erat dengan hak dan kewajiban warga negara dan masyarakat secara langsung serta diikat oleh Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia, maka dalam hal seorang anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang melaksanakan tugas dan wewenangnya dianggap melanggar etika profesi, maka anggota tersebut harus mempertanggungjawabkan perbuatannya di hadapan Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sedangkan terhadap pelanggaran disiplin dan hukum pidana diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain itu penggunaan kekuasaan yang melampaui batas wewenang yang dilakukan anggota Kepolisian dalam melaksanakan tugas banyak berakibat merugikan orang lain. Kerugian itu dapat berupa material maupun imateriil, dan ini mempunyai akibat-akibat yang sangat luas. Sebagai contoh karena salah tahan. Kerugian yang diterima dapat saja berupa lamanya dalam tahanan sehingga tidak dapat bekerja dan kerugian ekonomis akan didapat. Contoh lain misal, bisa saja karena kecerobohannya mengakibatkan matinya atau lukanya seseorang atau orang lain.

Ditinjau dan pertanggung jawaban secara Hukum Perdata, inisatif untuk menuntut ganti rugi berasal dari korban atau keluarga korban. Sehingga anggota kepolisian tidak terlepas dari ketentuan Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata sebagai perbuatan melawan hukum atau *onrechtmatigdaad* yang berbunyi :

"Tiap-tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. "

Sedangkan Pasal 1366 Kitab Undang-undang Hukum Perdata menyebutkan bahwa :

" Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hatinya ".⁸¹

Ketentuan-ketentuan pasal perdata tersebut dapat saja digunakan oleh para hakim sebagai dasar atau pedoman pertimbangannya sebagai dasar hukum yang berlaku.

2.7.2. Secara Moral Etika.

Sebagaimana dikemukakan di atas merupakan tanggung jawab polisi dari aspek hukum yang sanksi umumnya diberikan oleh kekuatan dari luar diri si polisi. Sedangkan tanggungjawab moral dan etika kepolisian ini sebenarnya merupakan tanggung jawab batiniah yang sanksinya dirasakan oleh diri pribadi atau dirinya sebagai anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dan aspek pembentukannya, hukum itu dibuat oleh lembaga formal yang dalam hal ini adalah pemerintah. Sedangkan etika dibuat oleh lembaga profesi sebagaimana dalam Pasal 35 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2002 yaitu susunan organisasi dan tata kerja Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia diatur dengan. Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dari aspek berlakunya, pada dasarnya hukum diberlakukan pada setiap orang dan semua orang sama kedudukannya di hadapan hukum *equality before the law*, sedangkan etika atau kode etik

⁸¹ Subekti, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burkelijk wet boek)*, terjemahan, Pradnya Paramita, Jakarta, 1975.

diberlakukan khusus pada anggota-anggota profesi itu, dalam hal ini adalah anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dari aspek pelaksanaannya, hukum mengikat dan dapat dipaksakan oleh alat-alat negara, sedangkan kode etik didasarkan pada tuntutan hati nurani, dorongan kekuatan moral dari setiap anggota polisi. Kode etik merupakan kekuatan moral yang memiliki motivasi dan dukungan yang kuat. Misal seorang polisi yang karena kesalahannya (disengaja atau tidak disengaja) yang mengakibatkan kerugian akan mengalami penyesalan atau rasa menyesal karena perbuatan atau tindakannya terlepas dan apakah tindakan hukum telah dilakukan atau tidak. Ini suatu gambaran profil polisi yang benar-benar menghayati kode etik profesinya. Di sini terlihat bahwa kesadaran dan kepatuhan etika dan sanksinya timbul dari hati nurani atau batiniah dan sifatnya sangat pribadi. Meski pun kode etik itu sendiri pada akhirnya mengandung suruhan dan larangan tentang mana-mana yang benar dan mana yang salah, mana yang pantas dan mana yang tidak pantas dilakukan oleh anggota profesi yang tergabung dalam profesinya itu.

Menurut Soerjono Soekanto :

"Etika profesi yang terhimpun dalam kode etik itu sebenarnya merupakan norma-norma di dalam kehidupan bersama. Dalam kehidupan bersama itu manusia berpegang pada pasangan nilai-nilai tertentu, yang merupakan pandangan mengenai apa yang dianggap buruk. Etika atau kesusilaan dalam arti luas menunjukkan kepada manusia hal-hal yang merupakan suatu yang benar dan mana yang salah. Sebagai salah satu akibat adanya etika, maka muncullah kaidah-kaidah, yang cenderung berisikan suruhan, larangan atau pun kebolehan. Bagi hal-hal yang benar tersedia kaidah-kaidah yang berisikan suruhan maupun kebolehan, sedangkan bagi hal-hal yang salah tersedia kaidah-kaidah yang berisikan larangan. Selanjutnya

maka kaidah-kaidah tersebut akan mengatur sikap tindak manusia yang mempunyai aspek psiko-sosial dalam arti yang luas."⁸²

Atas dasar pentingnya peran kode etik di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Pasal 34 dan Pasal 35 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang antara lain menyebutkan bahwa kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai pengikat sikap dan perilaku Kepolisian Negara Republik Indonesia dan merupakan pedoman dalam mengemban tugas dan fungsinya, maka berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor Polisi : Skep/213N11/1985 telah disahkan kode etik Kepolisian Republik Indonesia yang berisi 17 butir dan wajib diikrarkan oleh setiap setiap lulusan pendidikan kepolisian sebelum melaksanakan tugasnya. Ini dianggap merupakan suatu janji atau sumpah kepolisian.

Termasuk pula dalam hal diskresi polisi sebagaimana Pasal 18 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbunyi :

1. Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.
2. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.⁸³

Disamping itu pula sebagai pedoman landasan mental dan sikap serta perilaku polisi di lapangan maka Kepala Kepolisian

⁸² Soerjono Soekanto, Op.cit. hal. 54.

⁸³ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia*, Loc cit.

Negara Republik Indonesia menetapkan Surat Keputusannya Nomor Polisi: SKEP/433/XI/1985 tentang Buku Saku Pengetahuan Dasar Bagi Anggota POLRI di Lapangan yang di dalamnya berisi 12 pedoman landasan mental, sikap dan perilaku POLRI di lapangan.

Sebenarnya substansi Buku Saku sebagian besar mencerminkan materi Code of Conduct for Law Enforcement Officials.

Menurut Barda Nawawi Arief:

"Di antara 12 pedoman sikap dan perilaku anggota POLRI yang terdapat dalam Buku Saku ada yang sesuai dengan *CODE OF CONDUCT FOR LAW ENFORCEMENT OFFICIAL* dalam Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 34/169 tanggal 17 Desember 1979."⁸⁴

2.8. Pengawasan Diskresi.

Dalam hubungannya dengan begitu luasnya tugas dan wewenang diskresi, timbul pertanyaan bagaimana tindakan diskresi itu diawasi agar tidak menyimpang dari maksud dan tujuan yang dikehendaki dan yang diatur oleh ketentuan hukum dan kode etik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pengawasan pelaksanaan diskresi atau pelaksanaan wewenang Kepolisian itu dapat dilakukan dari berbagai aspek yaitu pengawasan oleh diri anggota polisi dan pengawasan formal.

2.8.1. Pengawasan Formal.

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 butir 14 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbunyi :

" Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Kapolri adalah pimpinan Kepolisian Negara

⁸⁴ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung : Citra Aditya Bakti , 1998), hal. 9.

Republik Indonesia dan penanggungjawab Penyelenggaraan fungsi kepolisian. "

Pasal ini juga bisa merupakan pengawasan yang dilakukan oleh atasan. Artinya pengawasan bisa dilakukan oleh atasan yang dalam hal ini Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia atau atasannya langsung maupun atasan yang tidak langsung seperti Kepala bagiannya, Kasat, Ka Unit dan setiap pimpinan atau atasan di semua tingkat. Misal yang dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Jawa Tengah yang secara periodik dilakukan pertemuan atau konsolidasi dengan setiap unit kerja untuk melaporkan hasil kerja dan menyampaikan kesulitan dalam melaksanakan tugas. Hal ini dimaksudkan untuk mengawasi mereka untuk tidak melakukan hal-hal di luar ketentuan hukum atau penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya, di samping memberi pengetahuan dan pelatihan guna peningkatan kinerja dan peningkatan kemampuan dalam menganalisa kehidupan masyarakat.

Selain itu pula ada pengawasan yang dilakukan oleh instansi samping, terutama oleh Kejaksaan dan pengadilan yang masing-masing dilakukan oleh Penuntut Umum dan Ketua Pengadilan Negeri adalah dalam rangka Sistem Peradilan Pidana itu yaitu untuk pengawasan horisontal agar tidak terjadi kesalahan-kesalahan dalam menerapkan Hukum Acara Pidana di samping memang khususnya jaksa tidak lagi terjun di lapangan. Bentuk – bentuk pengawasan samping itu antara lain misal.

Pemberitahuan dimulainya penyidikan ke penuntut umum sebagaimana diatur dalam Pasal 109 ayat 1 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana. Dalam hal penghentian penyidikan penyidik wajib memberitahu kepada penuntut umum sebagaimana diatur dalam Pasal 109 ayat 2 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana. Maksud dari pasal ini adalah apabila dilakukan penghentian penyidikan apa alasannya, atau ada tindakan diskresi atau alasan lain. Dan hal di atas

Jaksa bisa melakukan pengawasan ketika misalnya jaksa dapat melakukan pengawasan dalam bentuk praperadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 80 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana. Adanya lembaga praperadilan adalah perwujudan dari adanya pengawasan pengadilan khususnya terhadap penyidik.

2.8.2. Pengawasan oleh Diri Sendiri.

Dalam hal pengawasan oleh diri anggota polisi sendiri, pengawasan ini sesungguhnya yang paling efektif dan sangat penting. Dia yang melaksanakan dan dia juga yang mengendalikan diri. Pengawasan yang berasal dari kesadaran hati nurani ini menyangkut persoalan pribadi/kepribadian anggota polisi itu sendiri yang dilandasi oleh penghayatan dan pengamalan kode etik profesinya.

Hadisapoetra sebagaimana dikutip Faal mengatakan :

"Kepribadian polisi dapat dijabarkan dalam sistem nilai yaitu antara lain :

1. Sistem nilai yang tumbuh dalam tradisi perjuangan Polri yaitu idealisme dan pengabdian.
2. Sistem nilai personal yang paling mendasar yang diperlukan sesuai dengan tugasnya serta menggunakan kewenangannya yang begitu besar yaitu jujur dan adil.
3. Sistem nilai yang berkaitan dengan sifatnya yang sosial dalam hubungan antara polisi dengan masyarakat dan menumbuhkan partisipasinya yaitu nilai keterbukaan, peka, sederhana dan arif.
4. Nilai-nilai instrumental yang secara langsung membantu pencapaian tugas seperti cerdas, kreatif, aktif, tanggap, bertanggungjawab dan sebagainya."⁸⁵

Dengan demikian kepribadian yang dikehendaki. Mengingat kemampuan pengawasan semacam ini ditimbulkan dari kepribadian masalah mental dan moral, maka untuk memperoleh atau mendapatkan anggota-anggota polisi yang berkepribadian baik diperlukan usaha-usaha sejak dilakukannya seleksi penerimaan secara aktif dan berencana. Di samping itu pula dilakukan pendidikan-

⁸⁵ M Faal, Op cit, hal. 94.

pendidikan, kursus-kursus dan sebagainya dalam rangka meningkatkan kualitas kemampuan profesi atau kecakapan sebagaimana diatur dalam Pasal 31, Pasal 32 dan Pasal 33 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa :

Pasal 31 : Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya memiliki kemampuan profesi.

Pasal 32 ayat (1) : Pembinaan kemampuan profesi Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia diselenggarakan melalui pembinaan etika profesi dan pengembangan pengetahuan serta pengalamannya di bidang teknis kepolisian melalui pendidikan, pelatihan dan penugasan secara berjenjang dan berlanjut.

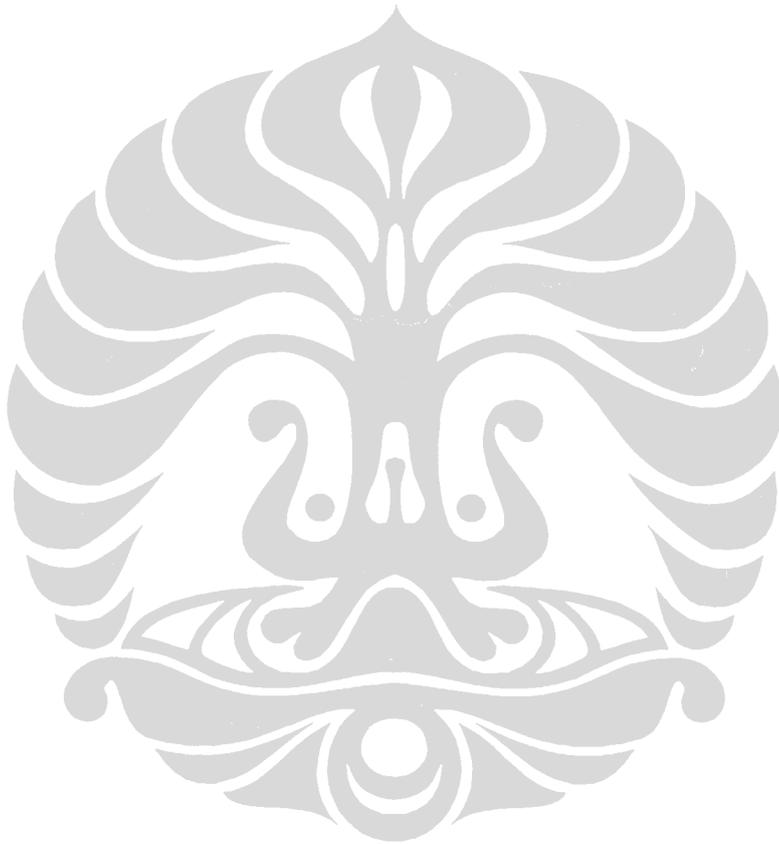
Pasal 33 : Guna menunjang pembinaan profesi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 dilakukan pengkajian, penelitian serta pengembangan ilmu dan teknologi Kepolisian.⁸⁶

Upaya penegakan hukum secara materiil khususnya yang dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia terlihat pula dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Kapolri No.Polisi : SKEP/433a1/1985 yang menetapkan penggunaan "Buku Saku Pengetahuan Dasar Bagi Anggota POLRI di lapangan (yang disempurnakan)". Di dalam buku saku tersebut berisi tentang pedoman landasan mental, sikap dan perilaku POLRI di lapangan yang antara lain berisi mengenai :

1. Polisi melayani kepentingan masyarakat.
2. Polisi melindungi dan menyelamatkan nyawa, badan, harta dan kehormatan anggota masyarakat.
3. Polisi menghormati dan menjunjung tinggi hak-hak dan kewajiban-kewajiban asasi manusia.
4. Polisi menaati peraturan-peraturan negara dan menghormati norma-norma yang berlaku dalam masyarakat.

⁸⁶Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia*, Loc cit.

5. Polisi dapat dijadikan suri tauladan di tengah-tengah masyarakat terutama dalam mengemban tugasnya.
6. Polisi memegang teguh rahasia yang dipercayakan kepadanya.



BAB 3

HASIL PENELITIAN DAN ANALISA

Penerapan Diskresi Polisi Dalam Pelaksanaan Pasal 291 Ayat (1) UU RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Terhadap Abdi Dalem Kraton Yogyakarta

3.1. Pandangan Masyarakat Yogyakarta Mengenai Pelaksanaan Pasal 291 Ayat (1) UU RI No. 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Terhadap Abdi Dalem Kraton Yogyakarta

Yogyakarta merupakan salah satu propinsi “istimewa” di negara Indonesia. Secara geopolitis, keistimewaan Yogyakarta dipengaruhi oleh letak strategis Yogyakarta sebagai pusat kebudayaan Jawa. Landasan keistimewaan Yogyakarta, tertuang dalam Piagam yang ditandatangani oleh Presiden Soekarno pada tanggal 19 Agustus 1945 yang kemudian diserahkan kepada kepada Sri Sultan Hamengkubuwana IX dan Sri Pakualam VIII pada tanggal 5 September 1945. Untuk menguatkan landasan hukum tersebut, pemerintah kemudian mengeluarkan UU No. 22 Tahun 1948 yang secara jelas mengukuhkan bahwa Yogyakarta adalah suatu daerah istimewa. Keistimewaan itu tertuang dalam Pasal 18 ayat (5) yang berbunyi : “Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu.”⁸⁷ serta diperkuat dalam UU No.3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta jo UU No. 19 Tahun 1950 tentang Perubahan UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁸⁷ www.anneahira.com/landasan-hukum.htm diunduh tanggal 18 Juni 2012

Disamping keistimewaan yang dimiliki oleh Yogyakarta dari sudut pandang kepemimpinan dalam pemerintahan, keistimewaan Yogyakarta dapat dilihat juga dari internal Yogyakarta itu sendiri. Diawali dari kata “Yogyakarta (Ngayogyakarta)” yang penuh dengan makna filosofis. Kata ngayogya dari kata dasar yogya yang artinya pantas, baik. Ngayogya artinya menuju cita-cita yang baik dan karta artinya aman dan sejahtera. Ngayogyakarta artinya mencapai kesejahteraan (bagi negeri dan rakyatnya).⁸⁸

Selain itu, sebenarnya dalam masyarakat Yogyakarta dibawah kepemimpinan Kraton Yogyakarta mengenal adanya strata sosial. Dalam strata sosial, penduduk Yogyakarta pada masa awal Kraton Yogyakarta dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) golongan yaitu bangsawan (bendara), pegawai (abdi dalem) dan rakyat jelata (kawula dalem).⁸⁹ Sultan yang merupakan anggota lapisan bangsawan menempati urutan puncak dalam sistem sosial. Anggota lapisan bangsawan ini memiliki hubungan kekerabatan dengan Sultan yang pernah atau sedang memerintah. Lapisan pegawai mendasarkan kedudukan mereka dari Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Sultan.

Lapisan ini dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu :

1. Pegawai Kraton
2. Pegawai kepatihan, kabupaten dan kapanewon
3. Pegawai yang diperbantukan pada pemerintah penjajahan

Lapisan rakyat jelata dibedakan atas penduduk asli dan pendatang dari luar. Selain itu terdapat juga orang-orang asing maupun keturunannya yang bukan warga negara Kasultanan Yogyakarta yang berdiam di wilayah Kesultanan.⁹⁰

Jika kita melihat dalam strata sosial tersebut, sangatlah jelas bahwa abdi dalem merupakan suatu strata yang tidak dapat dipersamakan dengan masyarakat biasa. Abdi dalem merupakan jabatan pengabdian untuk menjalankan segala tugas yang diamanatkan oleh Kraton dan para bendara kepadanya. Jabatan abdi dalem merupakan sebuah jawaban yang unik di mata masyarakat umum. Menjadi seorang yang mengabdikan dirinya kepada

⁸⁸www.kusumanugraha.blogspot.com/2011/03/sejarah-asal-mula-yogyakarta.html diunduh tanggal 18 Juni 2012

⁸⁹www.kusumanugraha.blogspot.com/2011/03/penduduk-yogyakarta-pada-masa-awal-kraton-yogyakarta.html diunduh tanggal 18 Juni 2012

⁹⁰ Hasil wawancara dengan abdi dalem Kraton Yogyakarta pada tanggal 25 April 2012.

Kraton tentunya tidak mudah. Dibutuhkan keikhlasan dan keteguhan hati yang tinggi. Budaya masyarakat kraton masih sangat terasa di daerah Yogyakarta. Kraton itu sendiri tidak akan berdiri tanpa bantuan dari para abdi dalem. Abdi dalem lah yang membantu dan mengurus kraton. Tidak ada yang memaksa untuk menjadi abdi dalem, mereka menganggap jabatan sebagai abdi dalem merupakan suatu hal yang membanggakan. Jangan salah mengartikan abdi dalem sebagai pembantu tetapi abdi dalem berarti abdi budaya (orang yang mengabdikan kepada suatu hal yang berkaitan dengan kebudayaan).⁹¹ Bagi sebagian besar masyarakat Yogyakarta yang masih sangat mempercayai akan kepemimpinan Kraton Yogyakarta, jabatan abdi dalem merupakan jabatan yang terhormat.⁹² Sebagai kepanjangan tangan dari para bendara di Kraton Yogyakarta, para abdi dalem dipercaya untuk mempertahankan segala kebudayaan Jawa yang ada dan menjadi panutan bagi masyarakat Yogyakarta yang masih mempercayainya. Salah satu kebudayaan yang dipertahankan oleh Kraton Yogyakarta adalah dalam hal pemakaian pakaian adat Jawa.

Busana atau pakaian adalah ekspresi budaya. Pakaian dengan berbagai lambang simbolnya mencerminkan norma-norma dan nilai-nilai budaya masyarakat pemakainya. Demikian pula bagi masyarakat Jawa lebih-lebih kalangan kraton atau bangsawan. Secara keseluruhan penampilan busana yang megah dan mewah dalam suatu upacara ritual juga merupakan jaminan legitimasi power dari pemakainya. Disini terlihat bahwa pemakaian busana adat kraton tidak dapat dipisahkan dari posisi dan kedudukan pemakainya.⁹³ Oleh karena itu, pemakaian pakaian adat Jawa bagi lingkungan Kraton (dalam hal ini abdi dalem) merupakan suatu kewajiban dalam menjalankan tugasnya. Sehingga seringkali ketika sedang menuju atau

⁹¹ www.ada-akbar.com/2011/08/mengenal-jabatan-abdi-dalem-kraton/ diunduh tanggal 18 Juni 2012.

⁹² Hasil wawancara dengan masyarakat Yogyakarta pada tanggal 4 Juli 2012 dan 6 Juli 2012.

⁹³ www.kusumanugraha.blogspot.com/2011/03/busana-kraton-yogyakarta.html diunduh tanggal 18 Juni 2012.

meninggalkan Kraton, para abdi dalem tersebut tetap saja mengenakan pakaian adat Jawa.

Pemakaian pakaian adat Jawa bagi para abdi dalem tidak hanya sekedar formalitas. Para abdi dalem mempercayai bahwa pemakaian pakaian adat Jawa dapat menggambarkan simbol-simbol filosofi Jawa yang mereka yakini. Busana adat Jawa biasa disebut sebagai busana *kejawen* yang mempunyai perlambang atau perumpamaan terutama bagi orang Jawa yang biasa mengenyakannya. Busana *kejawen* penuh dengan *piwulang sinandhi*, kaya akan ajaran tersirat yang terkait dengan filosofi Jawa. Ajaran dalam busana *kejawen* ini merupakan ajaran untuk melakukan segala sesuatu di dunia ini secara harmoni, yang berkaitan dengan aktivitasnya sehari-hari, baik dalam hubungannya dengan sesama manusia, dengan diri sendiri, maupun dengan Tuhan Yang Maha Kuasa.

1. *Iket*

Iket adalah tali kepala yang dibentuk sedemikian rupa sehingga berbentuk penutup kepala. Cara mengenakan iket harus kenceng, kuat, supaya ikatannya tidak mudah terlepas. Bagi orang Jawa arti iket adalah hendaknya manusia mempunyai pemikiran yang kenceang, tidak mudah terombang-ambing hanya karena situasi atau orang lain tanpa pertimbangan yang matang.

2. *Udheng*

Udheng dikenakan di kepala dengan cara mengenyakannya seperti mengenakan sebuah topi. Udheng artinya *mudheng* atau mengerti dengan jelas. Artinya manusia akan mempunyai pemikiran yang kukuh bila mengerti dan memahami tujuan hidupnya. Artinya, manusia senantiasa mencari kesejahteraan hidup dan kehidupan atau *sangkan paraning dumadi*. Selain itu udheng juga mempunyai arti bahwa manusia seharusnya mempunyai keahlian, ketrampilan serta dapat menjalankan pekerjaannya dengan dasar pengetahuan yang mantab atau *mudheng*. Atau juga berarti juga hendaklah manusia mempunyai ketrampilan yang profesional.

3. *Rasakan*

Sebagai ciptaan Yang Maha Kuasa, hendaklah orang Jawa *ngrasuk* atau menganut agama dan melalui menyembah Tuhan Yang Maha Kuasa dengan iman dan taqwa. Artinya hendaklah orang Jawa takut akan Allah SWT dan bersedia untuk selalu melakukan apapun kehendak Allah SWT.

4. *Benik*
Busana kejawan seperti beskap selalu dilengkapi dengan *benik* (kancing baju) di sebelah kiri dan kanan. Lambang yang tersirat dalam *benik* itu adalah hendaklah orang Jawa dalam berbuat selalu *diniknik* (diperhitungkan dengan cermat). Apapun yang akan dilakukan hendaklah jangan sampai merugikan orang lain, dapat menjaga antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum.
5. *Sabuk*
Sabuk dikenakan dengan cara melingkarkannya ke badan. Lambang atau arti dari sabuk tersebut adalah manusia harus bersedia untuk berkarya guna memenuhi kebutuhan hidupnya, maka dari itu manusia harus *ubed* (bekerja dengan sungguh-sungguh) dan jangan sampai pekerjaannya itu tidak ada hasil atau buk (tidak ada keuntungan, impas). Kata sabuk berarti usahakanlah agar segala yang dilakukan tidak *ngebukne*.
6. *Epek*
Epek bagi orang Jawa mempunyai arti bahwa untuk dapat bekerja dengan baik, harus *epek* (apek, golek, mencari) pengetahuan yang berguna. Selama menempuh ilmu upayakanlah untuk tekun, teliti dan cermat, sehingga dapat memahami dengan jelas.
7. *Timang*
Timang mempunyai *pralambang* bahwa apabila ilmu yang ditempuh itu dipahami dengan jelas atau gamblang, tidak akan ada rasa kuatir (samang-samang, berasal dari kata timang).
8. *Jarik*
Jarik atau *sinjang* merupakan kain panjang yang akan dikenakan untuk menutup tubuh sepanjang kaki. Jarik bermakna aja gampang serik • . Artinya, jangan mudah iri terhadap orang lain, menanggapi segala masalah yang terjadi mesti berhati-hati, tidak *grusa-grusu* atau emosional.
9. *Wiru*
Jarik atau kain yang dikenakan selalu dengan cara mewiru ujungnya sedemikian rupa. Wiru atau wiron bias terjadi dengan cara melipat-lipat ujung jarik sehingga berwujud wiru. Berarti, jarik tidak lepas dari wiru. Wiru, artinya wiwiren aja nganti kleru, olahlah segala hal yang terjadi sedemikian rupa sehingga bias menumbuhkan suasana yang menyenangkan dan harmonis.
10. *Bebed*
Bebed adalah kain atau jarik yang sedang dikenakan seorang laki-laki pada bagian tubuh sepanjang kakinya. Bebed artinya manusia harus ubed, rajin bekerja, berhati-hati terhadap segala hal yang dilakukan dan tumindak nggubed ing rina wengi artinya sepanjang hari.
11. *Canela*
Canela mempunyai arti canthelna jroning nala, atau peganglah kuat-kuat dalam hatimu. Canela sama artinya dengan cripu,

selop, atau sandal. Canela selalu dikenakan di kaki, artinya dalam menyembah kepada Tuhan Yang Maha Esa, hendaklah dari lahir sampai batin sujud. Dalam hati hanyalah sumeleh, pasrah akan kekuasaan-Nya Yang Maha Tinggi.

12. *Curiga lan Rangka*

Curiga atau keris berwujud wilahan, bilahan dan terdapat di dalam warangka atau wadahnya. Curiga dikenakan di bagian belakang badan. Keris ini mempunyai pralambang bahwa keris sekaligus warangka sebagaimana manusia sebagai ciptaan dan penciptanya, manunggaling kawula Gusti. Karena diletakkan di bagian belakang tubuh, keris mempunyai arti bahwa dalam menyembah Tuhan Yang Maha Kuasa hendaklah manusia bisa untuk ngungkurake godhaning setan yang senantiasa mengganggu manusia ketika manusia akan berbuat kebaikan.⁹⁴

Telah diungkapkan sebelumnya bahwa pemakaian pakaian adat Jawa oleh para abdi dalem tidak hanya terbatas di dalam Kraton saja, melainkan juga di luar Kraton. Tentu saja pemakaian pakaian adat Jawa tersebut berkaitan dengan tugas dan kewajiban sang abdi dalem. Di jalan raya Yogyakarta, selain kita menjumpai abdi dalem yang pulang ataupun pergi ke Kraton dari ataupun ke rumahnya, kita juga dapat menjumpai abdi dalem yang berlalu lalang terutama jika ada perayaan upacara adat yang dilaksanakan oleh Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat maupun Kraton Pakualaman. Karena memang kedua Kraton di Yogyakarta tersebut masing-masing memiliki abdi dalem yang pada saat dilaksanakannya upacara adat Jawa akan saling berinteraksi satu sama lainnya.

Beberapa upacara adat Jawa yang dilaksanakan oleh Kraton Yogyakarta antara lain :

1. Tumplak wajik

Upacara tumplak wajik adalah upacara pembuatan wajik untuk mengawali pembuatan parden yang digunakan dalam upacara grebeg. Upacara ini hanya dilakukan untuk membuat parden estri pada grebeg mulud dan grebeg besar. Dalam upacara yang dihadiri oleh pembesar kraton ini dilengkapi dengan sesajian. Selain itu upacara yang diselenggarakan 2 (dua) hari sebelum grebeg ini juga diiringi dengan musik lesung-alu, kenthongan dan alat musik kayu lainnya.

⁹⁴ Hasil wawancara dengan abdi dalem Kraton Yogyakarta pada tanggal 25 April 2012.

2. Grebeg

Upacara grebeg diselenggarakan sebanyak 3 (tiga) kali dalam 1 (satu) tahun kalender atau penanggalan Jawa tepatnya yaitu pada tanggal 12 bulan Mulud (bulan ke-3), tanggal 1 bulan Sawal (bulan ke-10) dan tanggal 10 bulan Besar (bulan ke-12). Pada hari-hari tersebut Sultan berkenan mengeluarkan sedekahnya kepada rakyat sebagai erwujudan rasa syukur kepada Tuhan atas kemakmuran kerajaan. Sedekah ini disebut Hajad Dalem.

3. Sekaten

Sekaten merupakan sebuah upacara kerajaan yang dilaksanakan selama 7 (tujuh) hari. Konon asal-usul upacara ini ada sejak kerajaan Demak. Upacara ini sebenarnya merupakan sebuah perayaan hari kelahiran Nabi Muhammad.

4. Upacara siraman/jamasan pusaka dan labuhan

Dalam bulan pertama kalender Jawa yaitu Suro, Kraton Yogyakarta memiliki upacara tradisi khas yaitu upacara siraman/jamasan pusaka dan labuhan. Ini adalah upacara yang dilakukan dalam rangka membersihkan maupun merawat pusaka kerajaan yang dimiliki. Upacara ini diselenggarakan di 4 (empat) tempat di Yogyakarta. Sedangkan labuhan adalah upacara sedekah yang setidaknya dilakukan di 2 (dua) tempat yaitu Pantai Parangkusumo dan Lereng Merapi. Di kedua tempat itulah benda-benda milik Sultan seperti nyamping (kain batik), rasukan (pakaian) dan sebagainya dilarung (dilabuh).⁹⁵

Beberapa upacara adat diatas hanyalah sebagian upacara adat yang dilakukan oleh Kraton. Disamping upacara-upacara adat tersebut diatas masih banyak upacara adat yang dilakukan, misalnya berkaitan dengan kelahiran, pernikahan, kenaikan tahta, khitanan, prosesi pada masing-masing tahapan usia bayi, atau bahkan berkaitan dengan kematian. Bagi para pengikutnya, upacara-upacara ini perlu dipertahankan karena mengandung nilai-nilai luhur dan gagasan vital. Nilai-nilai atau norma-norma yang terdapat dalam upacara tradisional tersebut menyebabkan masyarakat pendukungnya dapat berinteraksi secara efektif dan tertib. Hal ini disebabkan karena setiap nilai mengandung kadar emosi dan gagasan sehingga mampu mengekang perbuatan negatif dan menghasilkan tingkah laku positif.⁹⁶

⁹⁵ Hasil wawancara dengan abdi dalem Kraton Yogyakarta pada tanggal 25 April 2012.

⁹⁶ Ani Rostiyati, *Fungsi Upacara Tradisional Bagi Masyarakat Pendukungnya Masa Kini*, (Yogyakarta : Departemen pendidikan dan Kebudayaan, Dirjen Kebudayaan, Proyek Pengkajian dan Pembinaan Nilai-Nilai Budaya Daerah istimewa Yogyakarta, 1995), hal. 2.

Dengan adanya berbagai macam prosesi adat dan filosofis Jawa yang ada pada Kraton maka Yogyakarta dalam peta kebudayaan Jawa termasuk dalam wilayah kebudayaan Nagaringung atau daerah pusat kerajaan.⁹⁷ Dahulu, nilai-nilai budaya lahir dari dalam lingkungan kraton sebagai dasar untuk bersikap dan berperilaku bagi masyarakat di lingkungan tersebut. Hal ini menyebabkan masyarakat yang dekat dengan kraton mengenal lebih dekat nilai-nilai budaya tersebut. Secara umum, dari hasil survey yang pernah dilakukan, menunjukkan bahwa hingga kini sebagian besar masyarakat Yogyakarta masih memegang teguh tradisi para pendahulu mereka, sehingga pemahaman mereka terhadap berbagai falsafah hidup masih sangat kuat.⁹⁸ Sehingga dapat disimpulkan bahwa budaya Jawa di Yogyakarta masih terjaga dengan cukup baik, lebih baik dari daerah-daerah lain di Jawa. Hal ini disebabkan adanya keterkaitan budaya antara masyarakat Yogyakarta dan keraton. Kraton di Yogyakarta menjadi penjaga nilai dan budaya.

Meskipun demikian, bukan berarti masyarakat Yogyakarta saat ini hanya berpedoman pada nilai dan budaya Kraton dalam melaksanakan kehidupan sehari-hari. Sejak adanya amanat dari Sri Sultan Hamengkubuwono IX yang menyatakan bahwa Yogyakarta menjadi bagian dari Republik Indonesia, maka secara tidak langsung sebenarnya Yogyakarta akan menerima aturan-aturan yang ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia, dalam hal ini termasuk juga berbagai macam hukum positif yang berlaku di Indonesia. Hal tersebut berpengaruh juga pada perubahan sudut pandang masyarakat Yogyakarta terhadap kebudayaan setempat dan hukum nasional yang ada. perubahan tersebut disebabkan adanya inovasi, teknologi dan urbanisasi yang ketiganya kemudian secara bersama menghasilkan proses modernisasi dalam masyarakat yang bersangkutan, sehingga merubah cara-cara berpikir, ide atau nilai dari metafisik ke positif dan empiris.⁹⁹ Sebagai masyarakat yang beranjak modern, pada dasarnya masyarakat Yogyakarta menerima segala peraturan perundangan yang ditetapkan oleh Pemerintah

⁹⁷ Hasil wawancara dengan abdi dalem Kraton Yogyakarta pada tanggal 25 April 2012.

⁹⁸ Gautama, *Budaya Jawa dan Masyarakat Modern*, (Jakarta : P2KTPW BPPT, 2003), hal. 38.

⁹⁹ Ani Rostiyati, Op cit, hal. 5.

Indonesia termasuk salah satunya Undang-undang RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Aturan mengenai lalu lintas dianggap penting bagi ketertiban dan kelancaran berlalu lintas di jalan raya. Hanya saja dalam hal-hal tertentu, khususnya yang berkaitan dengan penerapan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terhadap abdi dalem di Yogyakarta, sebagian masyarakat Yogyakarta, terutama yang masih memegang teguh budaya Jawa yang diterapkan oleh kraton, memiliki pandangan tersendiri. Mereka menganggap bahwa seorang abdi dalem yang mengenakan pakaian adat Jawa adalah seorang pengabdi kraton yang memiliki kedudukan lebih dalam masyarakat Yogyakarta dan pemakaian pakaian adat Jawa masih sangat dianggap sakral bagi masyarakat Yogyakarta tersebut. Oleh karena itu, apabila ada abdi dalem yang mengenakan baju adat Jawa pada saat mengendarai sepeda bermotor namun tidak menggunakan helm, masyarakat Yogyakarta banyak yang beranggapan bahwa sebaiknya tidak perlu ditilang.

¹⁰⁰

Penerapan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang RI No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta khususnya terhadap abdi dalem di Yogyakarta pernah ditulis dalam salah satu blog di internet. Dalam blog tersebut menyebutkan bahwa :

“Menurut fakta di lapangan dan kebanyakan orang bilang, warga Yogyakarta yang mengenakan pakaian kejawaan lengkap, ketika mengendarai sepeda motor tanpa helm, tak akan ditilang oleh polisi lalu lintas. Percaya atau tidak, memang seperti itu kenyataannya. Memang di satu sisi pengendara berpakaian Jawa lengkap tidak memakai helm menyalahi aturan. Namun dari segi filosofis dan adat yang berkembang di masyarakat Jogja, itu adalah sah-sah saja. Kita bisa melihat para abdi dalem Kraton yang mengenakan pakaian dinas (pakaian Jawa), dengan santai melintas dan bersliweran di jalan tanpa helm pengaman. Polisi pasti membiarkan begitu saja selama dalam perjalanan aman-aman saja / tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan.”¹⁰¹

¹⁰⁰ Hasil wawancara dengan masyarakat Yogyakarta pada tanggal 4 Juli 2012 dan 6 Juli 2012.

¹⁰¹ www.andriraf.wordpress.com/2011/04/28/kartono-2011/ diunduh tanggal 18 Juni 2012

3.2. Pemahaman Diskresi Polisi Antara Teori Dan Praktek Dalam Penerapan Pasal 291 Ayat (1) Undang-Undang RI No 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Di Yogyakarta.

Sebagai instansi penegak hukum, pada dasarnya tugas kepolisian khususnya satuan lalu lintas adalah untuk menanggulangi berbagai pelanggaran ketentuan pidana yang ada dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Namun disamping tugas besar tersebut, polisi lalu lintas juga berperan sebagai pengayom, pelindung, pelayan dan pembimbing masyarakat. Oleh karena itu dalam melaksanakan tugasnya, polisi lalu lintas yang bertugas di Yogyakarta senantiasa harus memberikan pelayanan dengan ramah dan senyum, dan sedapat mungkin menghilangkan kesan sangar terhadap masyarakat.¹⁰²

Berkaitan dengan tugas dan kewajiban polisi dalam menegakkan ketentuan hukum dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, polisi lalu lintas menggunakan pendekatan-pendekatan represif dan preventif. Dengan demikian, dalam melaksanakan tugasnya menerapkan ketentuan pidana, polisi lalu lintas bertindak secara represif. Namun sebagai pengayom, pelindung, pelayan dan pembimbing masyarakat, polisi lalu lintas bertindak secara persuasif.¹⁰³ Kedua macam pendekatan tersebut memang memiliki pelaksanaan yang sangat berbeda antara satu dan lainnya, namun tidak dapat dipisahkan dan melekat dalam tugas kepolisian khususnya polisi lalu lintas.

Polisi lalu lintas dalam menegakkan hukum hendaknya memperhatikan kepentingan berbagai macam pihak, termasuk juga harus memperhatikan setiap adat budaya yang berkembang dan berpengaruh di masyarakat Yogyakarta, karena di Indonesia, terutama di Yogyakarta, adat

¹⁰² Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 19 April 2012.

¹⁰³ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 19 April 2012.

lokal masih sangat kental.¹⁰⁴ Polisi lalu lintas dalam melakukan pengaturan dan penegakan hukum dilapangan tidak bisa mengabaikan hal tersebut. Dalam hal ini, polisi lalu lintas sebagai penegak hukum, terkadang diharuskan untuk melakukan sikap-sikap yang bersifat fleksibel dalam menerapkan ketentuan-ketentuan pidana yang ada dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.¹⁰⁵

Dalam melaksanakan tugas di lapangan, seringkali polisi lalu lintas menemui pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pengendara sepeda motor, mengingat bahwa di Yogyakarta jumlah sepeda motor yang beroperasi di jalan raya lebih dominan daripada kendaraan bermotor lainnya. Meskipun demikian, polisi lalu lintas tidak serta merta melakukan penindakan hukum terhadap pengendara yang melakukan pelanggaran tersebut. Dalam hal ini, bisa dikatakan bahwa polisi lalu lintas tersebut sebenarnya telah melakukan penyimpangan perkara atau diskresi.¹⁰⁶

Diskresi merupakan suatu kebijakan yang sudah tidak asing lagi diterapkan oleh pihak kepolisian, baik itu diskresi yang disengaja ataupun diskresi yang dilakukan secara tidak disengaja. Diskresi yang disengaja merupakan suatu diskresi yang memang dalam pelaksanaannya diawali dari adanya suatu aturan tertentu atau bisa juga berawal dari adanya perintah atasan yang secara tegas menjadi petunjuk bagi anggota kepolisian untuk melaksanakannya.

Pemahaman mengenai diskresi yang selama ini dipegang teguh oleh pihak kepolisian dalam melaksanakan diskresi polisi yaitu Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa “Untuk kepentingan umum Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan

¹⁰⁴ Hasil wawancara dengan Kopol Joko Wiyono, Kanit Turjawali Ditlantas Polda DIY, pada tanggal 26 April 2012.

¹⁰⁵ Hasil wawancara dengan Iptu Agung Firdausi, Kasubnit Turjawali Satlantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 26 April 2012.

¹⁰⁶ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta pada tanggal 19 April 2012.

wewenangannya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri”. Demikian juga dalam penjelasannya yang menyatakan “yang dimaksud dengan “bertindak menurut penilaiannya sendiri” adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta resiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum”.¹⁰⁷ Pemahaman inilah yang selama ini menjadi pegangan utama bagi pihak kepolisian manapun, khususnya bagi Kepolisian Resor Kota Yogyakarta, dalam dalam menerapkan kebijakan berupa diskresi, salah satunya yaitu polisi lali lintas tidak melakukan penindakan hukum berupa penilangan terhadap abdi dalem yang berpakaian adat Jawa mengendarai sepeda motor tidak menggunakan helm namun mengenakan blangkon. Meskipun tidak ditilang, bukan berarti petugas dilapangan membiarkan begitu saja. Ada juga petugas yang berusaha untuk memberikan pengertian kepada si pengendara, bahwa alangkah baiknya jika mengenakan helm demi keamanan.¹⁰⁸ Selain aturan tertulis sebagaimana yang tercantum dalam pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, pelaksanaan diskresi juga dapat didasarkan pada perintah atasan yang dapat mencakup berbagai hal.¹⁰⁹

Memang selama ini, pihak Kepolisian Resor Kota Yogyakarta khususnya anggota satuan lalu lintas, tidak pernah melakukan tindakan hukum secara tegas terhadap para abdi dalem yang mengendarai sepeda bermotor tanpa menggunakan helm dan hanya menggunakan blangkon sebagai kelengkapan dari baju adat Kejawen yang mereka kenakan. Kebijakan seperti itu, tidak diketahui bagaimana sejarahnya dan asal muasalnya. Suatu tindakan kepolisian yang seolah-olah melakukan “pembiaran” terhadap adanya perbuatan yang seharusnya dapat dikategorikan sebagai suatu perbuatan melanggar hukum tersebut, merupakan suatu

¹⁰⁷ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 19 April 2012.

¹⁰⁸ Hasil wawancara dengan Kompol Joko Wiyono, Kanit Turjawali Ditlantas Polda DIY, pada tanggal 26 April 2012.

¹⁰⁹ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasatlantas Polresta Yogyakarta pada tanggal 19 April 2012.

kebiasan yang telah lama diterapkan di Kota Yogyakarta. Sehingga sampai dengan saat ini, belum ada data laporan tilang yang dilakukan oleh Kepolisian Resor Kota Yogyakarta yang mencantumkan abdi dalem sebagai pelanggar Pasal 291 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.¹¹⁰ Bahkan sebenarnya tidak hanya dilakukan di Yogyakarta, karena juga terjadi di wilayah hukum Kepolisian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang mencakup juga Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul dan Kabupaten Kulonprogo. Namun kasus yang paling banyak terjadi adalah di Kota Yogyakarta karena di Kota Yogyakarta lah terletak Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai pusat kebudayaan Jawa di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.¹¹¹ Sebenarnya di Yogyakarta sendiri terdapat 2 (buah) kraton yaitu Kraton Ngayogyakarta hadiningrat sebagai kraton besar dan Kraton Pakualaman sebagai kraton kecil. Dalam hal ini yang dominan adalah Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat juga merupakan tempat tujuan bagi para abdi dalem dari segala pelosok propinsi karena di tempat itulah para abdi dalem melakukan kegiatannya sehari-hari. Fenomena para abdi dalem yang mengendarai sepeda motor tanpa menggunakan helm meningkat dari kondisi hari biasa apabila sedang ada kegiatan atau acara adat Jawa yang berpusat di Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat, seperti misalnya Acara Adat Grebek yang dilakukan untuk memperingati Maulud Nabi, Acara Adat Satu Suro yang dilakukan untuk memperingati Tahun Baru Islam, dan beberapa Acara Adat Jawa lainnya.¹¹²

Satu alasan utama yang menjadi dasar dilakukannya dispensasi terhadap para abdi dalem tersebut adalah pihak Kepolisian Resor Kota Yogyakarta menghormati dan menjunjung tinggi kearifan adat lokal terutama

¹¹⁰ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta pada tanggal 19 April 2012 dan Iptu Agung, Kasubnit Turjawali Satlantas Polresta Yogyakarta pada tanggal 26 April 2012.

¹¹¹ Hasil wawancara dengan Kopol Joko Wiyono, Kanit Turjawali Ditlantas Polda DIY, pada tanggal 26 April 2012.

¹¹² Hasil wawancara dengan Iptu Agung Firdausi, Kasubnit Turjawali Polresta Yogyakarta, pada tanggal 26 April 2012.

yang berkaitan dengan kraton.¹¹³ Yang dimaksud dengan kearifan adat lokal dalam hal ini termasuk juga mencakup penggunaan pakaian adat kejawen beserta kelengkapannya seperti blangkon, sanggul atau bahkan keris. Pihak Kepolisian Resor Kota Yogyakarta menganggap bahwa perbuatan para abdi dalem yang tidak mengenakan helm pada saat mengendarai sepeda motor merupakan suatu perbuatan melanggar hukum yang masih dapat ditolerir sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.¹¹⁴ Meskipun jelas-jelas perbuatan tersebut bertentangan dengan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Namun bukan berarti bahwa pihak Kepolisian Resor Kota Yogyakarta membiarkan adanya pelanggaran hukum tersebut tanpa melakukan tindakan apapun. Sebagai salah satu instansi penegak hukum di Indonesia, pihak kepolisian juga memiliki kewajiban untuk menegakkan aturan hukum termasuk pula aturan-aturan dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Kadang-kadang ketika anggota kepolisian menemukan pelanggaran tersebut di jalan raya, anggota tersebut berusaha untuk memberikan pengertian secara persuasif kepada pihak yang bersangkutan untuk menjelaskan bahwa perbuatannya tersebut sebenarnya telah melanggar hukum dan bukan itu saja namun lebih pada betapa pentingnya peran helm untuk menjaga keselamatan jiwa dari pengemudi sepeda motor apabila suatu saat mengalami kecelakaan. Dalam hal ini dikatakan kadang-kadang, karena memang tidak setiap abdi dalem yang melanggar akan dilakukan teguran secara persuasif. Banyak juga anggota kepolisian yang membiarkan pelanggaran tersebut terjadi. Hal ini dikarenakan banyak kasus dimana dilakukan teguran kepada abdi dalem, namun teguran itu mendapat reaksi negatif dari yang bersangkutan.¹¹⁵ Dan sekali lagi, dengan alasan bahwa pihak kepolisian berusaha untuk menghormati kearifan

¹¹³ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 19 April 2012 dan Iptu Agung Firdausi, Kasubnit Turjawali Satlantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 26 April 2012.

¹¹⁴ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 19 April 2012 dan Iptu Agung Firdausi, Kasubnit Turjawali Satlantas Polresta Yogyakarta pada tanggal 26 April 2012.

¹¹⁵ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta pada tanggal 19 April 2012.

adat lokal dan selama perbuatan para abdi dalem tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan umum serta tidak merugikan orang lain, maka “pembiaran” terhadap fenomena pelanggaran hukum tersebut menjadi suatu tindakan yang wajar dilakukan oleh anggota kepolisian yang menemuinya di jalan raya. Anggapan inilah yang kemudian menjadi keyakinan bagi anggota kepolisian yang bertugas di lapangan bahwa perbuatan yang mereka lakukan merupakan salah satu bentuk diskresi polisi.

Namun di sisi lain, ada juga anggota kepolisian yang menganggap bahwa adanya dispensasi terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh para abdi dalem tersebut bukanlah salah satu bentuk diskresi yang dilakukan oleh polisi. Dispensasi tersebut hanyalah sekedar kebijakan yang dilakukan oleh Kepolisian Resor Kota Yogyakarta dalam kaitannya menghormati kearifan adat lokal dan menjaga hubungan baik dengan pihak kraton, tanpa berkaitan dengan adanya kepentingan umum. Anggapan tersebut didasari oleh ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dimana dalam ketentuan pasal tersebut terdapat kata-kata “untuk kepentingan umum”.¹¹⁶ Sehingga muncul pertanyaan, apakah pelanggaran hukum yang dilakukan oleh para abdi dalem dan dispensasi yang dilakukan oleh pihak kepolisian berkaitan dengan kepentingan umum. Bagi yang menentang, tentu saja jawabannya tidak. Karena fenomena tersebut hanya berkaitan dengan kepentingan salah satu golongan saja yaitu para abdi dalem. Bahkan secara logika, perbuatan para abdi dalem tersebut sebenarnya dapat merugikan keselamatan dirinya sendiri.¹¹⁷ Dari uraian diatas, dapat terlihat bahwa dalam wilayah hukum Kepolisian Resor Kota Yogyakarta itu sendiri masih terdapat perbedaan mengenai definisi dari diskresi polisi berkaitan dengan penerapan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terhadap para abdi dalem di Yogyakarta.

¹¹⁶ Hasil wawancara dengan Iptu Agung Firdausi, Kasubnit Turjawali Satlantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 26 April 2012.

¹¹⁷ Hasil wawancara dengan Iptu Agung Firdausi, Kasubnit Turjawali Satlantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 26 April 2012.

Menurut M Faal, diskresi polisi merupakan suatu kebijaksanaan berdasarkan kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan atas dasar pertimbangan dan keyakinan dirinya.¹¹⁸ Sedangkan menurut Thomas J Aaron, *discretion is power authority conferred by law to action on the basis of judgement or conscience and its use is more an idea of morals than law*, yang dapat diartikan bahwa kewenangan diskresi adalah suatu kekuasaan atau wewenang yang dilakukan berdasarkan hukum atas dasar pertimbangan dan keyakinannya dan lebih menekankan pertimbangan moral daripada pertimbangan hukum.¹¹⁹ Meskipun demikian diskresi itu tetap dilakukan dalam kerangka hukum. Dalam penegakan hukum lalu lintas di Yogyakarta berkaitan dengan para abdi dalem yang tidak mengenakan helm pada saat mengendarai sepeda motor, polisi lalu lintas yang sedang bertugas dan menghadapi situasi tersebut membuat suatu kebijaksanaan untuk tidak melakukan penindakan hukum berupa penilangan terhadap abdi dalem tersebut dengan pertimbangan bahwa para abdi dalem tersebut tidak mengenakan helm namun mengenakan baju adat Jawa beserta blangkon di kepalanya dalam rangka perjalanan menuju ke Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat untuk memenuhi tugas dan kewajibannya sehari-hari sebagai abdi dalem, terlebih lagi apabila di Kraton akan dilaksanakan upacara adat, maka abdi dalem tersebut memiliki tugas untuk mempersiapkan segala keperluan untuk upacara adat tersebut. Dalam hal ini keputusan yang diambil oleh polisi lalu lintas dalam rangka menghormati kearifan adat lokal, dimana masyarakat Yogyakarta masih sangat kental dipengaruhi oleh kebudayaan setempat, termasuk pula dalam berpakaian adat Jawa lengkap dengan blangkon dan kerisnya.

Meskipun tindakan kepolisian tersebut seolah-olah bertentangan dengan ketentuan hukum dalam Pasal 291 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, namun tindakan polisi lalu lintas di Yogyakarta tersebut masih dilakukan dalam kerangka hukum. Berdasarkan pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang

¹¹⁸ M Faal, Op cit, hal. 10.

¹¹⁹ Ibid.

Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu : “Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dalam bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan ham, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.” Lebih lanjut Pasal 13 menyatakan bahwa tugas polisi yaitu :

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.
- b. Menegakkan hukum, dan
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa “Untuk kepentingan umum Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri”, dan dalam penjelasan atas Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa : “Yang dimaksud dengan bertindak menurut penilaiannya sendiri adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta risiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum.” Jadi meskipun seolah-olah bertentangan dengan ketentuan di dalam Pasal 291 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, kebijakan yang dilakukan oleh polisi lalu lintas berkaitan dengan fenomena diatas merupakan kebijakan yang masih dalam lingkup ketentuan hukum yaitu Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam melaksanakan tugasnya, polisi lalu lintas di Yogyakarta seringkali mengalami dilema. Dalam satu sisi, sebagai penegak hukum, polisi lalu lintas tersebut hendaklah berusaha seoptimal mungkin untuk dapat menegakkan hukum yang ada dalam Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Namun di sisi lain, polisi lalu lintas di Yogyakarta juga seoptimal mungkin berusaha untuk tetap menghormati kearifan adat setempat.

Apalagi jika di Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat maupun Pakualaman sedang melaksanakan upacara adat. Maka tidak pelak lagi, para abdi dalem yang memiliki kewajiban untuk mempersiapkan acara tersebut, akan berlalu-lalang menggunakan sepeda motor di jalan raya guna mempersiapkan acara adat dimaksud. Polisi lalu lintas di Yogyakarta juga meyakini bahwa, penggunaan helm bersamaan dengan pakaian adat Jawa meskipun dalam kondisi berkendara sepeda motor merupakan sesuatu hal yang sebenarnya merupakan aturan yang baru bagi kebiasaan adat Jawa di masyarakat, meskipun makna dari pengaturan tersebut sebenarnya demi keselamatan pengendara sepeda motor itu sendiri. Kebiasaan-kebiasaan yang bersifat konservatis dalam penggunaan pakaian adat Jawa terutama dalam kaitannya dengan upacara adat merupakan hal yang sangat sakral bagi para abdi dalem. Lebih dari hanya sekedar pakaian, namun kelengkapan-kelengkapan dari pakaian adat mengandung suatu filosofi yang menjadi keyakinan para abdi dalem. Dikaitkan dengan pembahasan diskresi kepolisian, nilai-nilai ketertiban dan ketentraman merupakan hal yang menarik perhatian. Antara nilai-nilai itu si petugas hukum harus dapat menyelesaikan antara kedua unsur-unsur itu. Ketertiban lebih ditekankan kepada kepentingan umum sedangkan ketentraman lebih dititikberatkan pada kepentingan perseorangan. Kedua kepentingan itu harus diperhatikan oleh setiap penegak hukum di lapangan terutama kepolisian. Demikian juga keserasian antara nilai-nilai tradisional dengan nilai-nilai pembaharuan, agar tidak menimbulkan gejolak, polisi hendaknya mampu mendekati dan mengamati dengan tanggap. Alhasil keseluruhan nilai-nilai yang ada di masyarakat itu ikut mempengaruhi tindakan-tindakan kepolisian, termasuk dalam hal pemberian diskresi. Disini petugas tidak perlu mempertentangkan nilai-nilai adat dengan hukum positif, tetapi dengan kebijaksanaanlah menyelesaikannya. Dengan cara seperti ini nilai-nilai budaya itu mempengaruhi pejabat di dalam menentukan kebijaksananya, dalam hal ini diskresi polisi.

Diskresi itu sesungguhnya suatu keputusan atau tindakan kepolisian yang dengan sadar tidak melakukan kewajiban atau tugasnya selaku penegak hukum berdasarkan alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Sebagaimana pernyataan dari Satjipto Rahardjo bahwa pemikiran kebijaksanaan diskresi bisa mengadakan kompromi antara keharusan-keharusan yang diletakkan dalam peraturan hukum dengan keleluasaan untuk bertindak.

Salah satu hal yang juga menjadi pertimbangan bagi polisi lalu lintas dalam melakukan kebijakan diskresi di Yogyakarta yaitu bahwa bagi para abdi dalem dan beberapa masyarakat yang masih sangat dipengaruhi oleh kebudayaan Jawa dengan sangat kentalnya, penegakan hukum berdasarkan hukum pidana positif bukanlah sesuatu hal bijak yang harus selalu dilakukan ketika terjadi adanya pelanggaran-pelanggaran hukum. Karena selain akan terlalu banyak tindak pidana yang terjadi dan terlalu banyak pula sanksi pidana yang akan dijatuhkan, perbuatan polisi lalu lintas yang selalu memberi tilang kepada abdi dalem dan masyarakat yang tidak mengenakan helm pada saat mengendarai sepeda motor di jalan akan selalu mendapat kecaman dari masyarakat. Jika diperhatikan secara mendalam, penegakan hukum yang benar-benar didasarkan pada ketentuan pidana merupakan suatu hal yang tidak realistis karena banyak kenyataan di lapangan bahwa para penegak hukum terutama polisi terpaksa melakukan diskresi berupa keputusan untuk tidak menindak secara hukum. Keputusan tersebut dipicu oleh berbagai faktor antara lain faktor personil, faktor peraturan perundangan, faktor fasilitas, adanya skala prioritas dan faktor kebiasaan atau kebudayaan yang berkembang di masyarakat.

Masyarakat dan para abdi dalem yang tidak mengenakan helm namun mengenakan blangkon pada saat mengendarai sepeda motor tidak bisa kita anggap bahwa hal itu semata-mata sebagai kesalahan. Dari sudut pandang penegak hukum dan masyarakat yang taat hukum positif, tidaklah beralasan bahwa dalam mengendarai sepeda motor tidak mengenakan helm. Ataupun jika ada alasannya, maka hal tersebut bukanlah suatu pembenaran dari kesalahannya. Namun dari sudut pandang si pelanggar, perbuatannya bukan merupakan kesalahan. Si pelanggar memiliki keyakinan bahwa dia melakukan hal yang seharusnya dia lakukan. Sebagai abdi dalem, dia wajib

mengenakan pakaian adat Jawa lengkap terutama pada saat akan berlangsungnya upacara adat di Kraton. Atau bagi masyarakat biasa, pada saat mengenakan baju adat Jawa berupa surjan atau kebaya, maka yang elok dan sepantasnya dikenakan di kepala adalah blangkon atau sanggul. Apalagi mereka menganggap bahwa perbuatannya tidak merugikan orang lain. Sehingga tidak sepatutnya mereka dikatakan melakukan perbuatan melanggar hukum. Setidaknya hal itulah yang seringkali menjadi alasan ketika polisi lalu lintas di Yogyakarta berusaha untuk memberi tanggapan secara persuasif jika menemui adanya pelanggaran lalu lintas tanpa mengenakan helm saat mengendarai sepeda motor. Alasan yang kemudian menjadi pertimbangan, bahwa memang benar kebijakan untuk tidak menilang pelanggar tersebut adalah kebijakan yang tepat diterapkan dalam menjalankan tugasnya sebagai pengayom, pelindung dan pembimbing masyarakat, karena setidaknya meskipun tidak ada penindakan secara hukum, polisi lalu lintas di Yogyakarta telah berupaya untuk memberikan pengertian mengenai pentingnya menggunakan helm pada saat mengendarai sepeda motor.

Menurut Mardjono Reksodiputro, polisi lalu lintas di Yogyakarta yang tidak melakukan penindakan hukum (tilang) terhadap para abdi dalem tersebut merupakan perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai salah satu diskresi polisi.¹²⁰ Dikarenakan para abdi dalem memiliki alasan yang sah atas perbuatannya. Secara logika, seharusnya ketika mengendarai sepeda motor bisa saja blangkon yang seharusnya dikenakan disimpan terlebih dahulu. Atau pada saat mengendarai sepeda motor, si abdi dalem tersebut mengenakan pakaian biasa terlebih dahulu. Dan ketika sudah berada di Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat, maka si abdi dalem dapat berganti pakaian dengan pakaian adat Jawa sesuai dengan status dan tugasnya sebagai abdi dalem. Namun menurut mereka hal tersebut mungkin saja tidak bisa dilakukan, karena memang kebiasaan di Kraton, ketika abdi dalem memasuki Kraton, dia harus sudah berpakaian adat Jawa. Atau bisa saja dalam upacara-upacara adat Jawa yang harus disiapkan oleh para abdi dalem tersebut, mereka tidak memiliki waktu yang cukup atau tempat untuk berganti pakaian.

¹²⁰ Hasil wawancara dengan Prof. Mardjono Reksodiputro pada tanggal 16 Mei 2012

Atau lebih ekstrim lagi, bahwa pemakaian baju adat Jawa secara lengkap merupakan suatu keyakinan yang dimiliki dan dipegang teguh oleh para abdi dalem tersebut karena memiliki makna tertentu bagi mereka. Hal itu merupakan alasan yang sah bagi para abdi dalem, mengapa mereka tidak mengenakan helm pada saat mengendarai sepeda motor. Lebih jauh lagi, menjadi suatu kepentingan umum jika pemakaian baju adat Jawa secara lengkap merupakan sesuatu yang menjadi keharusan demi kelancaran upacara adat Jawa yang akan dilaksanakan. Selain itu, perbuatan para abdi dalem tersebut yang dianggap salah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sebenarnya tidak merugikan orang lain.

Beberapa alasan diatas menjadi kondisi yang mendukung bagi polisi lalu lintas di Yogyakarta untuk melakukan salah satu bentuk penyaringan perkara. Meskipun bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, polisi lalu lintas di Yogyakarta memiliki pertimbangan-pertimbangan yang masuk akal dan dapat dipertanggungjawabkan demi kepentingan umum untuk tidak melakukan penindakan hukum, yang merupakan salah satu bentuk diskresi polisi.

3.3. Syarat Atau Ukuran Untuk Dapat Diberlakukannya Diskresi Polisi Khususnya Dalam Penerapan Pasal 291 Ayat (1) Undang-Undang RI No 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Di Yogyakarta.

Kepolisian Resor Kota Yogyakarta merupakan instansi di bawah naungan markas Besar Kepolisian Republik Indonesia yang memiliki wilayah hukum Kota Yogyakarta. Dalam struktur organisasi, Kepolisian Resor Kota Yogyakarta dipimpin oleh Kepala Kepolisian Resor Kota Yogyakarta. Sebagai pimpinan, Kepala Kepolisian Resor Kota Yogyakarta memiliki segala wewenang atas tugas kepolisian di wilayah hukum Kota Yogyakarta dalam berbagai bidang, salah satunya yaitu tugas pengaturan lalu lintas. Pengaturan lalu lintas di wilayah hukum Kepolisian Resor Kota Yogyakarta

ditangani oleh Satuan Lalu Lintas yang dipimpin oleh Kepala Satuan Lalu Lintas. Dalam melaksanakan delegasi wewenang dari Kepala Resor Kota Yogyakarta, Kepala Satuan Lalu Lintas dibantu oleh sejumlah anggota kepolisian, yang nantinya secara langsung akan menangani tugas dan wewenang polisi lalu lintas. Secara hierarki, pengambil keputusan dalam hal lalu lintas di Yogyakarta terletak di tangan Kepala Kepolisian Resor Kota Yogyakarta yang kemudian didelegasikan kepada Kepala Satuan Lalu Lintas. sedangkan sebagai pelaksana adalah para polisi yang ditugaskan di Satuan Lalu Lintas.¹²¹

Meskipun demikian, tidak menutup kemungkinan bahwa setiap anggota polisi lalu lintas yang sedang bertugas di lapangan dituntut untuk dapat menentukan kebijakan sendiri dalam pengaturan lalu lintas. namun tidak semua kebijakan dapat ditentukan oleh setiap anggota polisi lalu lintas yang sedang bertugas di lapangan. Dalam hal kebijakan mengenai pengaturan lalu lintas yang sifatnya global dan memiliki pengaruh yang luas terhadap masyarakat umum pengguna jalan, biasanya ditentukan oleh Kepala Kepolisian Resor Kota Yogyakarta atau Kepala Satuan Lalu Lintas, misalnya mengenai operasi tilang, dan pemasangan rambu-rambu lalu lintas yang sifatnya permanen. Namun kebijakan mengenai pengaturan lalu lintas yang lingkungannya kecil dan hanya berlaku sesaat, biasanya dapat ditentukan sendiri oleh anggota polisi lalu lintas yang sedang bertugas di lapangan saat itu. Misalnya pengaturan arus lalu lintas ketika terjadi kemacetan atau ketika lampu lalu lintas di persimpangan jalan mengalami masalah.¹²²

Berkaitan dengan diskresi polisi dalam penerapan Pasal 291 ayat (1) undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terhadap para abdi dalem yang tidak mengenakan helm saat mengendarai sepeda motor, kewenangan untuk mengambil kebijakan terdapat pada pimpinan dan anggota polisi lalu lintas yang sedang bertugas di

¹²¹ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 19 April 2012.

¹²² Hasil wawancara dengan Iptu Agung Firdausi, Kasubnit Turjawali Satlantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 26 April 2012.

lapangan.¹²³ Sebagaimana yang telah diberlakukan sejak dahulu, dimana abdi dalem yang mengenakan baju adat kejawen sedang mengendarai sepeda motor tanpa mengenakan helm diberikan dispensasi tanpa dilakukan adanya penindakan secara hukum, maka belum ada satupun data secara tertulis mengenai tilang dalam kasus tersebut. Hal inilah yang kemudian diterapkan oleh Kepolisian Resor Kota Yogyakarta sampai dengan saat ini. Sehingga siapapun pimpinan ataupun anggota polisi lalu lintas yang sedang bertugas di lapangan akan memberlakukan diskresi terhadap fenomena semacam itu, tanpa ada batasan jabatan, pangkat ataupun usia dari pejabat kepolisian yang ada di Satuan Lalu Lintas Kepolisian Resor Kota Yogyakarta.¹²⁴

Selain dilihat dari sisi personil anggota kepolisian pemegang tugas dan wewenang pengaturan lalu lintas, pelaksanaan diskresi terhadap para abdi dalem yang tidak menggunakan helm pada saat mengendarai sepeda motor merupakan suatu tindakan yang biasa dilakukan oleh polisi lalu lintas yang mengetahuinya.¹²⁵ Generalisasi tersebut berlaku terhadap apakah abdi dalem tersebut akan ditindak secara hukum atau tidak. Namun ketika seorang polisi lalu lintas dihadapkan pada pilihan antara membiarkan atau memberi teguran atau nasihat, maka keputusan untuk itu terletak pada masing-masing personil polisi lalu lintas.¹²⁶

Dengan kata lain, bahwa polisi lalu lintas di Kota Yogyakarta dalam menanggapi para abdi dalem yang tidak mengenakan helm pada saat mengendarai sepeda motor, tidak lagi harus melakukan pertimbangan-pertimbangan apakah fenomena yang sesungguhnya merupakan suatu pelanggaran hukum tersebut harus ditindak secara hukum atau tidak, karena dengan mengikuti kebiasaan yang telah berlaku sejak lama, maka keputusan yang ada hanya satu yaitu tidak adanya penindakan secara hukum (tilang).

¹²³ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 19 April 2012.

¹²⁴ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 19 April 2012.

¹²⁵ Hasil wawancara dengan Kompol Joko Wiyono, Kanit Turjawali Ditlantas Polda DIY, pada tanggal 26 April 2012.

¹²⁶ Hasil wawancara dengan Iptu Agung Firdausi, Kasubnit Turjawali Satlantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 26 April 2012.

Pertimbangan yang kemudian dilakukan adalah apakah si pelanggar tersebut harus ditegur secara lisan dan diberi pengertian dengan harapan bahwa lain kali diharapkan agar menggunakan helm untuk menjaga keselamatan jiwanya atau setidaknya agar si pelanggar tersebut berhati-hati dalam mengendarai sepeda motor agar terhindar dari kecelakaan lalu lintas.¹²⁷

Tindakan seorang polisi, termasuk juga polisi lalu lintas, yang berorientasi kepada permasalahan dapat dilakukan dalam 4 (empat) tahap.¹²⁸ Tahap yang pertama yaitu scanning. Pada tahap ini seorang polisi mengidentifikasi masalah-masalah yang ditemuinya. Ketika seorang polisi lalu lintas melihat ada seseorang yang mengenakan pakaian adat Jawa sedang mengendarai sepeda motor tanpa mengenakan helm melainkan hanya mengenakan blangkon, maka petugas tersebut akan segera mengidentifikasi kondisi yang ditemuinya. Berdasarkan jabatan, tugas dan wewenangnya, maka polisi lalu lintas tersebut tentu saja akan segera menyimpulkan sementara bahwa telah terjadi suatu pelanggaran atas ketentuan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Tahap kedua yaitu analisis. Pada tahap ini polisi lalu lintas akan melakukan pengumpulan informasi dan evaluasi informasi yang berasal dari berbagai sumber baik itu sumber umum atau juga sumber perorangan. Ketika seorang polisi lalu lintas menemui kondisi sebagaimana tersebut diatas, maka ia akan berusaha untuk mengumpulkan segala informasi yang berkaitan dengan kondisi yang ditemuinya. Informasi-informasi tersebut dapat berupa perintah pimpinan, tugas dan wewenang yang dimiliki oleh polisi lalu lintas tersebut, segala aturan yuridis yang dapat berkaitan dengan kondisi yang dihadapinya baik itu dapat berupa Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan ataupun Undang-undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan dia juga akan

¹²⁷ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 19 April 2012.

¹²⁸ Hasil wawancara dengan Kompol Joko Wiyono, Kanit Turjawali Ditlantas Polda DIY, pada tanggal 26 April 2012.

merekam informasi mengenai apa yang mendasari terjadinya pelanggaran hukum lalu lintas tersebut dan bagaimana pandangan masyarakat Yogyakarta.

Tahap ketiga yaitu respon. Pada tahap ini polisi menjalin hubungan dengan berbagai pihak serta sumber-sumber yang menjadi pedoman agar guna selanjutnya mengambil tindakan yang tepat terhadap masalah yang dihadapi. Tahap ketiga ini merupakan tahap yang paling sulit dan seringkali menjadi hal yang dilematis bagi polisi lalu lintas yang bertugas di lapangan, karena dari respon petugas terhadap masalah yang ditemui akan menentukan benar dan tidaknya penilaian serta pertimbangan yang dilakukan oleh polisi lalu lintas tersebut.

Menurut analisa penulis, ada 3 (tiga) macam respon yang mungkin dapat dilakukan oleh polisi lalu lintas yang bertugas di lapangan, yaitu :

1. Si petugas akan memberhentikan si pengendara sepeda motor, kemudian akan berusaha untuk memberi pengertian dan nasihat secara persuasif untuk meyakinkan bahwa perbuatan yang dilakukan oleh pengendara sepeda motor tersebut sebenarnya perbuatan melanggar hukum dan dapat merugikan si pengendara sepeda motor itu sendiri apabila terjadi kecelakaan. Dalam beberapa kasus, ada pengendara sepeda motor yang seolah-olah mengerti maksud dari petugas, namun dalam beberapa kasus lainnya ada pengendara sepeda motor yang bersilat lidah dengan petugas dan bahkan balik menyalahkan petugas karena telah memberhentikan.
2. Si petugas akan membunyikan peluit yang ditujukan kepada si pengendara sepeda motor dengan harapan bahwa si pengendara sepeda motor tersebut mendengar dan mengetahui bahwa sebenarnya dirinya telah berbuat salah. Namun tindakan tersebut juga dinilai kurang efisien karena pada intinya si pengendara sepeda motor tetap saja menjalankan kendaraannya.
3. Si petugas akan membiarkan saja si pengendara sepeda motor berlalu di jalan raya. Sikap inilah yang paling banyak dilakukan oleh polisi lalu lintas di Yogyakarta. Alasannya adalah karena memang dari dahulu tidak pernah

ada tilang dalam kasus tersebut, pihak Kepolisian Resor Kota Yogyakarta sendiri dalam beberapa arahan yang disampaikan oleh Kapolres menyatakan bahwa kendaknya dalam bertugas polisi di Yogyakarta berusaha untuk menjunjung tinggi kearifan adat lokal. Meskipun arahan tersebut masih kurang jelas dalam hal apa dan bagaimana pelaksanaannya, namun mengingat pelaksanaannya sudah dilakukan sejak lama maka kebiasaan itulah yang menjadi pedoman bagi sebagian besar polisi lalu lintas yang bertugas di lapangan.

Kemampuan polisi lalu lintas sangatlah ditentukan oleh kemampuannya dalam mengaplikasikan tahapan-tahapan tersebut dengan cepat dan tepat. Profesionalisme dan intelektualisme polisi lalu lintas dalam menanggulangi pelanggaran lalu lintas dapat diungkap juga dari bagaimana seorang polisi lalu lintas dalam melakukan tugasnya berorientasi pada masyarakat. Masyarakat merupakan tempat bertemunya segala kepentingan individu dengan aturan-aturan yang ada dan berlaku terhadap para individu agar tercipta satu kesatuan tertib bermasyarakat. Pendekatan kemasyarakatan menjadikan tindakan polisi lalu lintas dapat lebih bersifat proaktif, dengan harapan bahwa ke depannya tindakan proaktif polisi dapat mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran di jalan dan mengantisipasi pelanggaran yang terjadi secara tepat. Dalam upaya penanggulangan pelanggaran-pelanggaran lalu lintas di jalan raya, seorang polisi lalu lintas harus memiliki kemampuan dalam memahami apa yang sebenarnya harus ditegakkan dan apakah hanya itu yang menjadi prioritas dari tugasnya. Karena selain dari penegakan hukum secara represif, sebenarnya polisi memiliki tugas yang lebih luhur daripada itu, yakni membina moral masyarakat di jalan raya, meskipun hal tersebut tidak mudah mengingat di Yogyakarta masih sangat dipengaruhi oleh adat budaya yang juga mempengaruhi sebagian masyarakat dalam berlalu lintas di jalan. Peranan polisi lalu lintas sangatlah beragam, antara lain :

1. Pengurangan sebab-sebab kecelakaan dan kemacetan.
2. Identifikasi masalah dan ancaman potensial berlalu lintas.
3. Peraturan perparkiran di jalan dan fasilitas kota.

4. Penyidikan kerusakan harta dan kecelakaan yang menyebabkan luka-luka dan kematian.
5. Penyuluhan kepada masyarakat tentang kesadaran penggunaan sepeda dan kendaraan bermotor secara benar.
6. Penahanan pelaku pelanggaran lalu lintas.¹²⁹

Dari seluruh tugas polisi, penegakan hukum dalam berlalu lintas dianggap oleh banyak anggota polisi merupakan hal yang paling menimbulkan frustrasi. Dalam pandangan masyarakat, pelaku pelanggaran lalu lintas bukan merupakan pelaku kejahatan. Oleh karena itu, orang yang ditilang tidak menganggap dirinya pelaku kejahatan sehingga di lapangan yang berlaku adalah sebaliknya dimana polisi lalu lintas seringkali mendapat kecaman atau kemarahan dari pelanggar lalu lintas tersebut. Penegakan hukum berlalu lintas yang bersifat kompleks tersebut seringkali menyebabkan timbulnya berbagai alasan dari masyarakat dalam melakukan pelanggaran lalu lintas.

Meskipun hanya melakukan pertimbangan yang sifatnya berupa persuasif, seringkali polisi lalu lintas mengalami polemik antara kode etik profesi dan peraturan kedisiplinan yang mengikatnya secara kedinasan. Profesionalisme, intelektualisme polisilah yang kemudian menjadi sumber daya pribadi polisi tersebut yang kemudian menjadi modal dasar dalam pelaksanaan tugasnya. Nilai-nilai profesionalisme yang harus dipahami dan dihayati oleh polisi antara lain adalah nilai-nilai filosofis yang menghubungkan para penegak hukum, termasuk polisi di dalamnya, dalam sistem peradilan pidana. Menurut penulis, nilai filosofis yang merupakan bagian dari aspek moralitas hukum pidana ini karena pada dasarnya sistem peradilan pidana tidak hanya merupakan kerjasama antar sub sistem secara struktural namun juga berupa rangkaian pemikiran-pemikiran, nilai-nilai dan falsafah yang konsisten untuk mencapai tujuan tertentu.

Nilai filosofis yang pertama adalah penghayatan bahwa hukum pidana mempunyai fungsi subsidair sebagai *ultimum remedium*, yakni jangan menggunakan hukum pidana jika masih ada sarana lain yang lebih efektif,

¹²⁹ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 19 April 2012.

mengingat bahwa penggunaan hukum pidana akan menimbulkan proses stigmatisasi dan proses prisonisasi yang dapat mematikan hak-hak seseorang yang dikenai pidana. Pelanggaran lalu lintas khususnya yang berkaitan dengan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang berisi kewajiban bagi pengendara sepeda motor untuk mengenakan helm berstandar nasional Indonesia, sebenarnya diawali oleh suatu pelanggaran yang sifatnya administratif. Disini dikatakan suatu pelanggaran karena memang perbuatan yang dikenai sanksi pidana tersebut bukanlah suatu kejahatan, dan banyak anggapan di masyarakat yang mengatakan bahwa pelanggar lalu lintas khususnya mengenai penggunaan helm, bukanlah penjahat. Memang selama ini sanksi yang pasti dikenakan bagi para pelanggarnya hanya sanksi berupa pidana denda. Namun dalam Pasal 291 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, dimungkinkan juga untuk menjatuhkan sanksi berupa pidana kurungan bagi para pelanggarnya.

Yang kedua adalah asas-asas pembatas dalam penggunaan hukum pidana baik dalam tindakan legislatif maupun penegakan hukum. Asas-asas tersebut antara lain :

- a. Hukum pidana sebaiknya digunakan untuk tujuan pembalasan yang bersifat tunggal.
- b. Hukum pidana seharusnya tidak digunakan terhadap perbuatan yang tidak menimbulkan korban atau kerugian.
- c. Hukum pidana hendaknya digunakan untuk mencapai suatu tujuan yang tidak dapat dicapai dengan cara lain yang sama efektivitasnya dengan biaya yang lebih sedikit.
- d. Hukum pidana jangan digunakan jika kerugian yang diakibatkan oleh pidana lebih besar dibandingkan dengan kerugian akibat tindak pidana.
- e. Hukum pidana tidak digunakan jika hasil sampingannya lebih merugikan dibandingkan dengan perbuatan yang hendak diatur atau dikendalikan.
- f. Hukum pidana hendaknya jangan dipergunakan apabila tidak mendapat dukungan dari masyarakat atau dierkirakan tidak dapat ditegakkan.

Nilai filosofis yang ketiga adalah perlunya langkah-langkah antisipasi berupa keberanian penegak hukum untuk mengkaji dan menerapkan nilai-nilai yang timbul di berbagai kalangan masyarakat. Nilai-nilai inilah yang kemudian menjadi faktor penentu bagi sikap atau tindakan yang dilakukan oleh polisi, khususnya polisi lalu lintas di Yogyakarta. Selain adanya nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat di Indonesia, masyarakat itu sendiri yang kadang-kadang kemudian menjadikan nilai-nilai tersebut lebih berarti daripada hukum positif yang ada. Di beberapa tempat selain di Yogyakarta, ada daerah yang juga sangat kental akan nilai-nilai adat yang sangat berpengaruh di masyarakat. Misalnya seperti di Bali, Papua, Jambi atau juga sebagian daerah di Kalimantan.

Menurut Faal : “Langkah kebijaksanaan yang diambil oleh polisi itu biasanya dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

1. Penggunaan hukum adat setempat dirasa lebih efektif dibanding dengan hukum positif yang berlaku.
2. Hukum setempat lebih dapat dirasakan oleh para pihak antara pelaku, korban dan masyarakat.
3. Kebijaksanaan yang ditempuh lebih banyak manfaat daripada semata-mata menggunakan hukum positif yang ada.
4. Atas kehendak mereka sendiri.
5. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum.¹³⁰

Jika kebijakan polisi lalu lintas di Yogyakarta dalam masalah ini dianalisa dengan pendapat M Faal diatas, maka pertimbangan yang paling utama dalam penilaian yang dilakukan oleh polisi lalu lintas di Yogyakarta adalah bahwa kebijakannya tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Masyarakat di Yogyakarta khususnya para abdi dalem menganggap bahwa dalam kondisi tertentu, penggunaan helm bukanlah suatu hal yang merupakan kewajiban apalagi ketika si pengendara sepeda motor sedang memakai pakaian adat Jawa dan akan melaksanakan upacara adat yang melibatkan masyarakat Yogyakarta. Bahkan dalam praktek di lapangan, kebijakan polisi lalu lintas tersebut tidak hanya berlaku ketika pelanggaran tersebut berkaitan dengan adat Kraton, namun juga diberlakukan ketika ada peringatan Hari

¹³⁰ M. Faal, Op cit, hal. 74.

Kartini. Dimana sebagian besar instansi-instansi pemerintah dan BUMN mewajibkan pegawainya untuk mengenakan baju adat, yang pada umumnya adalah baju adat Jawa. Sehingga terlihat bahwa pemakaian baju adat yang kemudian mempengaruhi penggunaan helm pada saat mengendarai sepeda motor merupakan kepentingan umum, bukan hanya kepentingan perseorangan atau sekelompok orang saja.

Ketika berbicara mengenai kepentingan umum yang menjadi alasan polisi dalam melakukan diskresi, lebih baik lagi jika ditelaah apa sebenarnya yang dimaksud dengan kepentingan umum secara yuridis. Kepentingan umum, sebagaimana yang disyaratkan dalam penjelasan pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia selanjutnya disebutkan dalam Pasal 1 butir 7 yang menyatakan bahwa “Kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat dan atau kepentingan bangsa dan negara demi terjaminnya keamanan dalam negeri”. Namun meskipun telah didefinisikan dalam pasal 1 butir 7, makna dari kepentingan umum tersebut masih sangat abstrak dan perlu penjabaran lebih lanjut sehingga tidak menimbulkan pemahaman yang bermacam-macam hingga menimbulkan kesan penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang. Masing-masing personil dapat mendefinisikan seperti apa bentuk kepentingan umum yang berkaitan dengan masyarakat dan atau bangsa dan negara. Pemakaian baju adat Jawa selama berkendara sepeda motor di jalan raya dapat juga dikatakan sebagai kepentingan umum, ketika si pengendara sepeda motor tersebut memang sudah harus mengemukannya dan dengan itu dapat menghemat waktu sehingga memperlancar cara adat yang dilakukan sehari-hari ataupun yang bersifat insidental yang biasanya dirayakan juga oleh masyarakat Yogyakarta. Atau juga seperti yang dibahas sebelumnya, ketika para pegawai diwajibkan mengenakan pakaian adat Jawa ketika ada peringatan Hari Kartini sehingga bagi pria mengenakan blangkon dan wanita mengenakan sanggul. Polisi lalu lintas yang sedang bertugas di lapangan dapat juga menganggap bahwa hal tersebut merupakan kepentingan umum, dikarenakan definisi kepentingan umum yang ada dalam penjelasan pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara

Republik Indonesia masih terlalu abstrak dan menimbulkan berbagai penafsiran.

Ditinjau dari sudut penilaian petugas, maka petugas itu akan mengukur atau mempertimbangkan tindak pidana itu :

Pertama, sampai sejauh mana kadar hukum yang dilanggar itu, apakah terlalu berat, biasa, sedang atau ringan-ringan saja. Dalam pertimbangan yang pertama ini, polisi lalu lintas di Yogyakarta menilai bahwa pelanggaran yang terjadi termasuk tindak pidana ringan.

Kedua, bagaimana kebijaksanaan lembaga, pimpinan atau atasan baik tertulis maupun tidak tertulis terhadap kejahatan atau pelanggaran hukum itu. Dalam pertimbangan yang kedua ini, polisi lalu lintas di Yogyakarta mempedomani arahan dari pimpinan mengenai penghormatan atas kearifan adat lokal dan juga mempedomani kewenangan diskresi polisi yang dilaksanakan atas dasar kepentingan umum yang secara tertulis ada dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia beserta penjelasannya serta Kode Etik Profesi Kepolisian.

Ketiga, sampai dimana sikap-sikap atau rasa hormat pelanggar hukum itu terhadap petugas. Kalau seandainya tersangka bersikap tidak simpatik, melawan, keras kepala, maka sikap-sikap ini akan mempengaruhi petugas di dalam menentukan pemberian diskresi itu. Dalam pertimbangan yang ketiga ini, kebijakan yang diambil oleh polisi lalu lintas di Yogyakarta sedikit banyak dipengaruhi oleh kebiasaan “pakewuh” yang ada di masyarakat Yogyakarta. Pihak Kepolisian pakewuh dengan pihak Kraton, begitu pula pihak Kraton dan masyarakat Yogyakarta pakewuh dengan pihak kepolisian. Kata pakewuh dalam hal ini hampir dapat dipersamakan dengan kata sungkan dalam bahasa Indonesia, namun dalam arti yang lebih halus.

Keempat, bahwa polisi sebagai penegak kamtibmas akan selalu memikirkan sesuatu apapun dari segi pertimbangan keamanan. Potensi yang mengancam keamanan akan mempengaruhi penentuan pemberian diskresi

atau tidak. Risiko keamanan dan ketertiban akan selalu diperhitungkan dalam setiap keadaan, baik keamanan dirinya, orang lain atau masyarakat. Dalam pertimbangan yang keempat ini, polisi lalu lintas di Yogyakarta menilai bahwa pelanggaran lalu lintas berupa tidak mengenakan helm pada saat mengendarai sepeda motor merupakan pelanggaran yang memiliki potensi rendah untuk mengancam ketertiban dan keamanan. Risiko yang ditimbulkan dari pelanggaran lalu lintas tersebut lebih dominan kepada diri si pengendara sepeda motor tersebut karena berkaitan dengan perlindungan diri ketika terjadi kecelakaan. Sehingga potensi yang mengancam tidak sampai pada orang lain ataupun masyarakat.

Mengingat pemahaman tentang kewenangan diskresi sangatlah luas, tentunya juga setidaknya diperlukan pengetahuan-pengetahuan yang harus dimiliki oleh petugas di lapangan terutama di dalam menilai suatu pelanggaran hukum. Dalam hal ini petugas akan lebih baik jika memiliki kecakapan dan kemahiran untuk menentukan kebijakan diskresi, karena pemberian diskresi oleh polisi sebenarnya bukan hal yang sederhana, karena di dalamnya dijumpai konflik antara kepentingan hukum dan kepentingan masyarakat.

Menurut Barda Nawawi Arif, pada umumnya dalam pemberian diskresi oleh polisi haruslah dipahami oleh yang bersangkutan mengenai kepentingan sosial sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh hukum pidana, yaitu antara lain :

1. Pemeliharaan tertib masyarakat.
2. Perlindungan warga masyarakat dari kejahatan, kerugian atau bahaya-bahaya yang tidak dapat dibenarkan yang dilakukan oleh orang lain.
3. Memasyarakatkan kembali para penegak hukum.
4. Memelihara atau mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat manusia dan keadilan individu.¹³¹

¹³¹ Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op cit, hal. 6.

Jika kita telaah bagaimana polisi lalu lintas memandang kepentingan sosial sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh hukum pidana, maka kita harus melihat apa yang dimaksud dengan kepentingan sosial dari sudut pandang mereka. Menurut penulis, kepentingan sosial disini dapat juga diartikan sebagai kepentingan umum jika dikaitkan dengan masyarakat. Pemeliharaan tertib masyarakat merupakan salah satu kondisi yang ingin diciptakan dan dijaga oleh pihak kepolisian. Di Yogyakarta, pemberian diskresi dalam hal penggunaan helm pada saat mengendarai sepeda motor dengan mengenakan baju adat Jawa, merupakan upaya untuk menjaga agar masyarakat merasa adat budaya mereka dihargai keberadaannya. Risiko yang tidak ingin dialami oleh pihak kepolisian di Yogyakarta adalah adanya protes dari masyarakat ketika ada abdi dalem yang akan bertugas atau menjalankan kewajibannya ditilang sehingga menghambat tugas dan kewajibannya tersebut. Memang sampai dengan saat ini hal tersebut belum pernah terjadi, namun untuk menjalin hubungan baik dengan pihak Kraton dan menghormati kearifan adat lokal, maka pihak kepolisian berupaya agar sebisa mungkin menghindari gejala-gejala yang akan mengganggu ketertiban di masyarakat.

Pelanggaran lalu lintas pada umumnya merupakan tindak pidana yang memiliki ancaman kecil bagi masyarakat, termasuk pelanggaran berupa tidak menggunakan helm saat mengendarai sepeda bermotor. Tentu saja ancaman ini harus dikaitkan dengan risiko kerugian yang dialami oleh masyarakat. Menurut penulis, risiko kerugian yang dialami oleh masyarakat sangatlah kecil karena risiko atas pelanggaran tersebut akan dirasakan oleh di pengendara sepeda motor itu sendiri. Sebagaimana pendapat Mardjono Reksodiputro yang menyatakan bahwa kemungkinan salah satu alasan bagi polisi lalu lintas di Yogyakarta menerapkan diskresi terhadap abdi dalem yang mengendarai sepeda motor tanpa mengenakan helm adalah perbuatan itu tidak merugikan orang lain atau masyarakat sekitarnya. Dan bahkan masyarakat di Yogyakarta menganggap bahwa penggunaan pakaian adat Jawa termasuk blangkon merupakan suatu kepentingan umum, terutama jika pemakaian pakaian adat Jawa tersebut dilakukan demi kelancaran pelaksanaan upacara adat. Maka dengan demikian, apabila suatu saat ada abdi

dalem yang ditilang gara-gara tidak memakai helm, padahal dia sedang tergesa-gesa untuk pergi ke acara upacara adat, hal tersebut dianggap dapat menghambat pelaksanaan upacara adat dan dianggap mengganggu kepentingan umum.¹³²

Berkenaan dengan memasyarakatkan kembali para penegak hukum, kita harus melihat secara umum bagaimana pandangan masyarakat terhadap para penegak hukum khususnya polisi. Dari pemantauan pihak kepolisian sendiri, tiap daerah memiliki hubungan dan timbal balik yang berbeda antara polisi dan masyarakat. Di satu daerah ada yang hubungannya baik. Namun di daerah lain tidak menutup kemungkinan hubungannya kurang baik. Dalam kondisi ini, salah satu kebijakan pihak kepolisian di Yogyakarta untuk menghormati kearifan adat lokal adalah untuk menjaga hubungan baik dengan masyarakat setempat dimana pengaruh Kraton masih sangat kental di masyarakat. Pihak kepolisian tidak ingin penegakan hukum hanya berjalan dan memiliki tujuan dalam waktu yang singkat atau instan. Dengan menjaga hubungan baik antara polisi dan masyarakat, akan tercipta kerja sama dan saling pengertian diantara keduanya, sehingga diharapkan ke depannya akan lebih tercipta kondisi yang kondusif dalam hal keamanan dan ketertiban tanpa harus mengutamakan tindakan represif dari kepolisian.

Jika kita melihat dan menilai apa itu keadilan, mungkin saja tidak akan kita temukan arti yang benar-benar sama. Atau dengan kata lain bahwa keadilan itu bersifat subyektif. Keadilan yang dirasakan oleh satu pihak, belum tentu dirasakan sama oleh pihak lain. Begitu juga antara polisi dan masyarakat. Adil bagi polisi belum tentu adil bagi masyarakat, begitu pula sebaliknya. Bagi masyarakat adat di lingkungan Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat, adil bisa saja berkaitan dengan keyakinan dan filosofis yang mereka yakini.

¹³² Hasil wawancara dengan Prof. Mardjono Reksodiputro pada tanggal 16 Mei 2012.

Berdasarkan Arrest Hoge Raad tanggal 25 Januari 1892 dan tanggal 11 Maret 1914, untuk sahnya segala tindakan kepolisian tidak harus selalu berdasarkan peraturan undang-undang akan tetapi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

1. Tindakan-tindakan polisi itu tidak bertentangan dengan peraturan undang-undang.

Dalam hal ini meskipun tindakan yang dilakukan oleh polisi lalu lintas di Yogyakarta bertentangan dengan ketentuan hukum dalam Pasal 291 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, namun tindakan polisi lalu lintas di Yogyakarta tersebut masih dalam kerangka hukum terutama Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyiratkan mengenai kewenangan diskresi bagi kepolisian.

2. Tindakan itu adalah untuk mempertahankan ketertiban, ketentraman dan keamanan.

Ketertiban, ketentraman dan keamanan yang diinginkan oleh setiap orang ataupun masyarakat merupakan suatu kondisi dimana kepentingan-kepentingan mereka dapat terlindungi dengan baik. Dalam suatu masyarakat yang masih sangat dipengaruhi oleh adat kebudayaan, seperti misalnya di Yogyakarta, ketertiban, ketentraman dan keamanan akan tercipta apabila aturan-aturan yang ada dalam adat kebudayaan senantiasa ditaati oleh masyarakat. Jadi ketika para penegak hukum berusaha untuk menerapkan aturan-aturan hukum positif di masyarakat, maka tidak hanya hukum positif itulah yang akan diterima oleh masyarakat, namun juga adat kebudayaan yang seringkali bahkan lebih berpengaruh pada masyarakat daripada hukum positif yang ada.

3. Tindakan itu untuk melindungi hak-hak seseorang.

Di dalam Kamus Bahasa Indonesia, hak memiliki pengertian tentang sesuatu yang benar, milik, kepunyaan, kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu, kekuasaan yang benar atas sesuatu atau muntuk menuntut sesuatu, derajat atau martabat. Dalam definisi hak, terdapat hak legal dan

hak moral. Hak legal adalah hak yang didasarkan atas hukum salah satu bentuk. Hak legal ini lebih banyak berbicara tentang hukum atau sosial. Sedangkan hak moral adalah hak yang didasarkan atas prinsip atau peraturan etis saja. Hak moral lebih bersifat soliderisasi atau individu. Tindakan diskresi polisi lalu lintas di Yogyakarta lebih cenderung mengedepankan hak moral seseorang, dimana hak tersebut merupakan hak yang hidup berkaitan dengan kebudayaan yang mereka yakini.

Di dalam praktek penegakan peraturan perundang-undangan, polisi tidak mungkin untuk bertindak kaku, sehingga sangatlah dimungkinkan untuk dilakukannya diskresi. Karena sebenarnya dari sisi peraturan perundang-undangan itu sendiri, ada beberapa hal yang sangat mempengaruhi munculnya diskresi, yaitu :

1. Tidak ada peraturan perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia.
2. Adanya hambatan-hambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat sehingga menimbulkan ketidakpastian.
3. Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.
4. Adanya kasus-kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus.

Adanya kasus-kasus individual inilah yang menjadi pertimbangan bagi pihak kepolisian untuk melakukan diskresi terhadap pasal 291 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Yogyakarta terhadap para abdi dalem yang mengendarai sepeda motor tanpa mengenakan helm namun mengenakan blangkon sebagai atribut pelengkap pakaian adat Jawa yang mereka kenakan.

Polisi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya hendaknya juga harus memperhatikan nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak sebagai pasangan yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan. Pasangan nilai itu adalah :

1. Nilai ketertiban dan nilai ketentraman.
2. Nilai jasmaniah dan nilai rohaniah.
3. Nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaruan/inovatisme.

Dikaitkan dengan pembahasan diskresi kepolisian, nilai-nilai ketertiban dan ketentraman merupakan hal yang menarik perhatian. Antara nilai-nilai itu si petugas hukum harus dapat menyelesaikan antara kedua unsur-unsur itu. Ketertiban lebih ditekankan kepada kepentingan umum sedangkan ketentraman lebih dititikberatkan pada kepentingan perseorangan. Kedua kepentingan itu harus diperhatikan oleh setiap penegak hukum di lapangan terutama kepolisian. Demikian juga keserasian antara nilai-nilai tradisional dengan nilai-nilai pembaharuan, agar tidak menimbulkan gejolak, polisi hendaknya mampu mendekati dan mengamati dengan tanggap. Alhasil keseluruhan nilai-nilai yang ada di masyarakat itu ikut mempengaruhi tindakan-tindakan kepolisian, termasuk dalam hal pemberian diskresi.¹³³

Meskipun pada dasarnya diskresi polisi adalah pendapat atau penilaian polisi itu sendiri, namun hal tersebut tidak lepas dari persoalan siapa yang dihadapinya, yaitu masyarakat. Jika seorang polisi menganggap masyarakat sebagai pihak yang harus dilindungi, diayomi, dilayani dan dibimbing, maka kecenderungan adanya diskresi akan lebih besar. Oleh karena itu hendaklah disadari bahwa tugasnya tidak sekedar pada tindakan represif melainkan juga pada tindakan preventif.

Kewenangan diskresi yang dimiliki oleh kepolisian, memang seolah-oleh memberi kebebasan bagi kepolisian untuk mengambil keputusan berdasarkan keyakinannya sendiri. Sehingga apa yang diputuskan oleh seorang polisi di lapangan diharapkan merupakan suatu manifestasinya

¹³³ M Faal, Op cit, hal 111.

bentuk polisi sebagai penegak hukum, sebagai bapak, sebagai teman, sebagai pengabdian, sebagai moralis, sebagai jagoan bahkan sebagai penembak jitu selaku penegak hukum dan ketertiban masyarakat.¹³⁴

Maka untuk mewujudkan profil polisi yang demikian itu harus dimiliki persyaratan-persyaratan intelektual atau kecerdasan yang memadai serta harus dimiliki jiwa kejuangan atau dikenal sebagai pejuang profesional yang tangguh. Sehubungan dengan itu Sarlito Wirawan Sarwono, dalam Pidato Dies Natalis PTIK yang ke 41, melihatnya dari segi psikologi ciri-ciri yang perlu dimiliki oleh anggota polisi antara lain dari segi kecerdasan, fisik dan kepribadian. Menurutnya syarat-syarat kecerdasan :

- a. Taraf kecerdasan harus cukup tinggi setidaknya-tidaknya pada taraf rata-rata untuk Bintara dan diatas rata-rata untuk Perwira (oleh karena adanya persyaratan ini, maka memang pangkat Tamtama kurang sesuai dengan fungsi dan tugas Polri, kecuali pada satuan-satuan khusus seperti Brimob).
- b. Daya analisis dan daya sintesis yang cukup tajam untuk memungkinkannya mengamati dan memecahkan masalah dengan cepat dan tepat.
- c. Daya pemahaman sosial (*social comprehension*) yang tinggi agar Polisi yang bersangkutan cukup peka dan cepat bereaksi terhadap kondisi sosial di lingkungannya.
- d. Daya imajinasi dan kreativitas yang cukup baik sehingga tidak terpaku pada kaidah-kaidah yang baku secara kaku yang mungkin akan menyulitkannya menghadapi masalah-masalah dadakan atau yang tidak lazim dijumpai.

Sedangkan sikap kerja disyaratkan :

- a. Ketekunan dalam bekerja.
- b. Daya tahan fisik dan psikis yang tinggi.
- c. Disiplin yang tinggi.
- d. Solidaritas sesama rekan sejawat.
- e. Dapat dipercaya, jujur, taat asas.

Mengenai persyaratan kepribadian :

- a. Kepercayaan diri yang besar.
- b. Kemampuan untuk mengambil keputusan.
- c. Kemampuan persuasi (meyakinkan orang lain).

¹³⁴ Jerome H., *Democratic, Justice Without Trial : Law enforcement in democratic society*, dalam bahan wajib “Bantuan hukum dan penyantunan terpidana”, (Jakarta : Program Hukum Pasca sarjana UI), hal. 154.

- d. Loyalitas, setia kepada kesatuan dan atasan.
- e. Konservatif, setia kepada peraturan yang berlaku.
- f. Motivasi yang tinggi.
- g. Khusus untuk perwira : kepemimpinan.¹³⁵

Berbagai macam syarat yang berkaitan dengan sisi kemampuan personal yang diutarakan diatas oleh Sarlito, merupakan suatu wujud personil kepolisian yang ideal dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya termasuk juga wewenang diskresi. Namun jika dikaitkan dengan kondisi personil polisi lalu lintas di Yogyakarta, petugas-petugas yang ditempatkan di lapangan merupakan petugas yang tidak diseleksi terlebih dahulu dengan berbagai kriteria diatas. Sehingga penempatan polisi lalu lintas di lapangan belumlah seideal sebagaimana yang diharapkan. Hal ini dikarenakan, dalam hal pemberian diskresi terhadap abdi dalem yang tidak mengenakan helm pada saat mengendarai sepeda motor, secara garis besar bukanlah mengenai apakah akan dilakukan penindakan secara hukum dengan menggunakan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, melainkan bagaimana cara melakukan tindakan persuasif kepada si pelanggar.

3.3. Aturan Yuridis Mengenai Diskresi Polisi Khususnya Dalam Penerapan Pasal 291 Ayat (1) Undang-Undang RI No 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Di Yogyakarta.

Pelaksanaan diskresi terhadap para abdi dalem yang tidak mengenakan helm pada saat mengendarai sepeda motor memang sudah lama dilakukan dan sudah menjadi kebiasaan bagi polisi lalu lintas di kota Yogyakarta. Hal tersebut karena kota Yogyakarta sangat kental dengan adat budaya terutama jika berkaitan dengan kraton. Kepolisian Resor Kota Yogyakarta berusaha agar dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya

¹³⁵ Sarlito Wirawan Sarwono, *Peranan Psikologi Dalam Rangka Optimasi dan Dinamisasi Tugas Polri (pidato Dies Natalis PTIK ke-4)*, 1987, hal. 19.

senantiasa selalu menghormati kearifan adat lokal. Selain juga berusaha agar menjaga hubungan baik dengan Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat.¹³⁶

Selama beberapa generasi pejabat Kepala Kepolisian Resor Kota Yogyakarta, seringkali ketika apel pagi atau pengarahan yang dilakukan secara khusus, Kepala Kepolisian Resor Kota Yogyakarta memberi petunjuk kepada setiap personil yang bertugas di lapangan agar senantiasa menghormati kearifan adat lokal dalam melaksanakan tugasnya sebagai pengayom masyarakat. Kepolisian Republik Indonesia merupakan salah satu instansi penegak hukum yang harus mengedepankan tegaknya supremasi hukum, hendaknya jangan hanya bersifat “kacamata kuda” dalam melaksanakan tugasnya, melainkan juga harus peka terhadap kondisi yang ada di masyarakat tempat dimana seorang polisi bertugas. Hal tersebut dilakukan agar seorang polisi dapat berperan sebagai pengayom masyarakat guna meningkatkan citra polisi yang sempat tercoreng karena ulah beberapa oknum polisi yang tidak bermoral.¹³⁷

Dalam pengarahan yang diberikan oleh Kepala Kepolisian Resor Kota Yogyakarta, sebenarnya tidak pernah menyinggung bahwa apabila ada pelanggaran lalu lintas yang dilakukan oleh abdi dalem yang tidak menggunakan helm pada saat mengendarai sepeda motor, maka tidak perlu dilakukan penindakan secara hukum. Hanya saja, agar personil Kepolisian Resor Kota Yogyakarta menghormati adat budaya setempat termasuk pula dalam berpakaian dan pelaksanaan upacara adat.¹³⁸

Petunjuk secara lisan itulah yang menjadi pegangan bagi polisi lalu lintas dalam melaksanakan diskresi terhadap abdi dalem yang tidak mengenakan helm pada saat mengendarai sepeda motor. Disamping adanya kewenangan untuk melakukan diskresi yang dimiliki oleh Kepolisan

¹³⁶ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 19 April 2012.

¹³⁷ Hasil wawancara dengan Iptu Agung Firdausi, Kasubnit Turjawali Satlantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 26 April 2012.

¹³⁸ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 19 April 2012 dan Iptu Agung Firdausi, Kasubnit Turjawali Satlantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 26 April 2012.

Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa : “Untuk kepentingan umum Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri”. Serta penjelasan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002, yang berbunyi :¹³⁹

“Perkembangan kemajuan masyarakat yang cukup pesat seiring dengan merebaknya fenomena hukum, hak asasi manusia, globalisasi, demokratisasi, desentralisasi, transparansi dan akuntabilitas telah melahirkan paradigma baru dalam melihat tujuan, tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya menyebabkan pula tumbuhnya berbagai tuntutan dan harapan masyarakat terhadap pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang makin meningkat dan lebih berorientasi kepada masyarakat yang dilayaninya.

Asas legalitas sebagai aktualisasi paradigma supremasi hukum, dalam Undang-undang ini secara tegas dinyatakan dalam perincian kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya. Namun tindakan pencegahan tetap diutamakan melalui pengembangan asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam hal ini setiap pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki kewenangan diskresi, yaitu kewenangan untuk bertindak demi kepentingan umum berdasarkan penilaian sendiri.

Menurut penulis, arahan yang hanya disampaikan secara lisan yang sifatnya kurang tegas dan jelas mengenai bagaimana seorang polisi lalu lintas di Yogyakarta, belumlah cukup untuk dijadikan pedoman bagi seorang polisi

¹³⁹ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 19 April 2012.

lalu lintas untuk bertugas di lapangan. Ketika seorang bawahan menerima petunjuk secara lisan tanpa adanya perintah yang tegas secara tertulis, maka hal tersebut sebenarnya merupakan beban yang membingungkan bagi seorang bawahan. Tanpa adanya aturan atau perintah tertulis yang menyatakan bagaimana polisi lalu lintas di Yogyakarta harus menyikapi para abdi dalem dan masyarakat yang tidak mengenakan helm pada saat mengendarai sepeda motor, maka kemungkinan yang harus dilakukan oleh polisi lalu lintas di Yogyakarta adalah mencari payung hukum atau aturan yuridis yang membenarkan tindakannya nanti, karena bagaimanapun juga ketika suatu saat seorang polisi lalu lintas menemui pelanggaran yang dimaksud, maka dia akan yakin bahwa perbuatannya tersebut tidak akan melanggar Kode Etik Profesi maupun peraturan kedisiplinan yang mengikatnya secara kedinasan.

Ketentuan-ketentuan hukum selain Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang kemudian menjadi acuan bagi polisi lalu lintas di Yogyakarta dalam melaksanakan wewenang diskresi / dispensasi terhadap pelanggaran lalu lintas yang dilakukan oleh abdi dalem antara lain, yaitu :¹⁴⁰

- Pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menyebutkan bahwa : Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan, dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.
- Pasal 13 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menyebutkan bahwa : Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah :
 - Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
 - Menegakkan hukum; dan

¹⁴⁰ Hasil wawancara dengan AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 19 April 2012 dan Iptu Agung Firdausi, Kasubnit Turjawali Satlantas Polresta Yogyakarta, pada tanggal 26 April 2012 .

- Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.
- Pasal 14 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menyebutkan bahwa : Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian negara Republik Indonesia bertugas :
 1. Melaksanakan pengaturan penjagaan, pengawalan dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan.
 2. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas di jalan.
 3. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan.
 4. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional.
 5. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum.
 6. Melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk pengawasan swakarsa.
 7. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.
 8. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian.
 9. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.
 10. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang.
 11. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian.

12. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- Pasal 6 ayat (1) Ketetapan MPR RI Nomor : VII/MPR/2000, yang menyebutkan bahwa : Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

- Surat Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor Pol : Kep/17/VI/2002, yang menyebutkan bahwa : Nilai dasar dan pedoman moral Kepolisian Negara Republik Indonesia (Tribrata) adalah :
 - Berbhakti kepada nusa dan bangsa dengan penuh ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.
 - Menjunjung tinggi kebenaran keadilan dan kemanusiaan dalam menegakkan hukum negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan pancasila dan Undang-undang dasar 1945.
 - Senantiasa melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat dengan keikhlasan untuk mewujudkan keamanan ketertiban.

- Pedoman Pengamalan Kode Etik Kepolisian Republik Indonesia point 1 butir 4 dan 5, yaitu :
 - Menegakkan hukum dan menghormati kaidah-kaidah yang hidup dalam masyarakat secara adil dan bijaksana.
 - Melindungi, mengayomi serta membimbing masyarakat sebagai wujud panggilan tugas pengabdian yang luhur.

Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menjelaskan bahwa “Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia”. Namun meskipun Kode Etik telah dirumuskan secara eksplisit tentang hal-hal yang dapat dilakukan berupa tindakan diskresi, tampaknya

dalam pelaksanaan diskresi di lapangan masih diperlukan penilaian secara subyektif oleh pribadi polisi yang bertugas.

Pada kenyataannya, kewenangan diskresi yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia belum mampu mengatur seluruh tindakan kepolisian secara eksplisit, definitif dan limitatif, termasuk diskresi dalam bidang lalu lintas. Oleh karenanya tindakan diskresi sebagai tindakan yang didasarkan atas penilaian sendiri senantiasa dibatasi menurut Kode Etik kepolisian dengan memperhatikan norma-norma agama, perikemanusiaan, kesopanan dan kesusilaan.

Di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana ditegaskan secara tersirat bahwa polisi berwenang melakukan diskresi karena kewajibannya mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab. Adapun tindakan lain yang dimaksud sebagaimana dalam Penjelasan pasal 5 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (1) adalah :

1. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum.
2. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan dilakukannya tindakan jabatan.
3. Tindakan itu harus patut dan masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya.
4. Atas pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa.
5. Menghormati hak asasi manusia.

Menurut penulis, dengan adanya berbagai aturan-aturan hukum yang secara tidak langsung menjadi acuan atau pegangan bagi petugas polisi lalu lintas di Yogyakarta diatas sudahlah cukup untuk melegalkan bentuk diskresi yang dilakukan oleh polisi lalu lintas di Yogyakarta terhadap abdi dalem yang tidak mengenakan helm pada saat mengendarai sepeda motor. Namun hal tersebut baru merupakan aturan hukum yang melegalkan. Sedangkan bagi sebagian polisi lalu lintas di Yogyakarta, meskipun ada payung hukum bagi

tindakan diskresi yang mereka lakukan, pada umumnya mereka masih bingung dan dilema dalam melaksanakan bentuk diskresi tersebut. Sebagaimana alasan yang telah diutarakan diatas, bahwa polisi berpijak pada 2 (dua) profil. Satu sisi sebagai penegak hukum yang harus menegakkan aturan-aturan hukum demi terciptanya supremasi hukum, sedangkan di sisi lain, polisi merupakan pengayom, pelindung dan pembimbing masyarakat yang dalam bertindak haruslah memperhatikan sisi kemanusiaan yang biasanya tumbuh dalam nilai-nilai budaya yang hidup di masyarakat. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Muladi bahwa di samping lembaga / penegak hukum, unsur masyarakat merupakan faktor penting dalam sistem peradilan pidana. Demikian juga oleh Lawrence M. Friedman yang mengemukakan ada 3 (tiga) faktor yang menentukan tujuan penegakan hukum pidana (dalam sistem hukum) yaitu Faktor Substansi / hukumnya, faktor kultur / budaya dan faktor Struktur / penegak hukum.

Oleh karena itu, adanya aturan hukum yang lebih jelas dan tegas mengenai petunjuk pelaksanaan bagi polisi lalu lintas di lapangan, setidaknya akan lebih membantu bagi polisi lalu lintas dalam melaksanakan wewenang diskresinya. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Mardjono Reksodiputro, bahwa aturan hukum yang dibuat tidaklah mungkin dapat mengatur semua tingkah laku manusia, sehingga tidak mungkin bahwa perbuatan manusia yang sebenarnya merupakan suatu tindak pidana / pelanggaran hukum di tiap-tiap tempat atau daerah di Indonesia dapat diatur secara keseluruhan oleh suatu undang-undang. Sehingga dalam hal adanya fenomena pelanggaran hukum yang ada di satu daerah, seharusnya juga diimbangi oleh kebijakan kriminal yang ditentukan oleh penegak hukum setempat.¹⁴¹

¹⁴¹ Hasil wawancara dengan Prof. Mardjono Reksodiputro pada tanggal 16 Mei 2012.

BAB 4

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan data yang diperoleh selama penelitian berlangsung dan analisa terhadap data yang diperoleh tersebut menggunakan teori mengenai diskresi polisi, maka dari 3 (tiga) permasalahan yang dibahas dalam penelitian tesis ini diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

1. Diskresi polisi merupakan salah satu kewenangan yang dimiliki oleh kepolisian yang telah banyak diterapkan di masyarakat. Secara teori, definisi diskresi polisi adalah suatu kebijakan yang dimiliki oleh polisi untuk berbuat diluar peraturan perundang-undangan berdasarkan penilaian atau pertimbangan dari dirinya sendiri. Bagi Kepolisian Negara Republik Indonesia, kewenangan diskresi polisi tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyatakan “Untuk kepentingan umum Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri”. Demikian juga dalam penjelasannya yang menyatakan “Yang dimaksud dengan “bertindak menurut penilaiannya sendiri” adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta resiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum”. Disamping teori-teori mengenai diskresi yang dikemukakan oleh sarjana-sarjana hukum, pengertian mengenai diskresi polisi dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan pedoman bagi anggota kepolisian dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Berkaitan dengan fenomena di Yogyakarta, dimana tidak diberlakukannya penindakan hukum berupa penilangan berdasarkan Pasal 291 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang lalu Lintas dan Angkutan Jalan oleh Kepolisian

Resor Kota Yogyakarta kepada para abdi dalem yang berpakaian adat Jawa mengendarai sepeda motor tanpa menggunakan helm namun hanya menggunakan blangkon sebagai kelengkapan dari pakaian adat Jawa, hal tersebut merupakan salah satu bentuk diskresi polisi jika ditinjau dari definisi diskresi polisi dari sudut pandang pendapat ahli-ahli hukum maupun dari sudut pandang aturan yuridis yang berlaku.

2. Diskresi polisi tidak dapat dilaksanakan begitu saja tanpa dipenuhinya syarat atau ketentuan ada, baik itu berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia maupun berdasarkan teori-teori dari para ahli hukum. Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, diskresi polisi dapat dilaksanakan apabila terlebih dahulu ada pertimbangan-pertimbangan yang dilakukan oleh anggota kepolisian yang bersangkutan dan pertimbangan-pertimbangan tersebut dilakukan atas dasar kepentingan umum. Sedangkan berdasarkan teori dari ahli-ahli hukum, lebih berkembang dan kompleks. Secara garis besar, diskresi polisi dapat dibenarkan apabila didasari atas pertimbangan atau penilaian bahwa diskresi tersebut dilakukan untuk kepentingan umum dengan memandang nilai-nilai moral yang ada dalam masyarakat untuk tujuan terciptanya keamanan, ketentraman dan ketertiban. Ketentuan itulah yang berlaku dalam pelaksanaan diskresi polisi dalam penerapan pasal 291 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terhadap para abdi dalem di Yogyakarta.
3. Dalam menerapkan diskresi polisi terhadap para abdi dalem yang melanggar Pasal 291 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, kurang didukung oleh adanya peraturan atau petunjuk pelaksanaan yang memberikan pedoman khusus bagi polisi lalu lintas di Yogyakarta untuk bertindak. Meskipun demikian sampai dengan saat ini, aturan-aturan hukum yang dianggap menjadi pedoman bagi polisi lalu lintas di Yogyakarta secara umum cukup untuk mengesahkan bentuk diskresi yang dilakukan oleh polisi lalu lintas

tersebut. Aturan-aturan hukum tersebut antara lain Pasal 2, 13, 14 dan 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia beserta penjelasannya, Pasal 6 ayat (1) Ketetapan MPR RI Nomor : VII/MPR/2000, Surat Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor Pol : Kep/17/VI/2002, dan Pedoman Pengamalan Kode Etik Kepolisian Republik Indonesia point 1 butir 4 dan 5. Sedangkan peraturan yang lebih spesifik mengenai permasalahan yang ditemui belumlah ada. Meskipun hal tersebut bukan merupakan sesuatu yang bersifat harus dan segera, namun setidaknya ada pedoman atau acuan yang lebih jelas dan tegas bagi polisi di lapangan untuk bertindak.

3.2. Saran

1. Untuk lebih memahami penggunaan wewenang diskresi polisi, mengingat bahwa tugas-tugas penegakan hukum dan menciptakan keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat sangatlah potensial untuk digunakannya wewenang diskresi maka sebaiknya perlu lebih diperkuat lagi akan pengertian, maksud dan tujuan dari wewenang diskresi terhadap setiap anggota kepolisian melalui pendidikan atau pelatihan, agar ketika bertugas di lapangan dapat melakukan pertimbangan dan penilaian yang tepat jika menemui suatu permasalahan yang memerlukan penggunaan wewenang diskresi. Demikian halnya terhadap setiap polisi lalu lintas yang bertugas di Yogyakarta, hendaknya diberi pemahaman lebih dalam lagi mengenai pengertian, maksud dan tujuan dari wewenang diskresi beserta kekuatan yuridisnya, sehingga dalam mengambil tindakan terhadap abdi dalem yang tidak mengenakan helm saat mengendarai sepeda motor, polisi lalu lintas tersebut memiliki keyakinan bahwa tindakannya tersebut dilakukan atas dasar pertimbangan yang tepat dan bertanggung jawab.
2. Untuk lebih memantapkan kinerja polisi lalu lintas di Yogyakarta dalam menerapkan diskresi terhadap abdi dalem yang tidak mengenakan helm pada saat mengendarai sepeda motor, hendaknya ada aturan atau

pedoman yang berlaku secara khusus di Yogyakarta yang didasarkan pada kebijakan kriminal dari Kepala Kepolisian Resor Kota Yogyakarta. Aturan atau pedoman tersebut haruslah mengatur secara jelas dan tegas mengenai wewenang diskresi polisi terhadap pelanggaran lalu lintas yang dilakukan oleh para abdi dalem tersebut sehingga dalam pelaksanaannya, polisi lalu lintas yang bertugas di Yogyakarta memiliki persamaan persepsi dan keyakinan dalam menggunakan wewenang diskresi, lebih memiliki keabsahan secara yuridis formal atas diskresi yang dilakukannya dan lebih memperjelas batas-batas wewenang diskresi terhadap pelanggaran lalu lintas yang bersangkutan.



DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Budiarto, Arif dan Mahmudah, *Rekayasa Lalu Lintas*, (Surakarta : UNS Press, 2007).
- Faal, M., *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Kepolisian (Diskresi Kepolisian)*, (Jakarta : PT. Pradnya Paramita, 1991).
- Gautama, *Budaya Jawa dan Masyarakat Modern*, (Jakarta : P2KTPW BPPT, 2003).
- Gillham, Bill, *Case Study Research Methods*, (London : Continuum, 2000).
- Glaser, Barney G., *Emergence vs Forcing: Basics of Grounded Theory Analysis* (Millvalley, CA: Sociology Press, 1992).
- Jerome H., *Democratic, Justice Without Trial : Law enforcement in democratic society*, dalam bahan wajib “Bantuan hukum dan penyantunan terpidana”, Program Hukum Pasca sarjana UI.
- Kirk, Jerome and Marc L. Miller .. *Reliability and Validity in Qualitative Research*, vol.1, (Beverly Hills : Sage Publications.,1986).
- Kunarto, *Merenungi Kritik Terhadap Polri (Masalah Lalu Lintas)*, (Jakarta : Cipta Manunggal, 2007).
- Lexi J, Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 1997).
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang : Undip Press, 1995).
- M. Friedman, Lawrence, *Law and Behavioral Sciences*. (Indianapolis : The Bobbs Herrin, 1969).
- Nawawi Arief, Barda, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung : Citra Aditya Bakti , 1998).
- _____, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996).
- _____, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001).
- Prakoso, Djoko, *Polri Sebagai Penyidik Dalam Penegakan Hukum*, (Jakarta : PT. Bina Aksara, 1987).

Rahardjo, Satjipto, Anton Tabah, *Polisi, Pelaku dan Pemikir*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1993).

Rahardjo, Satjipto, *Masalah Penegakan Hukum*, (Bandung : Sinar Baru, 1983).

_____, *Menuju Kepolisian Republik Indonesia Mandiri Yang Profesional*, (Jakart : Yayasan Tenaga Kerja, 2000).

Reksodiputro, Mardjono, *Bunga Rampai Permasalahan dalam Sistem Peradilan Pidana*, (Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum ,Universitas Indonesia, 2007).

_____, *Hak Asasi Manusia Dan Sistem Peradilan Pidana*, (Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Universitas Indonesia, 2007).

Rostiyati, Ani, *Fungsi Upacara Tradisional Bagi Masyarakat Pendukungnya Masa Kini*, (Yogyakarta : Departemen pendidikan dan Kebudayaan, Dirjen Kebudayaan, Proyek Pengkajian dan Pembinaan Nilai-Nilai Budaya Daerah istimewa Yogyakarta, 1995).

Saleh, Roeslan, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Semarang : Makalah kuliah S2 Ilmu Hukum Undip, 1995).

_____, *Pikiran-pikiran tentang Pertanggungjawaban Pidana*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1984).

Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta : Rajawali, 1983).

SP, Warpani, *Pengelolaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, (Bandung : ITB, 2002).

Simorangkir CST, *Kamus Hukum Indonesia*, (Jakarta : Alenia Baru, 1980).

Subekti, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burkelijk wet boek)*, terjemahan, (Jakarta : Pradnya Paramita, 1975).

Wirawan Sarwono, Sarlito, *Peranan Psikologi Dalam Rangka Optimasi dan Dinamisasi Tugas Polri (pidato Dies Natalis PTIK ke-4)*, (Jakarta : PTIK, 1987).

Yvonna S, Lincoln, and Egon G. Guba. *Naturalistic Inquiry*, (Beverly Hill : Sage Publication, 1985).

Perundang-undangan :

Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000.*

Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000*

Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2.

Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96.

Makalah :

Ditlantis Babinkum Kepolisian Republik Indonesia, *Lalu Lintas dalam Angka Tahun 2005 dan Semester I Tahun 2006*, Jakarta, 2006.

Ikhsan, Muhammad, *Makalah Seminar Lalu Lintas dan Permasalahannya*, Yogyakarta, 10 Juli 2009.

Media cetak :

Marka, Edisi XXV, Jakarta, 2004.

Website :

www.ada-akbar.com/2011/08/mengenal-jabatan-abdi-dalem-kraton/

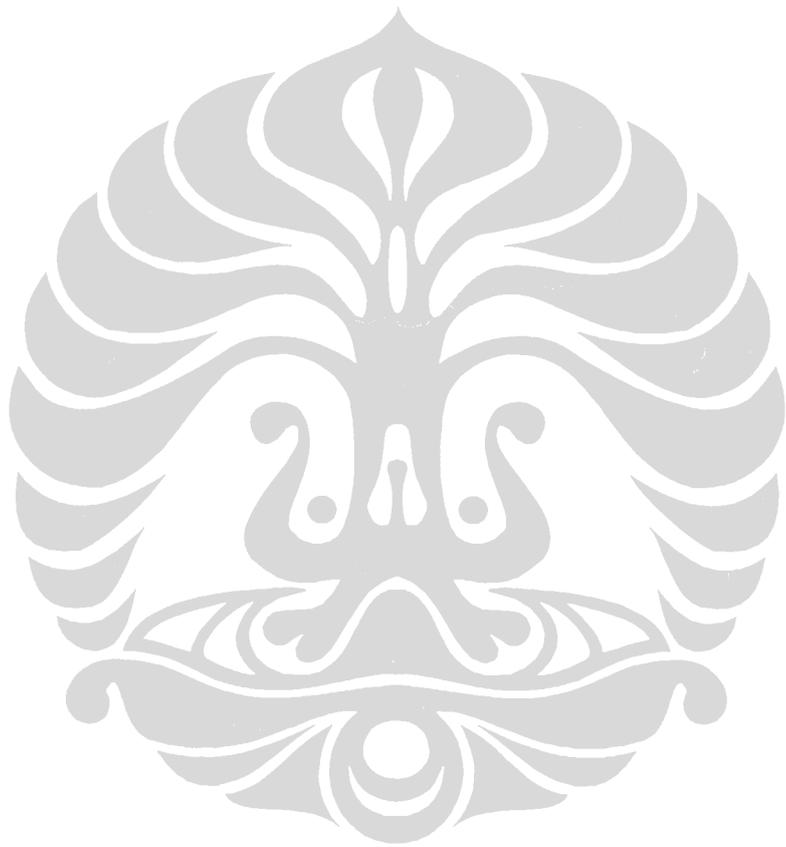
www.andriraf.wordpress.com/2011/04/28/kartono-2011/

www.anneahira.com/landasan-hukum.htm

www.kusumanugraha.blogspot.com/2011/03/busana-kraton-yogyakarta.html

www.kusumanugraha.blogspot.com/2011/03/penduduk-yogyakarta-pada-masa-awal-kraton-yogyakarta.html

[Www.kusumanugraha.blogspot.com/2011/03/sejarah-asal-mula-yogyakarta.html](http://www.kusumanugraha.blogspot.com/2011/03/sejarah-asal-mula-yogyakarta.html)



DAFTAR NARASUMBER

Pihak Kepolisian :

1. Kompol Joko Wiyono, Kanit Turjawali Ditlantas Polda DIY
2. AKP Lutfi, Wakasat Lantas Polresta Yogyakarta
3. Iptu Agung Firdausi

Abdi dalem Kraton Yogyakarta :

1. Susilo
2. Wagiman
3. Mbah Bejo
4. Supardi
5. Sapto

Masyarakat Yogyakarta :

1. Anton Hendrawan, Usia 35 tahun, Pendidikan Sarjana, Alamat kauman Yogyakarta.
2. Taufik Hikmawan, Usia 32 tahun, Pendidikan Diploma, Alamat Kauman Yogyakarta.
3. Tri Hapsari, Usia 40 tahun, Pendidikan SLTA, Alamat Jalan Parangtritis Km 9 Yogyakarta.
4. Surti, Usia 43 tahun, Pendidikan SD, Alamat Jalan Bantul Yogyakarta.
5. Supandriyo, Usia 39 tahun, Pendidikan SLTA, Alamat Jogokariyan Yogyakarta.
6. Yayuk, Usia 41 tahun, Pendidikan SLTA, Alamat Badran Yogyakarta.
7. Bambang, Usia 45 tahun, Pendidikan Sarjana, Alamat Pakualaman Yogyakarta.
8. Teguh Supriyanto, Usia 40 tahun, Pendidikan SLTA, Alamat Pakualaman Yogyakarta.
9. Lilik, Usia 30 tahun, Pendidikan Sarjana, Alamat Kumendaman Yogyakarta.
10. Mustofa, Usia 35 tahun, Pendidikan Diploma, Alamat Mantrijeron Yogyakarta.