

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di Indonesia, kebijakan kriminalisasi terus berkembang dinamis seiring dengan berkembangnya masyarakat. Perkembangan hukum pidana semakin banyak digunakan dan diandalkan untuk mengatur dan menertibkan masyarakat melalui peraturan perundang-undangan. Dinamika hukum ini dapat dilihat dari adanya kebijakan penggunaan sanksi pidana melalui pencantuman bab “ketentuan sanksi pidana” pada bagian akhir sebagian besar produk peraturan perundang-undangan di Indonesia.¹

Kebijakan hukum pidana merupakan usaha yang rasional untuk menanggulangi kejahatan dengan menggunakan sarana hukum pidana.² Salah satu kebijakan hukum pidana tersebut diterapkan terhadap Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mempunyai peran strategis dalam mendukung pembangunan dan integrasi nasional sebagai bagian dari upaya memajukan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.³ Lalu lintas dan Angkutan Jalan harus dikembangkan potensi dan peranannya untuk mewujudkan

¹ Teguh Prasetyo, *Kriminalisasi dalam Hukum Pidana*, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. vi.

² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996, hlm. 29.

³ Ahmad Yulisep, *Penegakan Hukum Oleh Polisi Lalu Lintas Terhadap Pengemudi Sepeda Motor Yang Menyebabkan Kecelakaan Lalu Lintas (Studi Kasus Di Polres Solok Selatan)*, Skripsi, Universitas Andalas, 2016, hlm. 5.

keamanan, kesejahteraan, ketertiban berlalu lintas dan angkutan jalan dalam rangka pembangunan ekonomi dan pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi, otonomi daerah, serta akuntabilitas penyelenggaraan negara.⁴

Upaya negara dalam mengatasi berbagai macam permasalahan hukum khususnya pelanggaran yang bersifat administratif dalam Lalu Lintas dan Angkutan Jalan adalah dengan mencantumkan bab tentang Ketentuan Pidana dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Kemudian seiring berjalannya waktu dibentuklah Undang-Undang baru Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas Jalan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 14 tahun 1992 yang mana dalam mengatasi perbuatan pelanggaran yang sifatnya administratif tetap menggunakan sarana hukum pidana. Hal ini memberi kesan bahwa seakan-akan kurang sempurna apabila di dalam produk perundang-undangan administrasi tersebut tidak ada ketentuan pidananya atau sanksi pidananya.⁵ Saat ini ada kekeliruan pandangan bahwa hukum pidana sebagai sarana yang ampuh yang dapat digunakan oleh negara untuk mengikis habis fenomena kejahatan.⁶ Kesalahpahaman yang demikian apabila tidak dikendalikan secara rasional, akan menimbulkan krisis kelebihan hukum pidana (*overcriminalization*) dan pelampauan kewenangan dalam penegakan hukum.⁷

⁴ Tim Redaksi Nuansa Aulia, *Ketentuan Umum Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lulu Lintas dan Angkutan Jalan*, Bandung CV, Nuansa Aulia, 2012, hlm. 158.

⁵ I Gede Widhiana Suarda, *Kebijakan penggunaan hukum pidana dalam hukum administrasi*, Tesis, Universitas Diponegoro Semarang, 2003, hlm. 4.

⁶ M. Ali Zaidan, *Kebijakan Kriminal*, Ctk. 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 338.

⁷ *Ibid*

Ditinjau dari sudut kebijakan hukum pidana (*penal policy*), peraturan perundang-undangan administrasi yang menggunakan sanksi pidana sejak perundang-undangan itu ditetapkan jelas telah melakukan kriminalisasi. Loebby Looqman menyatakan bahwa terdapat kecenderungan dalam membuat suatu perundang-undangan untuk mencantumkan sanksi pidana, meskipun ketentuan itu termasuk dalam bidang hukum administrasi. Dengan demikian, hampir di setiap undang-undang yang sifatnya sebagai hukum administrasi, terdapat pula ketentuan pidana.⁸

Mengingat banyaknya pelanggaran administratif yang dikriminalisasi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, maka tulisan ini hanya terbatas pada kriminalisasi pelanggaran administratif dalam lalu lintas. Bentuk-bentuk perbuatan yang dikriminalisasi adalah :

1. Melakukan perbuatan yang mengakibatkan kerusakan dan/atau gangguan fungsi jalan atau fungsi perlengkapan jalan. (pasal 274)
2. Melakukan perbuatan yang mengakibatkan gangguan pada fungsi rambu lalu lintas, marka jalan, alat pemberi isyarat lalu lintas, fasilitas pejalan kaki dan alat pengaman pengguna jalan. (pasal 275 ayat 1)
3. Mengemudikan kendaraan bermotor beroda empat atau lebih di jalan yang tidak dilengkapi dengan perlengkapan berupa ban

⁸Loebby Looqman, *Kapita Selektia Tindak Pidana di Bidang Perekonomian*, Data Com, Jakarta, 2002, hlm. 95.

- cadangan, segitiga pengaman, dongrak, pembuka roda, dan peralatan pertama pada kecelakaan. (pasal 278)
4. Mengemudikan kendaraan bermotor di jalan yang dipasang perlengkapan yang dapat mengganggu keselamatan berlalu lintas. (pasal 279)
 5. Mengemudikan kendaraan bermotor di jalan yang tidak dipasang tanda nomor kendaraan bermotor. (pasal 280)
 6. Mengemudikan kendaraan bermotor di jalan yang tidak memiliki surat izin mengemudi. (pasal 281)
 7. Tidak mematuhi perintah yang diberikan oleh petugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. (pasal 282)
 8. Mengemudikan kendaraan bermotor di jalan secara tidak wajar dan melakukan kegiatan lain atau dipengaruhi oleh suatu keadaan yang mengakibatkan gangguan konsentrasi dalam mengemudi. (Pasal 283)
 9. Mengemudikan kendaraan bermotor dengan tidak mengutamakan keselamatan pejalan kaki atau pesepeda. (pasal 284)
 10. Mengemudikan sepeda motor atau kendaraan bermotor beroda empat atau lebih di jalan yang tidak memenuhi persyaratan teknis dan laik jalan. (pasal 285 dan pasal 286)
 11. Mengemudikan kendaraan bermotor di jalan yang melanggar aturan perintah atau larangan yang dinyatakan dengan rambu lalu lintas, alat pemberi isyarat lalu lintas, gerakan lalu lintas, tata cara

berhenti dan parkir, hak utama kendaraan bermotor yang menggunakan alat peringatan dengan bunyi dan sinar, aturan batas kecepatan, tata cara pengandungan dan penempelan dengan kendaraan lain. (pasal 287)

12. Mengemudikan kendaraan bermotor di jalan yang tidak dilengkapi dengan surat tanda nomor kendaraan bermotor atau surat tanda coba kendaraan bermotor yang ditetapkan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia. (pasal 288 ayat 1)

13. Mengemudikan kendaraan bermotor di jalan yang tidak dapat menunjukkan surat izin mengemudi yang sah (pasal 288 ayat 2)

14. Mengemudikan kendaraan bermotor atau penumpang yang duduk di samping pengemudi yang tidak mengenakan sabuk keselamatan. (pasal 289)

15. Mengemudikan dan menumpang kendaraan bermotor selain sepeda motor yang tidak dilengkapi dengan rumah-rumah dan tidak mengenakan sabuk keselamatan dan mengenakan helm. (pasal 290)

16. Mengemudikan sepeda motor maupun penumpang yang tidak menggunakan helm. (pasal 291)

17. Mengemudikan sepeda motor yang mengangkut lebih dari 1 (Satu) orang. (pasal 292)

18. Mengemudikan kendaraan bermotor tidak menyalakan lampu utama pada malam hari maupun siang hari. (pasal 293)

19. Mengemudikan kendaraan bermotor yang akan membelok atau berbalik arah, tanpa memberikan isyarat dengan lampu penunjuk arah atau isyarat tangan. (pasal 294)
20. Mengemudikan kendaraan bermotor yang akan berpindah lajur atau bergerak ke samping tanpa memberikan isyarat. (pasal 295)
21. Mengemudikan kendaraan bermotor pada perlintasan antara kereta api dan jalan yang tidak berhenti ketika sinyal sudah berbunyi, palang pintu kereta api sudah mulai ditutup dan/atau isyarat lain. (pasal 296)
22. Mengemudikan kendaraan bermotor berbalapan di jalan. (pasal 297)
23. Mengemudikan kendaraan bermotor tidak memasang segitiga pengaman, lampu isyarat peringatan bahaya, atau isyarat lain pada saat berhenti atau parkir dalam keadaan darurat. (pasal 298)
24. Mengendarai kendaraan tidak bermotor yang dengan sengaja berpegang pada kendaraan bermotor untuk ditarik, menarik benda-benda yang dapat membahayakan pengguna jalan lain. (pasal 299)

Dengan landasan pijak sebagaimana uraian di atas, maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul **“Kebijakan kriminalisasi pelanggaran administratif dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan”**.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian diatas, maka ruang lingkup dalam penelitian ini akan memfokuskan kepada dua bahasan pertanyaan sebagai berikut:

1. Apa dasar pembentuk undang-undang mengkriminalisasi pelanggaran administratif dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009?
2. Apakah kebijakan kriminalisasi terhadap pelanggaran administratif dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip kriminalisasi?

C. Tujuan Penelitian

Sudah dapat dipastikan bahwa setiap usaha maupun kegiatan mempunyai tujuan yang hendak dicapai, karena tujuan dapat memberikan manfaat dari penelitian yang dilaksanakan. Adapun maksud dan tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dasar pembentuk Undang-Undang mengkriminalisasi pelanggaran administratif dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
2. Untuk mengetahui apakah kebijakan kriminalisasi pelanggaran administratif dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip kriminalisasi.

D. Orisinalitas Penelitian

Penulis dan Judul Tulisan	Rumusan Masalah	Hasil	Orisinalitas
Penulis : Burhan Assidiq-skripsi- Universitas Lampung-2010 Judul : Kebijakan Kriminal Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	1. Bagaimanakah kebijakan kriminal dalam UU LLAJ? 2. Sudah tepatkah kriminalisasi dalam UU LLAJ?	1. Bahwa dalam kebijakan kriminal dalam UU LLAJ terdapat 2 tahap, yaitu tahap non-penal dan penal. 2. Kriminalisasi dalam UU LLAJ sudah sesuai dengan tujuan kebijakan kriminalisasi dengan adanya kualifikasi tindak pidana kejahatan.	Perbedaan tulisan ini dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis yaitu pada sistem bahasan, rumusan masalah, dan pokok bahasan.

Dalam skripsi Burhan Assidiq mengenai rumusan masalah pertama didapatkan kesimpulan bahwa dalam kebijakan kriminal dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sudah banyak tertuang pada setiap pasalnya, penerapannya pada tahap non-penal sangatlah kurang walau

sudah ada upaya yang dilakukan aparat kepolisian dalam sosialisasi Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, sedangkan pada tahap penal sudah dapat diterapkan karena ranah kebijakan kriminal tahap penal memang menjadi kewenangan sistem peradilan pidana. Mengenai rumusan masalah kedua didapatkan kesimpulan bahwa dengan adanya ketentuan baru dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sudah sesuai dengan tujuan kebijakan kriminal.

E. Kerangka Teori

Kebijakan pemerintah dalam upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).⁹ Pemerintah memiliki kewajiban untuk dengan bijaksana menentukan perbuatan-perbuatan apakah yang dipandang sebagai perbuatan pidana.

Kebijakan kriminalisasi merupakan menetapkan perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana dalam suatu aturan perundang-undangan. Pada hakikatnya, kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana hukum pidana, dan oleh karena itu termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana.

Menurut Soerjono Soekanto, kriminalisasi merupakan tindakan atau penetapan penguasa mengenai perbuatan-perbuatan tertentu yang oleh

⁹ Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai...*, *Op.Cit*, hlm. 4.

masyarakat atau golongan-golongan masyarakat dianggap sebagai perbuatan yang dapat dipidana menjadi perbuatan pidana.¹⁰

Soedarto sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief mengakui bahwa memang tidak mungkin semua yang tercela dan sebagainya itu dijadikan tindak pidana, oleh karena itu dalam memberikan ancaman pidana (kriminalisasi) harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut :¹¹

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengurangan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan/atau spritual) atas warga masyarakat.
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*).
4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Kriminologi: Suatu Pengantar*, Ctk. Pertama, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 62.

¹¹ Barda Nawawi Arief, *Bungai Rampai...*, *Op.Cit*, hlm. 31.

Hukum Pidana sebagai hukum publik mempunyai hubungan yang erat dengan hukum administrasi. Sejalan dengan pertumbuhan hukum administrasi, menurut W.F. Prins bahwa hampir setiap peraturan baru berdasarkan hukum administrasi diakhiri *in cauda venenum* dengan sejumlah ketentuan pidana.¹²

Kebijakan menggunakan sanksi pidana dalam perundang-undangan yang bersifat hukum administrasi adalah bertujuan untuk memperkuat dan menegakkan norma-norma hukum administrasi. Namun demikian, tidaklah berarti bahwa hukum pidana harus selalu digunakan atau dipanggil atau ditetapkan dalam setiap perundang-undangan yang memuat pelanggaran administratif yang akan ditetapkan oleh pemerintah.

Herbert L. Packer pernah mengingatkan bahwa penggunaan sanksi pidana secara sembarangan atau tidak pandang bulu atau menyamaratakan (*indiscriminates by*) dan digunakan secara paksa (*coercively*) akan menyebabkan pidana itu menjadi suatu pengancam yang utama (*prime threatener*).¹³ Kebijakan penggunaan hukum pidana tidak boleh ditempatkan sebagai instrumen pertama (*primum remedium*) untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, melainkan sebagai instrumen terakhir (*ultimum remedium*) untuk mengontrol tingkah laku individu dalam kehidupan bersama. Oleh karena itu, penggunaan hukum pidana untuk mengatur masyarakat mengenai

¹² Siti Soetami, *Hukum Administrasi Negara*, BP. Undip, Semarang, 2000, hlm. 16.

¹³ Herbert L. Packer dalam bukunya Lilik Mulyadi, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Ctk. 2, Alumni, Bandung, 2012, hlm. 395.

aktivitas tertentu bukan suatu keharusan, melainkan hanya salah satu alternatif dari instrumen-instrumen pengaturan yang tersedia.¹⁴

F. Definisi Operasional

Agar dapat dengan mudah memahami pembahasan ini, dibutuhkan batasan cakupan permasalahan yang jelas mengenai istilah-istilah tertentu yang digunakan dalam penelitian ini, dari judul yang telah penulis ajukan, perlu dijelaskan beberapa kata agar terdapat kesamaan dalam memaknai permasalahan yang ada. Definisi operasional akan mengungkapkan pembatasan yang akan dipergunakan, sehingga dalam penulisan ini ditetapkan definisi operasional sebagai berikut:

1. Kebijakan

Secara gradual dan fundamental, terminologi “kebijakan” berasal dari istilah *policy* (Inggris) atau *politiek* (Belanda). Terminologi itu dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (dalam artian luas termasuk penegak hukum) dalam mengelola, mengatur atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan mengalokasikan hukum/peraturan dengan suatu tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat (warga negara).¹⁵

¹⁴ Salman Luthan, *Kebijakan Kriminalisasi Di Bidang Keuangan*, Ctk Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 9.

¹⁵ Henry Campbell Black, et.al, *Black's Law Dictionary*, dikutip dari Lilik Mulyadi, *Op.Cit*, hlm. 389.

2. Kebijakan Kriminalisasi

Kebijakan Kriminalisasi merupakan tindakan atau penetapan penguasa terhadap perbuatan-perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana dalam suatu aturan perundang-undangan.

3. Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Satu kesatuan sistem yang terdiri atas Lalu Lintas, Angkutan Jalan, Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Kendaraan, Pengemudi, Pengguna Jalan, serta pengelolaannya.¹⁶

G. Metode Penelitian

Dalam meneliti sesuatu tentu diperlukan disiplin-disiplin ilmu serta metode atau cara untuk mendapatkan hasil yang diinginkan. Metode dapat menjawab permasalahan yang ingin diteliti oleh penulis guna mendapatkan hasil sesuai dengan tujuan penulisannya.

1. Jenis Penelitian : Jenis penelitian ini merupakan jenis Penelitian Hukum Normatif, dengan pertimbangan bahwa titik tolak analisis adalah Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
2. Fokus Penelitian

¹⁶ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

- a. Dasar pembentuk undang-undang mengkriminalisasi pelanggaran administratif dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
- b. Kesesuaian kebijakan kriminalisasi pelanggaran administratif dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dengan prinsip-prinsip kriminalisasi.

3. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan Pendekatan Penelitian Normatif, yaitu pendekatan yang menggunakan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan analisis bahan hukum.

4. Sumber Data Penelitian

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis dan berkaitan secara langsung dengan fokus penelitian dari penulis yaitu Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum Sekunder yaitu bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Bahwa bahan hukum sekunder yang penulis gunakan meliputi Risalah Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (termasuk didalamnya naskah akademik dan RUU), literatur, buku, koran, makalah, dan jurnal yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier sebagai bahan pelengkap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dalam menafsirkan kata-kata yang tidak dimengerti, yakni Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Asing.

d. Teknik Pengumpulan Data

1) Studi Pustaka

Studi Pustaka, yaitu mengumpulkan serta meneliti dan/atau mengkaji bahan pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer yang didukung oleh bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier.

2) Studi Dokumen

Studi Dokumen, yaitu mengkaji dokumen resmi institusional yang berhubungan dengan permasalahan penelitian (Risalah Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan).

5. Analisis Data

Untuk menghasilkan informasi penelitian yang lebih rasional dan obyektif, maka penulis akan melakukan analisis data dengan menguraikan/menarasikan, membahas, dan menafsirkan temuan-temuan penelitian dengan perspektif atau sudut pandang normatif-yuridis.