

**MEMBANGUN CITRA POLRI  
DALAM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA  
PELANGGARAN LALU – LINTAS  
DI POLRES BANTUL**

**T E S I S**



Oleh :

**Nama : SUGMONO  
NPM : 09912475  
BKU : HUKUM & SISTEM PERADILAN PIDANA**

**PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2013**

**MEMBANGUN CITRA POLRI DALAM PENANGGULANGAN  
TINDAK PIDANA PELANGGARAN LALU LINTAS DI  
POLRES BANTUL**

Oleh :

**Sugmono**

Nomor Mhs : 09912475

BKU : Hukum Dan Sistem Peradilan Pidana

Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji  
pada tanggal 16 Maret 2013 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua

**Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H**

Tanggal .....

Anggota

**Dr. M. Arif Setiawan, S.H., M.H**

Tanggal .....

Anggota

**Abdul kholiq, S.H., M.H**

Tanggal .....

Mengetahui  
Ketua Program

**Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum**

Tanggal.....

## KATA PENGANTAR

Tiada kata yang pantas penulis ucapkan selain kata syukur kepada Allah Swt, dengan rahmat dan izinnya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“Membangun citra polri dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalulintas di polres Bantul”** sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan Pascasarjana di bidang Hukum Dan Sistem Peradilan Pidana Pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Kepada bapak Dr. Rusli Muhammad, SH.,M.H sebagai pembimbing penulis mengucapkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya atas segala bantuan dan motivasinya, baik dalam hal materi penulisan, pengarahan bimbingan, dan segala bentuk perhatiannya selama ini, sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang membantu secara langsung maupun tidak langsung dalam menyelesaikan tesis ini, yaitu:

1. Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum selaku ketua program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
2. Pengelola dan seluruh staf pengajar program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
3. Teristimewa kepada istri dan anak –anakku yang telah memberikan dukungan baik moral maupun spiritual dan memberikan kasih sayang yang tulus untuk penulis dalam keadaan susah maupun senang, serta

untaian doa yang ikhlas dari mereka untuk kesuksesan penulis dalam meraih cita-cita. Teman-teman prodi Hukum dan Sistem Peradilan Pidana Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

4. Para narasumber penulis dari Kepolisian Daerah Istimewa Yogyakarta dan khusus nya Kepolisian Resor Bantul ,serta Lembaga-Lembaga Pengamat Kepolisian Yogyakarta
5. Serta semua pihak yang telah membantu yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam penelitian dan penulisan tesis ini jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu saran dan masukan yang bersifat membangun sangat penulis harapkan. Semoga tulisan ini dapat bermamfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dimasa yang akan datang atau untuk kebutuhan penelitian dan kebutuhan praktis selanjutnya. Semoga segala bantuan dan bimbingan serta amal soleh yang diberikan kepada penulis menjadi amal saleh disisi Allah swt, amin.

Yogyakarta, Maret 2013

Penulis

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBARAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTRAK.....	v
ABSTRACT.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah.....	5
C. Tujuan.....	6
D. Kerangka Pemikiran.....	7
1. Gambaran Umum Tugas dan Wewenang Polri.....	8
2. Tugas dan Wewenang Polri dalam Bidang Lalu Lintas.....	14
3. Citra Polri dalam Menjalankan Tugas dan Wewenang.....	18
4. Transparansi dan Akuntabilitas polri dalam penegakan hukum	20
E. Metode Penelitian.....	24
1. Pendekatan Penelitian.....	25
2. Jenis Penelitian.....	26
3. Jenis Data.....	26
4. Cara Pengumpulan Data.....	28
5. Teknik Analisis Data.....	29
6. Sistematik Penulisan.....	30
	vii

<b>BAB II : POLRI DALAM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA</b>	
A. Peran masyarakat terhadap citra polri dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu lintas.....	31
B. Kebijakan penanggulangan tindak pidana.....	39
C. Pelanggaran lalu lintas.....	49
<b>BAB III : FAKTOR YANG MEMPENGARUHI CITRA POLRI DALAM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA PELANGGARAN LALU LINTAS</b>	
A. Intern.....	52
B. Eksternal.....	56
C. Faktor penegakan hukum dan kewibawaanya.....	60
<b>BAB IV : STRATEGI POLRI UNTUK MEMBANGUN CITRA DALAM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA PELANGGARAN LALU LINTAS</b>	
A. Intern polri.....	72
B. Fasilitas /sarana pendukung.....	85
B. Eksternal dukungan masyarakat.....	86
<b>BAB V : PENUTUP</b>	
A . Kesimpulan.....	90
B. Saran.....	91
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>93</b>

**MEMBANGUN CITRA POLRI DALAM PENANGGULANGAN  
TINDAK PIDANA PELANGGARAN LALU LINTAS  
DI POLRES BANTUL**

**ABSTRAK**

Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat menegakkan hukum serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka tercapainya dan terpeliharanya keamanan dalam negeri. Dalam posisi demikian adalah wajar jika evaluasi kinerja polri langsung diberikan oleh masyarakat yang amat berpengaruh terhadap citra polri. Permasalahan yang dikemukakan dalam tesis ini meliputi : bagaimana peran polri dan masyarakat terhadap tindakan polisi dalam menanggulangi tindak pidana pelanggaran lalu lintas. Faktor – faktor apa saja yang mempengaruhi citra polisi dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu lintas dan bagaimana strategi yang perlu diambil kepolisian untuk membangun citranya dalam menanggulangi tindak pidana pelanggaran lalu lintas. Metodologi penelitian yang di gunakan dalam penelitian ini adalah “*socio- legal*“ yang melihat hukum sebagai sebuah tatanan normatif yang dioperasikan dalam kehidupan sosial tertentu. Dari analisa dan pembahasan hasil penelitian didapat jawaban sebagai berikut : bahwa peran polri dan masyarakat terhadap tindakan polisi amat positif, sebab harmonisasi kerjasama antar polisi dan masyarakat tampak nyata. Faktor yang mempengaruhi citra polisi diantaranya : profesionalisme / intelektualisme, keteladanan dan ketaqwaan polisi. Strategi yang perlu diambil polisi dalam rangka membangun citra polisi diantaranya peningkatan kemitraan dengan masyarakat intergritas ketiga permasalahan di atas dipakai sebagai pijakan peningkatan membangun citra polisi dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu lintas.

**BUILDING THE IMAGE OF THE POLICE IN TACKLING  
CRIMINAL ACT TRAFFIC INFRINGEMENTS  
IN POLRES BANTUL**

**ABSTRACT**

*The police department of republic of indonesia /POLRI is the state instrument that possesses a role upon the maintaining of security and safety of the society, the enforcing of the law and the providing of the protection, sheltering and service to the society in order to maintain security of the state. Upon the recent position, it is normal if the police department performance evaluation is directly given by the society that is very influencing to the police department image. The problems upon the thesis include: upon how the society response upon the police action against the traffic violence criminal is, what factors influence the police action against the traffic violence criminal are, and what strategy should be taken by the police in order to solve the traffic violence criminal is. The research used socio-legal methodology that is considering law as the normative arrangement operated upon the specific social life. Upon the analysis and the discussion of the research result, it is known that; the society's and police response upon police action is considerably positive, since the harmonization of the cooperation between the police and the society appears obviously. The influencing factors to the police image are: professionalism/intellectualism, leadership and the belief of the police. The strategy taken by the police in order to increase the police image is the increasing of the partnership with the society. The integrity of the problems above upon the police image upon the police action against the traffic violence criminal.*

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Terdapat perbedaan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan dibidang pertahanan dan keamanan. Kepolisian Negara Republik Indonesia bertanggung jawab di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat, sedangkan bidang pertahanan negara dilakukan oleh Departemen Pertahanan Keamanan Tentara Nasional Indonesia. Tujuan utamanya, menjaga keutuhan dan kedaulatan Negara. Ketetapan MPR RI No. VI / MPR / 2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan perannya masing - masing (dalam ketetapan MPR RI No.VII/MPR/2000).

Dua Tap MPR RI di atas merupakan landasan dibentuknya UU Kepolisian Negara Republik Indonesia. (UURI No.2 Th 2002) Tujuan dibentuknya Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia (Pasal 4 UU No.2 Th 2002).

Dengan demikian Kepolisian Negara RI merupakan alat Negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada

masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri (Pasal 5 UU No. 2 Th 2002). Dalam melaksanakan tugas dan sebagai alat Negara memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, maka eksistensi Kepolisian Negara RI (Polri) selaku bersama dan menyatu dengan masyarakat. Dalam posisi demikian adalah wajar jika evaluasi kinerja Polri langsung diberikan oleh masyarakat. Evaluasi kinerja langsung oleh masyarakat terhadap Polri amat berpengaruh terhadap citra Polri. Saat ini kualitas citra Polri dinilai para pengamat mengalami kemerosotan.

Kemerosotan citra Polri di mata masyarakat merupakan sebuah persoalan penting yang hingga saat ini masih terus membelenggu Polri dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, melakukan penegakan hukum, dan melakukan pengayoman, perlindungan serta menciptakan keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas dalam melayani masyarakat. Fenomena ini tampaknya tetap akan menjadi siklus yang abadi dalam tubuh Polri (Kepolisian Negara Republik Indonesia), andaikata komitmen profesionalisme, transparansi dan akuntabilitas tidak diwujudkan dalam sikap dan tindakan aparat kepolisian dalam menjalankan tugas dan wewenang sehari-hari.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Fenomena yang demikian itu sebagaimana pernah diungkapkan oleh Budayawan Jaya Suprana dalam sebuah Seminar Nasional Polisi di Semarang, bahwa “Nyaris tidak ada Surat Kabar yang tidak memuat artikel mengkritik polisi, mulai dari yang beralasan ilmiah sampai emosional pribadi. Tidak ada mulut yang tidak mengomeli polisi” (Jaya Suprana, “Polisi dan Pelayanan Masyarakat”, Makalah Seminar Nasional Polisi I, diselenggarakan oleh Pusat Studi Kepolisian UNDIP, 1995,halaman1).

Dalam wilayah Polda D.I. Yogyakarta yang notabene menjadi tolak ukur keberhasilan Polri di mata masyarakat Yogyakarta sendiri masih dirasa sangat kurang dalam pelayanan kepada publik. Dalam masalah pelanggaran lalu lintas sendiri masih banyak terdapat pelanggaran dalam penanganan oleh petugas sendiri misalnya dalam hal penjatuhan sanksi denda kepada pelanggar lalu lintas pihak Polri masih mau terima uang titipan dari pelanggar, jelas dalam aturan yang baru petugas dilarang menerima uang titipan sebagai wakil sidang karena dalam sistem tindak pelanggaran yang baru hanya ada dua alternatif pembayaran denda yaitu :

- Opsi kesatu : pelanggar mendapat kertas tilang yang berwarna merah berarti pelanggar wajib hadir di persidangan sesuai dengan waktu yang di tentukan.
- Opsi kedua : pelanggar mendapat kertas tilang yang berwarna biru berarti pelanggar membayar denda di bank yang di tunjuk pemerintah (Bank BRI).

Namun dalam realita di lapangan banyak yang menyalahi aturan di atas dengan cara jalan pintas karena dari masyarakat sendiri tak mau repot untuk mengurus tilang dan disitu adanya oknum petugas yang nakal.

Hal tersebut menegaskan bahwa “denda damai” dalam penanganan kasus pelanggaran lalu lintas telah menjadi kebiasaan. Petugas cenderung bersepakat dengan pelanggar untuk membayar sejumlah uang dibawah ketentuan hukum agar pelanggarannya tidak diproses, dan uang damai tersebut tentu saja tidak masuk kas negara. Di pihak lain, citra Polri yang korup tersebut disebabkan pula oleh sikap khalayak yang terlanjur tidak mau repot, karena selalu dibayangi oleh

prosedur hukum yang berbeli-belit sehingga mendorong khalayak untuk lebih memilih jalan pintas dengan membayar denda damai. Pencitraan Polri yang bersifat negatif itu bukan hanya dilontarkan oleh masyarakat, melainkan juga oleh para pejabat teras di tubuh Polri sendiri. Bahwa kepercayaan masyarakat atas kinerja Polri belum sebagaimana yang diharapkan. Hal ini disebabkan adanya kesan yang kuat dalam masyarakat bahwa Polri lamban, tidak tanggap, diskriminatif dan kurang profesional dalam menangani laporan pengaduan masyarakat, ditambah lagi sikap perilaku anggota Polri yang belum santun dalam memberikan pelayanan.

Tindakan korupsi sedemikian rupa menggerogoti Institusi Kepolisian hingga keropos. Keberadaan hak diskresi dengan memberi kewenangan Polri dalam mengambil keputusan di lapangan, membuka peluang bagi Polri untuk melakukan korupsi berupa negosiasi atau tawar-menawar dengan pelanggar lalu lintas atau pelaku kejahatan untuk memberi imbalan kepada oknum petugas.

Hal tersebut menunjukkan, bahwa kemerosotan citra Polri tersebut hampir merata disemua bidang tugas dan wewenangnya, termasuk dalam praktik penegakan hukum. Namun, tidak dapat dipungkiri pula bahwa selain kasus-kasus tersebut terdapat pula banyak hal positif dari yang dihasilkan dan diperjuangkan oleh Korps Kepolisian, dan itu berarti masih banyak aparat Kepolisian yang berpredikat baik dan berkualitas. Namun, semua yang baik dan positif itu seolah tenggelam berseiringan dengan munculnya kasus-kasus kriminal yang dilakukan oleh oknum Polri tersebut telah mencoreng wajah Polri, dan sekaligus

menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap cara-cara kerja yang dimainkan oleh Polri. Cerita-cerita miring tentang sikap dan tindakan Polri yang demikian itu, dapat disimak dalam penanganan kasus-kasus tilang (bukti pelanggaran) kendaraan bermotor selama ini.

Kemerosotan Polri dalam penanganan kasus-kasus pelanggaran lalu lintas tersebut membuat kajian ilmiah guna menetapkan strategi yang tepat dalam meningkatkan citra Polri merupakan sesuatu yang *urgens* dan *relevan* untuk dilakukan. Oleh karena itu, tema sentral yang diangkat dalam tesis ini akan diarahkan untuk membangun citra Polri dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu lintas di Polres Bantul.

## **B. Perumusan Masalah**

Uraian yang dipaparkan dalam latar belakang tersebut telah menunjukkan gambaran yang relatif lengkap mengenai kemerosotan citra Polri dalam penanggulangan tindak pidana, termasuk tindak pidana pelanggaran lalu lintas jalan raya. Dengan demikian, fokus utama dari kajian ini adalah terletak pada bagaimana membangun citra Polri dimata masyarakat. Bertolak dari fokus kajian yang demikian itu, maka permasalahan pokok yang diangkat dalam studi adalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimana peran Polri dan masyarakat dalam membangun citra Polri dalam menanggulangi tindak pidana pelanggaran lalu lintas?
- 2) Faktor - faktor apa sajakah yang mempengaruhi citra Polri dalam

penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu lintas?

- 3) Bagaimana strategi yang perlu diambil Kepolisian untuk membangun citranya dalam menanggulangi tindak pidana pelanggaran lalu lintas?

### C. Tujuan

Bertolak dari fokus kajian dan perumusan masalah pokok tersebut, maka tujuan utama yang ingin dicapai dalam studi ini, antara lain:

- 1) Untuk memahami dan menjelaskan secara lebih baik peran Polri dan masyarakat terhadap tindakan - tindakan Polri Polres Bantul dalam menanggulangi tindak pidana pelanggaran lalu lintas.
- 2) Untuk memahami dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi citra Polri dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu lintas.
- 3) Untuk mengembangkan strategi yang tepat guna membangun citra Polri dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu lintas di Polres Bantul.

Apabila semua tujuan riset tersebut dapat tercapai, maka secara langsung maupun tidak langsung studi ini akan memberikan sejumlah kontribusi, baik pada arasteoritik maupun praktis. Pada **arasteoritik**, hasil temuan dari studi diharapkan dapat:

- 1) Menjadi wacana yang menarik bagi Polri dalam mengoreksi diri sendiri secara internal, terutama berkaitan dengan sikap dan tindakan Polri Polres Bantul dalam menanggulangi tindak pidana pelanggaran lalu lintas.
- 2) Dipakai untuk merumuskan model – model strategi yang tepat dalam

mewujudkan citra Polri Polres Bantul yang semakin dipercayai oleh masyarakat.

- 3) Menjadi bahan informasi yang sangat urgen dalam mengembangkan ilmu kepolisian dan sistem peradilan pidana.

Sedangkan, pada **araspraktis**, studi ini diharapkan dapat menjadi bahan yang bermanfaat dalam merumuskan kebijakan-kebijakan praktis bagi Polri Polres Bantul dalam menanggulangi tindak pidana secara profesional, transparan dan akuntabel untuk membangun citranya. Secara khusus hasil temuan dalam studi ini diharapkan dapat menjadi bahan perenungan bagi Polri Polres Bantul yang ditugaskan khusus untuk menanggulangi tindak pidana pelanggaran lalu lintas, agar dapat menampilkan sikap dan tindakan yang dapat menaikkan citra Polri Polres Bantul.

#### **D. Kerangka Pemikiran**

Berikut ini akan dipaparkan hasil eksplorasi terhadap pemikiran-pemikiran teoritik maupun praktis tentang tugas dan wewenang Polri secara umum maupun secara khusus dalam bidang lalu lintas jalan raya. Paparan tentang tugas dan wewenang Polri tersebut dimaksudkan sebagai “pintu masuk” untuk mengkaji lebih jauh masalah keterpurukan citra Polri di mata masyarakat dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, termasuk dalam praktik penanggulangan tindak pidana. Setelah itu, barulah dipaparkan tentang pemikiran teoritik tentang aspek-aspek yang berhubungan erat citra Polri, yakni profesionalisme,

transparansi, dan akuntabilitas.

## **1. Gambaran Umum Tugas dan Wewenang Polri**

Secara yuridis tugas dan wewenang Polri telah diatur dalam konstitusi dan berbagai produk peraturan perundang - undangan. Arahannya yuridis sebagaimana termuat dalam Pasal 30 Ayat (4) UUD 1945. Misalnya, secara tegas mengatur bahwa :

“Polri sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum”.

Hal senada diatur pula dalam Pasal 6 Ketetapan MPR No. VII / MPR / 2000 tentang Peran TNI dan Polri,

“Polri merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat”.

Arahannya yuridis tentang peran Polri yang demikian itu, kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, terutama dalam Pasal 5, Pasal 13 dan 14.

Dari arahan yuridis tersebut tampak, bahwa lembaga kepolisian di Indonesia tidak hanya berperan sebagai bagian dari penegakan hukum yang terpola dalam sistem peradilan pidana (SPP), melainkan lebih jauh dari itu berperan juga sebagai lembaga penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, serta pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat.

<sup>2</sup>Karakteristik peran yang dimainkan oleh lembaga kepolisian itu ternyata jauh lebih luas dalam melakukan kontrol sosial bagi masyarakat, baik yang bersifat pre-empirif, preventif maupun represif. <sup>3</sup>Ketika lembaga kepolisian menjadi bagian dari sistem peradilan pidana maka tindakannya pun harus dapat dikembalikan ke dalam konteks sistem besar tersebut. Apa yang dapat dilakukan dan seberapa jauh aparat kepolisian dapat bertindak selalu ditentukan oleh tempatnya di dalam sistem tersebut. Singkat kata, aparat kepolisian harus bertanggung jawab terhadap proses bekerjanya hukum melalui sistem peradilan pidana sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981).

Pada dasarnya tugas dan wewenang Polri sebagaimana ditetapkan secara yuridis dalam Undang-Undang Kepolisian Nomor 2 Tahun 2002 itu bukan sesuatu yang baru, melainkan sudah pernah diatur dalam produk hukum sebelumnya yang sudah tidak berlaku lagi, terutama Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997. Tugas Polri yang ditetapkan dalam Undang-Undang Kepolisian Nomor 2 Tahun 2002 adalah sebagai berikut:

---

<sup>2</sup>Menurut Paul M. Whisenand & James L. Clinese bagaimana dikutip oleh Erlyn Indarti, polisi bekerja dalam tiga kategori fungsional peran, yakni : (1) penegakkan hukum (pemberantasan kejahatan) ; (2) pemeliharaan ketertiban (penjaga ketenangan) ; dan (3) pelayanan masyarakat (bantuan masyarakat)

<sup>3</sup>Dalam tradisi Perancis, peran lembaga kepolisian yang demikian itu kurang lebih sama dengan "*la police administration* " (SatjiptoRaharjo, *Op Cit*; 2002, halaman 26)

1) Tugas Polri sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat antara

lain :

”Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan; menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas di jalan; membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat, serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan”.<sup>4</sup>

2) Tugas Polri sebagai penegak hukum antara lain:

“Turut serta dalam pembinaan hukum nasional; memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum; melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk ke amanan swakarsa”; melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya; menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian.<sup>5</sup>

3) Tugas Polri sebagai pengayom dan pelayan masyarakat antara lain:

“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; melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan / atau pihak yang berwenang; memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian”.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Kf. Pasal 14 ayat 1 huruf a, b dan c Undang-Undang Kepolisian No 2 Th 2002.

<sup>5</sup> Kf. Pasal 14 ayat 1 huruf d, e, f, g dan h Undang-Undang Kepolisian No 2 Th 2002

<sup>6</sup> Kf. Pasal 14 ayat 1 huruf i, j dan k Undang-Undang Kepolisian No 2 Th 2002

Untuk dapat melaksanakan tugas sebagaimana diuraikan di atas (baik sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, maupun perlindungan, pengayom dan pelayan masyarakat), Polri diberi wewenang sebagai berikut :

- (a) menerima laporan dan / atau pengaduan;
- (b) membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- (c) mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit-penyakit masyarakat;
- (d) mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- (e) mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
- (f) melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
- (g) melakukan tindakan pertama ditempat kejadian;
- (h) mengambil sidik jaridan identitas lainnya serta memotret seseorang;
- (i) mencari keterangan dan barang bukti;
- (j) menyelenggarakan pusat informasi criminal nasional;
- (k) mengeluarkan surat izin dan / atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
- (l) memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat; dan;
- (m) menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.<sup>7</sup>

Secara khusus untuk menjalankan tugas dalam bidang proses pidana atau proses penegakan hukum, Polri diberi wewenang sebagai berikut:

- (a) melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan; melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
- (b) membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
- (c) menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri; melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat; memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;

---

<sup>7</sup>Kf. Pasal 15 Undang-Undang Kepolisian Nomor 2 Tahun 2002

- (d) mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- (e) mengadakan penghentian penyidikan;
- (f) menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum; mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang ditempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindakan pidana;
- (g) memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan
- (h) mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.<sup>8</sup>

Sedangkan untuk dapat melaksanakan **tugas-tugas lain** menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, Polri diberi wewenang sebagai berikut:

- (a) memberi izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya;
- (b) menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
- (c) memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor;
- (d) menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
- (e) memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam;
- (f) memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan;
- (g) memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian;
- (h) melakukan kerja sama dengan kepolisian Negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional;

---

<sup>8</sup>Kewenangan POLRI dalam proses hukum atau proses penegakan hukum tersebut diatur dan dijabarkan secara lebih komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), terutama dalam Pasal 8 ayat 1 yang dimaksud dengan “penyakit masyarakat” antara lain pengemis, pergelandangan, pelacuran, perjudian, penyalahgunaan obat dan narkotika, pemabukan, perdagangan manusia, penghisapan/praktik lintah darat, dan pungutan liar (kf. Lihat penjelasan Pasal 15 ayat 1 huruf c Undang-Undang Kepolisian Nomor 2 Tahun 2002).

- (h) melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait;
- (i) mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional;
- (j) melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.<sup>9</sup>

Sekalipun sudah ada arahan yuridis yang mengatur secara tegas tentang peran – peran yang harus dimainkan oleh kepolisian, namun tidak tertutup kemungkinan bagi mereka untuk bertindak di luar arahan yuridis tersebut. Bahkan, Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Kepolisian justru memberikan peluang bagi aparat kepolisian untuk bertindak seperti itu. Penegasan Pasal 18 Ayat (1) undang-undang Kepolisian sebagai berikut :

“Untuk kepentingan umum pejabat kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri”.<sup>10</sup> Namun, peluang seperti itu“ hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia”(kf.Pasal18Ayat2 Undang-Undang Kepolisian).

Penegasan yang demikian itu hendak mengisyaratkan bahwa secara yuridis Polri diperbolehkan untuk melakukan **diskresi**. Diskresi disini dimaknakan sebagai “kemerdekaan dan / atau kewenangan dalam membuat keputusan untuk mengambil tindakan yang dianggap tepat atau sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi secara bijaksana dan dengan memperhatikan segala pertimbangan maupun pilihan yang memungkinkan”.

---

<sup>9</sup>Kf. Pasal 14ayat 1hurufl yoPasal 15ayat2 Undang-Undang Kepolisian Nomor 2Tahun 2002.

<sup>10</sup>Yang dimaksud dengan“bertindakmenurutpenilaiannya sendiri”adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisiandengan mempertimbangkan manfaat sertaesiko dari tindakannyadan betul-betul untuk kepentingan umum[kf.Penjelasan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Kepolisian].

Secara lebih spesifik, Thomas J. Aaron mendefinisikan “diskresi kepolisian” sebagai “suatu wewenang bertindak yang diberikan kepada polisi untuk mengambil keputusan berdasarkan pertimbangan sendiri dan dalam situasi tertentu mengenai masalah moral, serta terletak dalam garis batas antara hukum dan moral”. Harus diakui bahwa sebenarnya diskresi terjadi pada ketiga peran yang dimainkan oleh kepolisian, baik dalam pemeliharaan ketertiban dan keamanan, penegakan hukum maupun dalam tugas pengayoman, perlindungan dan pelayanan masyarakat.

## **2. Tugas dan Wewenang Polri dalam Bidang Lalu Lintas**

Sama seperti tugas dan wewenang Polri dalam bidang-bidang yang lain, tugas dan wewenang Polri dalam bidang lalu lintas juga dapat dikelompokkan ke dalam tugas dan wewenang sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, melakukan penegakan hukum, serta melakukan perlindungan, pengayoman dan pertolongan kepada masyarakat. Dalam rangka menjaga keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas, Polri (Polantas) diberi tugas dan wewenang menjaga keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas, seperti mengatur kelancaran arus lalu lintas dan lain sebagainya. Sedangkan dalam bidang penegakan hukum, Polri (Polantas) diberi tugas dan wewenang untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana pelanggaran lalu lintas dan tindak pidana lain yang berhubungan dengan lalu lintas dan angkutan jalan. Sementara dalam hal pengayoman, perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat, Polri diberi tugas dan

wewenang untuk memberikan sertifikasi berupa SIM kepada pengemudi kendaraan bermotor agar warga masyarakat, dalam menggunakan kendaraan bermotor yang beroperasi di jalan untuk melindungi masyarakat dari bahaya-bahaya yang ditimbulkan oleh pengendara yang tidak terampil, dalam mengemudikan kendaraan Roda 2 (R2) dan kendaraan Roda Empat (R4).

Pada prinsipnya mengenai tugas dan wewenang Polri Polres Bantul dalam bidang penyidikan tindak pidana pelanggaran lalu lintas berbeda dengan penyidikan untuk tindak pidana yang lain, karena dasar hukum yang digunakan adalah sama yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang- Undang Hukum Acara Pidana atau KUHP, terutama dalam Pasal 5 Ayat (1). Tugas dan wewenang Polri yang demikian itu diatur juga Pasal 14, 15 dan 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia. Namun demikian, di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang lalu lintas dan angkutan jalan ini diatur pula masalah penyidikan terhadap tindak pidana pelanggaran lalu lintas dan angkutan jalan.

Materi pengaturan penyidikan tindak pidana pelanggaran LLAJ, antara lain berkaitan dengan pemeriksaan kendaraan bermotor di jalan. Pemeriksaan kendaraan bermotor di jalan tersebut dimaksudkan untuk menjaga keselamatan, keamanan dan ketertiban lalu lintas dan angkutan jalan. Pemeriksaan kendaraan bermotor itu meliputi:

- (a) surat tanda nomor kendaraan bermotor atau surat tanda coba kendaraan;
- (b) surat izin mengemudi (SIM);

- (c) bukti lulus uji berkala;
- (d) tanda bukti lain yang sah.

Ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan pemeriksaan kendaraan bermotor itu antara lain:

- (a) Ketentuan Pasal 49 UU-LLAJ

“setiap kendaraan bermotor, kereta gandengan, kereta tempelan yang impor, dibuat dan / atau dirakit di dalam negeri yang akan dioperasikan di jalan wajib diuji, dan pengujian tersebut meliputi pengujian tipe dan / atau uji berkala. Untuk itu pemeriksaan disini berkaitan dengan bukti - bukti lulus uji dari kendaraan yang diperiksa tersebut”.

- (b) Ketentuan Pasal 64 ayat (1) UU-LLAJ

“setiap kendaraan bermotor wajib diregistrasikan, sesuai dengan tujuan dari registrasi di dalam ayat (3)

- a. tertib administrasi;
- b. pengendalian dan pengawasan kendaraan bermotor di Indonesia;
- c. mempermudah penyidikan pelanggaran dan/atau kejahatan;
- d. perencanaan, operasional manajemen dan rekayasa lalu lintas dan angkutan jalan;
- e. perencanaan pembangunan nasional.

- (c) Ketentuan Pasal 77 ayat (1) UU-LLAJ

“setiap orang yang mengemudikan kendaraan bermotor di jalan wajib memiliki surat ijin mengemudi sesuai dengan jenis kendaraan bermotor yang di kemudikan. Sehubungan dengan kegiatan pemeriksaan kendaraan bermotor di atas, maka kegiatan penyidikan”.

- (d) tata cara penindakan pelanggaran lalu lintas dan angkutan umum pasal 267 :

- (1) setiap pelanggaran di bidang lalu lintas dan angkutan jalan yang diperiksa menurut acara pemeriksaan cepat dapat dikenai pidana denda berdasarkan penetapan pengadilan;
- (2) acara pemeriksaan cepat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan tanpa kehadiran pelanggar;
- (3) pelanggar yang tidak dapat hadir sebagaimana dimaksud pada ayat

- (2) dapat menitipkan denda kepada bank yang ditunjuk oleh pemerintah;
- (4) jumlah denda yang dititipkan kepada bank sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sebesar denda maksimal yang dikenakan untuk setiap pelanggaran lalu lintas dan angkutan jalan;
- (5) bukti penitipan uang denda wajib dilampirkan dalam bukti pelanggaran.

Kewenangan penyidik dalam pemeriksaan kendaraan bermotor tersebut, antara lain dapat dilihat dalam Pasal 260 UU-LLAJ; dalam hal penyidikan pelanggaran dan penyidikan tindak pidana, penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia selain diatur dalam Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana dan Undang Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, di bidang lalu lintas dan angkutan jalan berwenang:

- (a) memberhentikan, melarang, atau menunda pengoperasian dan menyita sementara kendaraan bermotor yang patut diduga melanggar peraturan berlalu lintas atau merupakan alat dan/atau hasil kejahatan;
- (b) melakukan pemeriksaan atas kebenaran keterangan berkaitan dengan penyidikan tindak pidana di bidang lalu lintas dan angkutan jalan;
- (c) meminta keterangan dari pengemudi, pemilik kendaraan bermotor, dan/atau pengusaha angkutan umum sehubungan dengan tindak pidana yang menyangkut persyaratan teknis dan laik jalan kendaraan bermotor;
- (d) melakukan penyitaan terhadap surat ijin mengemudi kendaraan bermotor, muatan, surat tanda kendaran bermotor, surat tanda coba kendaran bermotor dan/atau tanda lulus uji sebagai barang bukti;
- (e) melakukan penindakan terhadap tindak pidana pelanggaran atau kejahatan lalu lintas menurut ketentuan peraturan perundang undangan;
- (f) membuat dan menandatangani berita acara pemeriksaan;
- (g) menghentikan penyidikan jika tidak terdapat cukup bukti;
- (h) melakukan penahanan yang berkaitan dengan tindak pidana kejahatan lalu lintas dan/atau;
- (i) melakukan tindakan lain menurut hukum secara bertanggungjawab.

### 3. Citra Polri dalam Menjalankan Tugas dan Wewenangnya

Gambaran tentang keterpurukan citra Polri sebagaimana diuraikan pada bagian terdahulu, seakan membuka peluang terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sehari-hari. Sebuah analisis dari seorang pakar kriminologi Amerika Serikat, Sutherland, dalam bukunya berjudul "*Criminal Homicide, A Study of Culture and Conflict*" yang diterbitkan tahun 1960 di California, membahas berbagai kasus perilaku menyimpang yang dilakukan oleh penegak hukum, terutama polisi. Menurut Sutherland, tugas dan pekerjaan Polisi sehari-hari terlampau sering bergaul dengan dunia kejahatan dan pejahat, sehingga secara tidak disadari Polisi menjadi sangat akrab dan tak asing lagi dengan kejahatan. Dampak negatif yang sering tak mengerti adalah Polisi telah berada dalam lintasan kritis, seakan-akan ia tengah berdiri pada sebuah perbatasan yang sangat rawan antara tugasnya sebagai penegak hokum dan terhadap kejahatan yang tengah ditanganinya.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Sekurang – kurangnya ada empat hal menurut Sutherland yang mempengaruhi mengapa oknum penegak hukum seperti polisi berperilaku menyimpang, yakni : (1) adanya tekanan mental yang tidak seimbang pada dirinya ; (2) kurangnya perasaan bersalah ; (3) keberanian mengambil resiko ; dan (4) sulitnya untuk mendapatkan keteladanan dari lingkungannya (kf. Anton Tabah, *Menatap dengan Mata Hati Polisi Indonesia*; Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991,halaman 151-153).

Senada dengan Steven Box, dalam buku pedoman pelatihan untuk anggota Polri disebutkan pula, bahwa tindakan menutup-nutupi kejahatan dan melakukan korupsi dan menerima suap, tidak saja merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang sangat serius, tetapi juga berarti melakukan tindakan melanggar hukum. Dengan demikian, ketika warga masyarakat mengetahui tindakan polisi yang melanggar hukum tersebut akan melihat Polisi sebagai pelanggar hukum dan bukan sebagai penegak hukum.<sup>11</sup>

Perilaku polisi yang mengarah kepada perbuatan jahat dalam menjalankan tugasnya itu setidak-tidaknya merupakan tindakan pengebirian etika jabatan, tindakan yang demikian itu sebagai akibat dari kondisi psikologis atau kepribadian yang sedang dikolonisasi oleh ideology Machiavelis yang dipopulerkan melalui prinsip “serba menghalalkan segala cara”. Prinsip ini mengandung pengertian bahwa kebenaran yang berada di depan mata dan sebagai manifestasi kewajiban untuk ditegakkan, direkayasa dan dianggap sebagai penghalang cita-cita. Sementara itu, kenafian, kebejatan dan kejahatan dianggap sebagai terobosan logis untuk memperkaya diri, membangun kejayaan atau menarik kedudukan yang terhormat di mata publik.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Kepolisian Negara Republik Indonesia. *Perpolisian Masyarakat, Buku Pedoman Pelatihan untuk Anggota Polri*, Jakarta: 2006, halaman 71.

<sup>12</sup> Abdul Wahid. *Modus-Modus Kejahatan Modern*. Bandung: PT. Tarsito, 1993, halaman 34.

Gambaran yang dikemukakan di atas bukan mau menunjukkan bahwa seluruh pekerjaan yang dijalankan oleh Polri adalah buruk, melainkan hanyalah sekedar mengingatkan bahwa praktik-praktik “kotor” seperti itu selalu saja ada dalam lingkaran pekerjaan Polri. Oleh sebab itu, adalah suatu kebohongan belaka bila Polri kemudian menilai dirinya sebagai Institusi yang tak bercacat dan selalu berhasil dalam segala gerak langkahnya.

Begitu pula adalah tidak terlalu benar apabila kita menilai bahwa tidak ada yang bias diharapkan dan diandalkan oleh Polri, karena seakan-akan Polri selama ini hanya berdiam diri saja.<sup>13</sup>

#### **4. Transparansi dan Akuntabilitas Polri dalam Penegakan Hukum**

Citra Polri di mata masyarakat juga dapat diperbaiki dengan melaksanakan praktik penegakan hukum secara transparan dan akuntabilitas. Di dalam Rencana Strategi Polri (RenstraPolri) 2009 - 2015 secara tegas dinyatakan, bahwa strategi yang dipandang tepat untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap Polri adalah dengan mengupayakan transparansi dan akuntabilitas dalam melakukan penegakan hukum.

---

<sup>13</sup> Pandangan yang demikian sebagaimana diungkapkan pula oleh AKBP. Drs. A. Kamil Razak, M.H., dalam artikelnya berjudul “Profesionalisme, Perwujudan Paradigma Baru Polri”, *Harian Pikiran Rakyat*, 3 Juli 2006.

Transparansi penegakan hukum tersebut berorientasi pada masalah keterbukaan (*openness*), kepercayaan (*trust*), menghargai keragaman dan perbedaan (*diversity*), serta tidak diskriminatif. Sedangkan, masalah akuntabilitas (*accountable*) Polri dalam melakukan penegakan hukum berorientasi pada system yang dapat ditelusuri jalurnya secara logis (*traceable*), dan dapat diaudit dan diperbaiki (*auditable*) mulai dari tingkat individu sampai institusi Polri.<sup>14</sup> Berbagai upaya yang telah diprogramkan guna meningkatkan transparansi dan akuntabilitas Polri dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, antara lain:

- (1) menggalang komitmen Polri di semua tingkatan untuk menjalankan tugas dan wewenangnya secara transparan, akuntabel dan profesional. Penegasan komitmen tersebut secara tidak langsung merupakan bentuk kontrak social (*social contract*) antara Polri dengan publik;
- (2) membuat laporan kinerja (“rapor”) yang disampaikan secara rutin kepada lembaga public (DPRD);
- (3) membuat *open house* secara rutin agar warga masyarakat dapat memberikan masukan demi perbaikan kinerja dan cara kerja Polri;
- (4) memenuhi laporan kekayaan pejabat Polri ke KPKN;
- (5) membuat sistem pengaduan (*complaint management*) yang dapat diakses, menciptakan sistem komunikasi secara efektif dengan warga, membuat Komisi Kepolisian ditingkat daerah dan lain sebagainya.

---

<sup>14</sup>Keputusan Kapolri No. Pol.: KEP/200/IX/2005, tanggal 7 September 2005 tentang Rencana Strategis Polri 2005-2009 (Renstra Polri), halaman 11.

Persoalan krusial yang cenderung memudarkan kepercayaan masyarakat terhadap aparat penegak hukum pada umumnya (termasuk Polri) adalah adanya kesan seolah-olah Polri bertindak diskriminatif dalam melakukan penegakan hukum. Salah satu indikator yang sering dipakai oleh warga masyarakat untuk menilai tindakan diskriminatif aparat penegak hukum adalah tentang perlakuan terhadap warga masyarakat biasa dengan orang-orang yang memiliki kekuasaan (*power*) yang diduga melakukan tindak kriminal. Warga masyarakat sering mempertanyakan, mengapa orang-orang yang memiliki *power* yang besar itu begitu sulit dijamah oleh hukum, sementara orang-orang kecil yang melakukan tindak kejahatan akan dengan mudah digelandang dihadapan penegak hukum untuk mempertanggung jawabkan perbuatannya ? Selain itu, adanya kewenangan yang demikian besar bagi Polri untuk melakukan diskresi juga dapat menjadi bumerang bagi Polri untuk tidak dipercaya oleh masyarakat. Situasi ketidakpercayaan itu bisa muncul andaikata tidak ada transparansi dan akuntabilitas dari pihak Polri itu sendiri.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Koesparmono Irsan menilai, diskresi untuk memberikan kewenangan polisi dalam mengambil keputusan di lapangan itu cenderung membuka peluang bagi terjadinya korupsi berupa negosiasi atau tawar-menawar dengan pelanggar hukum atau pelaku kejahatan untuk memberi imbalan kepada oknum petugas (N.N., "*Republik ini Butuh Kepastian Hukum*", *Op Cit.*, 2004).

Apalagi kalau kewenangan tersebut justru dimanfaatkan untuk menutup-nutupi kasus-kasus kriminal pelanggaran lalu lintas tertentu demi melindungi orang atau kelompok tertentu. Oleh karena itu, masyarakat juga berhak tahu mengapa dalam kasus criminal atau pelanggaran tersebut dilakukan diskresi dan kalau perlu masyarakat juga diberikan kesempatan untuk menelusuri kebenaran dari diskresi tersebut.

Tidak bias diingkari bahwa penggunaan kekuasaan secara diskresi seperti itu memiliki kecenderungan yang sangat kuat dan peka dari penilaian-penilaian dan prasangka-prasangka yang negative terhadap kepolisian. Oleh karena diskresi yang dilakukan oleh Polri itu lebih mengandalkan pertimbangan dan keputusan pribadi, maka tak mustahil akan muncul pertanyaan tentang apakah diskresi yang diambil itu tergolong “sah” atau “*legitimate*”, ataukah tergolong diskresi yang “tidak adil” dan “diskriminatif”.<sup>16</sup>

Sekalipun ada nada-nada sumbang yang meragukan praktik-praktik diskresi yang dilakukan oleh Polri, namun Satjipto Rahardjo mengingatkan, bahwa oleh karena hokum itu dirumuskan secara umum dan abstrak sementara pemolisian bukanlah pekerjaan yang abstrak, sehingga wajar bila Polri kemudian diberi kewenangan untuk membuat penafsiran dan pilihan-pilihan hukum *inoptimaforma*.

---

<sup>16</sup> Erllyn Indarti, *Ibid*, 2000, halaman 61.

Salah satu institusi untuk mewadahi perilaku memilih tersebut adalah kekuasaan untuk melakukan diskresi (*discretionary power*).<sup>17</sup> Namun, langkah yang ditempuh oleh Polri tersebut harus ditunjang oleh adanya transparansi dan akuntabilitas agar tidak menyimpang menjadi sesuatu yang “tidak adil” atau diskriminatif.

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>18</sup>

Metodologi penelitian merupakan suatu cara, jalan, petunjuk dan salah satu faktor yang penting dalam suatu penelitian yaitu berupa penyelesaian suatu permasalahan yang akan dibahas, dimana metode penelitian merupakan cara utama yang bertujuan untuk mencapai tingkat ketelitian, jumlah dan jenis yang akan dihadapi. Akan tetapi dengan mengadakan klasifikasi yang akan didasarkan pada pengalaman, dapat ditentukan jenis penelitian.

---

<sup>17</sup> Satjipto Rahardjo, “Pertanggungjawaban Polisi Berkaitan dengan Tugasnya : Penjelajahan terhadap Peta Permasalahan ”*Makalah Seminar Nasional Polisi Indonesia II*, diselenggarakan oleh Pusat Studi Kepolisian Fakultas Hukum Undip, 15 Juli 1995, halaman 9-10.

<sup>18</sup> Soerjono Soekamto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 1

Adapun penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan kepada metode sistematis dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Secara umum penelitian hukum dapat dibedakan menjadi dua yaitu penelitian hukum normatif dan sosiologis atau empiris, namun karena penelitian hukum adalah suatu penelitian dengan sistematis dan penelitian tertentu maka tidak dapat dipisahkan dengan doktrin hukum yang ada, oleh karena itu dalam hal ini penulis memilih penelitian hukum normatif.

### **Pendekatan Penelitian**

Untuk melakukan penelitian hukum normatif penulis menggunakan beberapa pendekatan, yaitu:

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

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan masalah hukum yang sedang ditangani. Pendekatan ini digunakan berkenaan dengan undang-undang lalu lintas dan angkutan jalan yang berlaku.

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Adapun dalam pembahasan ini doktrin hukum yang penulis gunakan adalah *asas presumption of innocence* (Praduga tak Bersalah) dalam penanganan tindak pidana pelanggaran lalu lintas oleh penyidik Polri.

## **1. Jenis Penelitian**

### **a. Dilihat dari tujuannya**

Dilihat dari tujuannya, penulisan ini bersifat deskriptif-analisis. Dengan sifat penelitian tersebut penulis berusaha memberikan gambaran dan menganalisa lebih dalam, serta mencari argumentasi yang lebih kuat mengenai permasalahan tentang penanganan tindak pidana pelanggaran lalu lintas oleh penyidik Polri. Adapun data yang dianalisis adalah data primer dan data sekunder.

### **b. Dilihat dari datanya**

Dilihat dari datanya maka penelitian ini bersifat normatif yang menggunakan data sekunder, sedangkan fakta yang relevan tentang tindak pidana pelanggaran lalu lintas oleh penyidik Polri adalah sebagai data primernya.

## **2. Jenis Data**

Data penelitian adalah informasi atau keterangan yang benar dan nyata yang didapatkan dari hasil pengumpulan data, yaitu berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, berupa asas-asas hukum dan peraturan perundang-undangan yang berkala nasional maupun internasional. Bahan hukum yang terdapat pada hukum nasional diantaranya:

- 1) Undang-undang Dasar 1945
- 2) Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)
- 3) Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)
- 4) Undang-undang No 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia
- 5) Undang-Undang No. 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan .
- 6) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia
- 7) Perkap Kapolri Nomor 8 tahun 2009 tentang Implementasi prinsip dan standar hak asasi manusia dalam penyelenggaraan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia

Bahan-bahan hukum yang terdapat dalam hukum internasional antara lain:

- 1) Instrument internasional pokok hak asasi manusia;
- 2) Pedoman perilaku oleh aparat penegak hukum (*code of conduct law enforcement*);
- 3) Dll.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti misalnya, rancangan undang-

undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya yang relevan dengan tulisan ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti yang digunakan dalam penulisan ini adalah:

- 1) Kamus umum bahasa indonesia karangan W.J.S. Poerwadarminta terbitan Balai Pustaka, Jakarta tahun 1976
- 2) Kamus Ilmiah Populer karangan Tim Media terbitan Media Center cetakan pertama tahun 2002

### **3. Cara Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh dan mengumpulkan data dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan cara penelitian kepustakaan, dimana penulis berusaha mencari landasan teori dan argumen-argumen yang kuat dari permasalahan yang penulis teliti, terutama kaitannya dengan masalah penanganan tindak pidana pelanggaran lalu lintas. Studi kepustakaan ini dapat diartikan sebagai segala usaha yang dilakukan oleh peneliti untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik permasalahan. Informasi itu dapat diperoleh dari perundang-undangan, buku-buku ilmiah, karangan ilmiah, sumber-sumber tertulis baik cetak maupun elektronik.

#### **4. Teknik Analisis Data**

Sebelum melakukan analisa data, penulis terlebih dahulu melakukan pengolahan data dengan cara mengumpulkan data-data dengan tujuan untuk mengetahui kelengkapan dan kejelasannya, apabila data-data sudah lengkap dan jelas, maka dilakukan pengolahan data dengan cara menyusun data tersebut kedalam bentuk kalimat secara sistematis, jelas dan rinci, kemudian data tersebut diklasifikasikan dengan pokok bahasan penelitian ini dalam rangka penyempurnaan data sehingga memudahkan menganalisis data.

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif, yaitu: “suatu cara yang menggunakan dan menghasilkan data deskriptif yang dinyatakan oleh responden secara tertulis maupun lisan dan juga tindakan nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh”.

Adapun dalam melakukan analisis data, penulis menggunakan metode kualitatif yaitu dengan mengumpulkan data-data tentang penanganan tindak pidana pelanggaran lalu lintas oleh penyidik Polri, selanjutnya menganalisis data yang terkumpul, bagaimanakah ketentuan undang-undang mengenai penanganan tindak pidana pelanggaran lalu lintas, bagaimana pula pemeriksaan secara benar dan tepat dalam penanganan tindak pidana pelanggaran lalu lintas sehingga dapat mendapat hasil akhir yang maksimal dan masyarakat dapat menerima tindakan petugas yang telah mengeluarkan bukti pelanggaran (tilang).

Selain itu penulis juga menjadikan penanganan tindak pidana pelanggaran lalu lintas yang baik dan benar diharapkan dapat meningkatkan citra kepolisian khususnya polisi lalu lintas.

## **5. Sistematika Penulisan**

Untuk lebih jelas dan terarahnya penulisan tesis ini maka penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab pertama adalah pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan dan batasan masalah, tinjauan pustaka, tujuan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua adalah tinjauan pustaka yang terdiri dari gambaran umum mengenai citra polri, sehingga penulis pada sub bab selanjutnya membahas tentang peran masyarakat dalam membangun citra polri dalam kebijakan penanggulangan tindak pidana. Kemudian sub bab selanjutnya penulis masuk dalam tindak pidana pelanggaran lalu lintas.

Bab ketiga membahas faktor-faktor yang mempengaruhi citra polri dalam penanganan tindak pidana pelanggaran lalu lintas .

Bab keempat membahas tentang strategi yang dilakukan polri dalam membangun citranya.

Bab kelima yaitu penutup yang berisi kesimpulan dan saran.

## **BAB II**

### **POLRI DALAM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA**

#### **A. Peran Polri dan masyarakat dalam membangun Citra Polri dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu lintas**

Hukum merupakan tumpuan harapan dan kepercayaan masyarakat untuk mengatur pergaulan hidup bersama. Hukum merupakan wujud atau manifestasi dari nilai kepercayaan. Oleh karena itu wajar apabila penegak hukum diharapkan sebagai orang yang sepatutnya dipercaya, dan menegakkan wibawa hukum berarti menegakkan nilai kepercayaan di dalam masyarakat.

Nilai kepercayaan merupakan salah satu nilai atau kepentingan masyarakat yang perlu dipelihara, ditegakkan dan dilindungi. Masyarakat yang aman, tertib dan damai hanya dapat tercapai apabila ada “Saling Kepercayaan” di dalam kehidupan bermasyarakat. Nilai kepercayaan inilah yang justru menjalin hubungan harmonis kehidupan bermasyarakat dan bernegara, dan sebaliknya akan timbul kekacauan, ketidaktentraman dan ketidakdamaian apabila nilai kepercayaan itu telah hilang atau mengalami erosi dalam kehidupan bermasyarakat. Dapat dibayangkan, betapa kacau dan tidak tentramnya kehidupan bermasyarakat, apabila masyarakat tidak lagi mempercayakan penyelesaian masalah-masalah mereka kepada aparat- aparat / badan-badan penegak hukum tetapi justru mencari penyelesaian lain kepada orang-orang atau pihak “di luar

hukum” yang mereka percayai.

Gejala “erosi kepercayaan” semacam inilah yang justru harus dicegah. Dengan perkataan lain menegakkan wibawa penegakan hukum berarti menegakkan kembali wibawa kepercayaan, sehingga warga masyarakat tidak menghindari / menjauhi aparat-aparat penegak hukum tetapi justru mempercayakan masalahnya kepada aparat-aparat / badan-badan penegak hukum. Kamus Besar Bahasa Indonesia memberi makna kata “citra” sebagai, “gambaran yang dimiliki orang banyak mengenai pribadi, perusahaan, organisasi atau produk”. dikaitkan dengan “politik”, maka “citra politik” diartikan sebagai gambaran diri yang ingin diciptakan oleh seorang tokoh masyarakat.<sup>19</sup> bahwa dalam teori psikologi citra yang merupakan bagian dari persepsi (hasil pengamatan), mengandung banyak unsur subjektif. Unsur subjektif merupakan unsur lain di samping unsur sarana dan prasarana yang mempengaruhi kualitas citra Polri. Gambaran diri seorang tokoh masyarakat sebagai essensi dari citra, dapat berwujud; kinerja, keteladanan, kedisiplinan, kejujuran, ketegasan dan bahkan tersangkut kualitas ketaqwaannya. Essensi inilah yang menjadi pijakan membangun Citra Polri dari kondisinya saat ini.

Tugas Polri menyatu dengan masyarakat. Adalah hal yang wajar bila kinerja Polri dievaluasi oleh masyarakat. Secara ilmu pengetahuan, menilai sesuatu memiliki ukuran penilaian atau standar penilaian.

---

<sup>19</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, 1988, halaman 169.

Sehingga dalam pelaksanaan penindakan pelanggaran lalu lintas (TILANG) Polri harus menjelaskan kepada masyarakat. Dari tahap awal penindakan hingga akhir penindakan masyarakat harus tahu tentang jenis pelanggarannya, serta harus dijelaskan tata urutan tindakan pelanggaran seperti kapan waktu sidang, tempat dimana sidangnya serta yang lebih urgen atau penting adalah tabel denda yang harus mereka bayarkan nantinya. Adapun dalam sistem penilangan ada dua cara dalam pembayaran denda tilang yaitu :

Pertama : pelanggar datang sendiri ke pengadilan dan bayar denda tilang di pengadilan, maka petugas akan memberikan lembar tilang warna merah .

Kedua : pelanggar akan bayar denda melalui BRI akan diberikan lembar tilang warna biru dengan konsekuensi pelanggar harus bayar denda maksimal.

Mekanisme yang kedua ini memang cukup rumit dan petugas harus menjelaskan kepada pelanggar secara jelas dan transparan dapat menimbulkan persepsi yang lain karena didalam lembar tilang dicantumkan denda yang maksimal sesuai tabel yang ada, adapun pembayaran denda lewat BRI harus dibayar sesuai dengan yang tertulis tapi denda tersebut dapat diambil oleh pelanggar setelah ada keputusan pengadilan berapa denda yang seharusnya dibayar ke pengadilan. Kalau ternyata dendanya lebih rendah dari putusan pengadilan sisa denda yang dibayar di BRI dapat diambil setelah dapat rekomendasi dari pengadilan dan Polri, kemudian pelanggar dapat menarik sisa

uang dendanya di BRI.

Dengan penjelasan yang baik antar petugas dan masyarakat dapat menumbuhkan kepercayaan masyarakat kepada petugas tentang bagaimana mekanisme pembayaran denda tilang sehingga masyarakat lebih percaya kepada Polri dan Polri telah melaksanakan tugasnya secara baik. Penilaian inilah yang belum tentu dimiliki oleh masyarakat dalam kuantitas dan kualitas majemuk. Padahal ketetapan evaluasi ini amat mempengaruhi kualitas Citra Polri. Oleh karena itu sikap keteladanan, disiplin, jujur, tegas dilandasi kualitas ketaqwaan menjadi syarat utama bagi Polri dalam membangun citranya.

Keteladanan merupakan sikap utama yang perlu ditonjolkan untuk melaksanakan tugas, mengembangkan individu dan membangun kelompok. Keteladanan Polri dalam kinerjanya mencakup : keteladanan dalam melaksanakan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, keteladanan dalam memberikan semangat dalam melaksanakan sistem keamanan swakarsa, keteladanan dalam memberikan dorongan kerja, keteladanan dalam kewaspadaan terhadap lingkungan, keteladanan dalam “Ambeg Parama Arta”, keteladanan dalam kesetiaan pada negara, pimpinan dan tugas, keteladanan dalam berhemat, keteladanan dalam keterusterangan dan keteladanan dalam meregenerasi dan menyiapkan anggota maju.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Ibid, disari dari halaman 252-254.

Dalam upaya pengembangan individu ditempuh jalan : memberikan pemahaman mengenai pentingnya rasa tanggung jawab dalam melaksanakan tugas, menjelaskan sasaran yang hendak dicapai serta harapan atau peran serta Polri dalam mensukseskan sasaran yang hendak dicapai, memahamkan arti penting nilai keadilan, melaksanakan pengawasan, berperan serta dalam memecahkan masalah.

Akhirnya secara garis besar pelaksanaan tugas mencakup : bertanggung jawab pada pelaksanaan tugasnya, menetapkan sasaran secara jelas, memastikan tugas yang diberikan dan akhirnya mengevaluasi hasil kinerja Polri. Pelaksanaan tugas atau kinerja Polri dinilai oleh masyarakat sebagai komponen pengamat tertuju pada wajah polisi di jalan. Meskipun penilaian ini tolok ukurnya amat bersifat subjektif, tetapi mengabaikan penilaian masyarakat seperti itu, juga kurang bijaksana sebab bagaimanapun kinerja polisi di jalan-jalan adalah semacam etalase Polri yang pada akhirnya membangun yang disebut “Citra Polri” itu.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Satjipto Rahardjo, Pemberdayaan Polisi dalam Suara Pembaruan 1 Juli 1995 Halaman IX Kolom 1 dalam Merenungi Kritik Terhadap Polri Buku 2 oleh Kunarto, Cipto Manunggal, Jakarta, 1995, halaman 45.

Penilaian seperti di atas memberikan makna yang sebenarnya tentang apa yang secara faktual telah dilakukan Polisi, tidak sekedar mengerti landasan normatif tugas mereka. Dengan demikian kualitas citra Polri amat ditentukan oleh evaluasi masyarakat terhadap kinerja Polri di lapangan. Kualitas citra Polri sebagaimana diuraikan di atas sangat dipengaruhi terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam melaksanakan tugas dan wewenang sehari-hari. Sebuah analisis dari seorang pakar kriminologi Amerika Serikat, Sutherland, dalam bukunya berjudul *“Criminal Homicide, A Study of Culture and Conflict”* yang diterbitkan tahun 1960 di California, membahas berbagai kasus perilaku menyimpang yang dilakukan oleh penegak hukum, terutama Polisi. Menurut Sutherland, tugas dan pekerjaan Polisi sehari-hari terlampaui sering bergaul dengan dunia kejahatan dan pejahat, sehingga secara tidak disadari Polisi menjadi sangat akrab dan tak asing lagi dengan kejahatan. Dampak negatif yang sering tak dimengerti adalah Polisi telah berada dalam lintasan kritis, seakan-akan ia tengah berdiri pada sebuah perbatasan yang sangat rawan antara tugasnya sebagai penegak hukum dan terhadap kejahatan yang tengah ditanganinya.<sup>22</sup> Perilaku menyimpang yang demikian itu secara tidak langsung menggambarkan bahwa administrasi peradilan pidana serta perilaku para penyelenggaranya belum menunjukkan hasil yang maksimal yang diharapkan.

---

<sup>22</sup> Sekurang-kurangnya ada empat hal menurut Sutherland yang mempengaruhi mengapa oknum penegak hukum seperti polisi berperilaku menyimpang, yakni: (1) adanya tekanan mental yang tidak seimbang pada dirinya; (2) kurangnya perasaan bersalah; (3) keberanian mengambil resiko; dan (4) sulitnya untuk mendapatkan keteladanan dari lingkungannya (kf. Anton Tabah, *Menatap dengan Mata Hati Polisi Indonesia*; Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991, halaman 151-153).

Bahkan, sebaliknya penyelenggaraan peradilan pidana secara potensial menampakkan aspek - aspek yang bersifat kriminogen. Steven Box dalam tulisannya yang berjudul *Power, Crime and Mystification* mengidentifikasi bermacam-macam bentuk kebrutalan (kejahatan) Polisi dalam proses penyelesaian perkara pidana antara lain:

- (1) membunuh atau menyiksa tersangka;
- (2) mengancam, menahan, mengintimidasi dan membuat “catatan hitam” bagi orang-orang yang tidak bersalah, dan
- (3) melakukan korupsi, antara lain dengan cara menerima suap supaya tidak melakukan atau menjalankan hukum, dan memalsukan data atau fakta atau keterangan dan menghentikan pengusutan perkara pidana baik secara langsung atau tidak langsung guna mendapatkan sesuatu keuntungan.<sup>23</sup>

bahwa tindakan menutup-nutupi kejahatan dan melakukan korupsi dan menerima suap, tidak saja merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang sangat serius, tetapi juga berarti melakukan tindakan melanggar hukum.

Dengan demikian, ketika warga masyarakat mengetahui tindakan polisi yang melanggar hukum tersebut akan melihat Polisi sebagai pelanggar hukum dan bukan sebagai penegak hukum.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Stevan Box., “*Police Crime*” dalam *Power, Crime and Mystification*. London & New York: Tavistok Publications, 1983, halaman 81-82.

<sup>24</sup> Kepolisian Negara Republik Indonesia. *Perpolisian Masyarakat, Buku Pedoman Pelatihan untuk Anggota Polri*, Jakarta: 2006, halaman 71.

Perilaku polisi yang mengarah kepada perbuatan jahat dalam menjalankan tugasnya itu setidak- tidaknya merupakan tindakan pengebirian etika jabatan. Tindakan yang demikian itu sebagai akibat dari kondisi psikologis atau kepribadian yang sedang dikolonisasi oleh ideologi Machiavelis yang dipopulerkan melalui prinsip “serba menghalalkan segala cara”.

Prinsip ini mengandung pengertian bahwa kebenaran yang berada di depan mata dan sebagai manifestasi kewajiban untuk ditegakkan, direkayasa dan dianggap sebagai penghalang cita-cita. Sementara itu, kenafian, kejahatan dan kejahatan dianggap sebagai terobosan logis untuk memperkaya diri, membangun kejayaan atau menarik kedudukan yang terhormat di mata publik.

Orientasi penegakan hukum yang demikian itu dapat saja didorong masuk jalur lambat, dan dalam keadaan yang serba lambat seperti itu memberikan ruang yang luas untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan kelompok dan sekaligus menjadi lahan bisnis yang subur bagi kalangan tertentu. Keadaan seperti itu tak mustahil memunculkan pertanyaan dari masyarakat, bahwa apakah hukum kita ini memang diarahkan untuk menghasilkan keadilan ataukah sedang bekerja untuk menutup-nutupi sesuatu. Gambaran yang dikemukakan di atas bukan mau menunjukkan bahwa seluruh pekerjaan yang dijalankan oleh Polisi adalah buruk, melainkan hanyalah sekedar mengingatkan bahwa praktik- praktik “kotor” seperti itu selalu saja ada dalam lingkaran pekerjaan Polisi. Oleh sebab itu, adalah suatu kebohongan belaka bila Polri kemudian menilai dirinya sebagai institusi yang tak bercacat dan selalu berhasil dalam

segala gerak langkahnya.

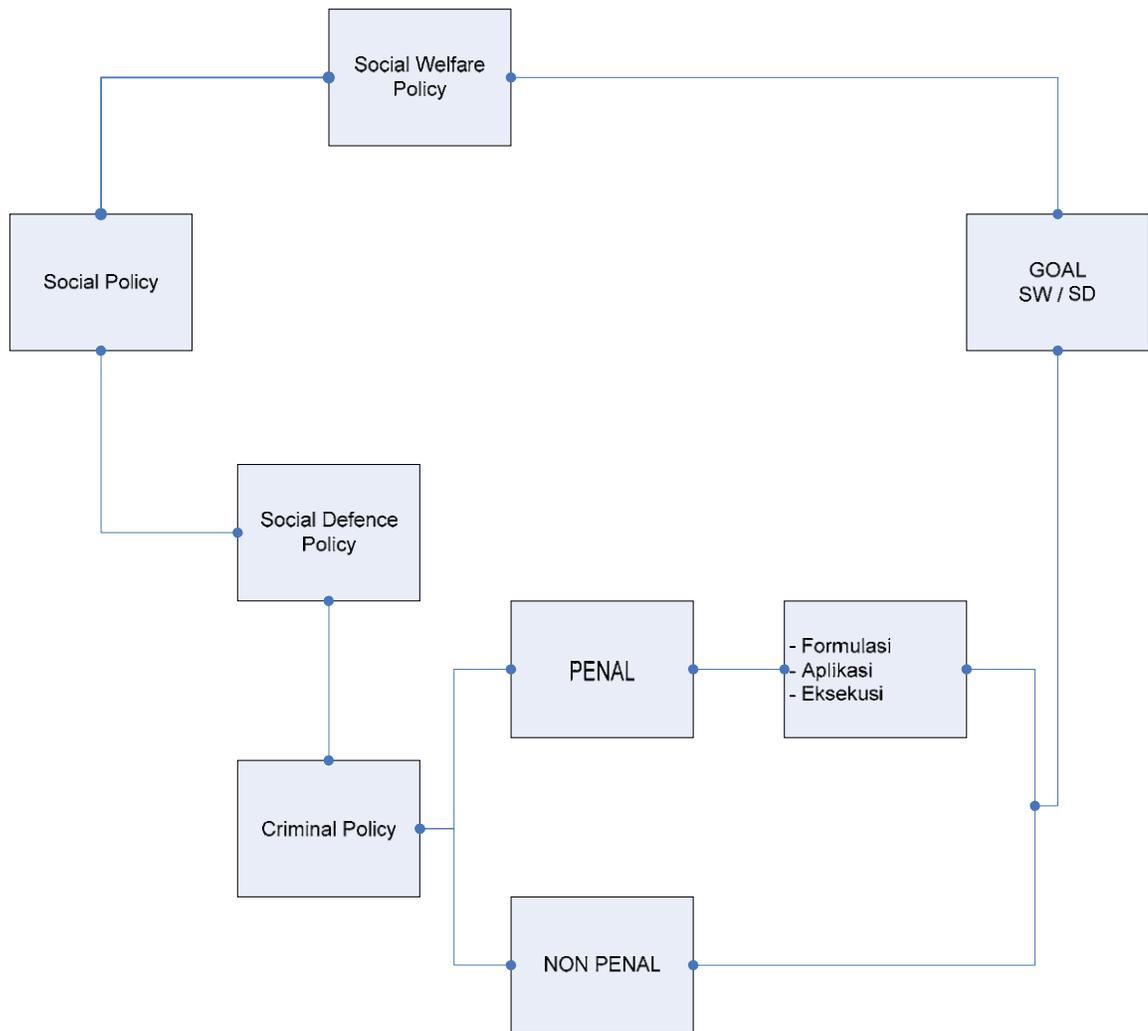
Begitu pula adalah tidak terlalu benar apabila kita menilai bahwa tidak ada yang bisa diharapkan dan diandalkan oleh Polri, karena seakan-akan Polri selama ini hanya berdiam diri saja. bahwa tindakan, perbuatan, karya, hasil kerja Polisi yang baik itu masih sangat besar ketimbang yang bernilai negatif. Bukti dari pernyataan itu adalah bahwa pembangunan yang berhasil dijalankan dewasa ini mustahil dapat dicapai tanpa kondisi aman, dan yang menjadi pilar utama dari kondisi aman tersebut adalah Polri.

## **B. Kebijakan Penanggulangan Tindak Pidana**

Kebijakan juga berarti; “pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran”. Sebagai suatu rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana pelaksanaan tindakan maka kebijakan merupakan suatu sistem.

Sebagai sistem, kebijakan penanggulangan tindak pidana merupakan sub sistem dari sistem Kebijakan Sosial (*Social Policy*). Kebijakan sosial dengan demikian dapat diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas dalam pelaksanaan suatu rencana bertindak pemerintah untuk mencapai suatu tujuan. Kebijakan sosial dalam berfungsinya mempunyai tujuan besar yakni “kesejahteraan masyarakat” (*social welfare*) dan “perlindungan masyarakat” (*social defence*). Kebijakan penanggulangan tindak pidana dapat diberi arti lain dengan “Kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*). Dalam kerangka *sistem policy*, *sub sistem criminal policy* secara operasional berupaya mewujudkan tujuan utama;

*social welfare* dan *social defence*. Sebagai sarana penanggulangan kejahatan, *criminal policy* dapat ditempuh melalui sarana penal (*penal policy*) dan sarana non penal (*non penal policy*). Barda Nawawi Arief dalam kajian *social policy* dan *criminal policy* ini memberikan bagan sistematis mengenai kebijakan tersebut.<sup>25</sup>



<sup>25</sup> Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007, halaman 78.

Tujuan *social welfare* (SW) dan *social defence* (SD) oleh Barda Nawawi Arief merupakan aspek *Immateriil* terutama nilai kepercayaan, kebenaran atau kejujuran atau keadilan. Dalam pelaksanaan tugas Polri dalam masyarakat terutama sebagai penegak hukum yang berupaya menanggulangi tindak pidana, maka skema yang dikemukakan Barda Nawawi Arief di atas dapat dipakai sebagai acuan tugas, bahwa upaya penanggulangan tindak pidana dalam pelaksanaannya perlu ditempuh melalui kebijakan integral (*integrated approach*) dengan memadukan antara *social policy* dengan *criminal policy* dan memadukan antara *penal policy* dan *non penal policy*.

Dalam menguraikan berbagai segi negatif dari perkembangan masyarakat, Sudarto menegaskan bahwa upaya “minta bantuan” kepada hukum pidana sebagai sarana penanggulangan tindak pidana hendaknya atau harus dipertimbangkan paling akhir. Hukum pidana mempunyai fungsi subsidier artinya baru digunakan apabila upaya-upaya lain diperkirakan kurang memberi hasil yang memuaskan atau kurang sesuai. Akan tetapi kalau toh hukum pidana akan dilibatkan, maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal terutama pada tujuan “perlindungan masyarakat” (sebagai *planning for social defence*). Rencana perlindungan masyarakat ini harus merupakan bagian integral dari *planning for national development* (rencana pembangunan nasional).<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Sudarto, direformulasi oleh penyusun dari buku Hukum Pidana dan perkembangan masyarakat, Sinar Baru, Bandung, 1983, halaman 34.

Sehubungan dengan integrasi antara rencana perlindungan masyarakat dengan rencana pembangunan nasional, berikut ini disampaikan berbagai ketetapan internasional yang menunjang integrasi tersebut; Kongres PBB ke-4 tentang “*Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*” tahun 1970 membicarakan masalah pokok “*Crime and Development*” juga pernah menegaskan :<sup>27</sup>

*“any dictionary between a country’s policies for social defence and its planning for national development was unreal by definitions”.*

Penegasan Kongres di atas memberikan makna pentingnya integrasi antara kebijakan perlindungan masyarakat dengan rencana pembangunan nasional, bahkan Kongres menegaskan hal tersebut jangan didekotomikan.

Akhirnya Sudarto menegaskan bahwa dilibatkan hanya hukum pidana dalam *social defence planning*, harus diingat atau harus diakui bahwa penggunaan hukum pidana ini merupakan penanggulangan sesuatu gejala (“*kurieren am symptom*”) dan bukan suatu penyelesaian dengan menghilangkan sebab-sebabnya.

---

<sup>27</sup> Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, halaman 5.

Dilibatkannya hukum pidana sebagai sarana penanggulangan tindak pidana sebagaimana diuraikan diatas, terutama ke masalah kemampuan hukum pidana sendiri, bahwa dia menduduki posisi subsidier, kemampuannya hanya pada penanggulangan atas gejala, bukan menanggulangi penyebab, membuktikan sifat terbatasnya kemampuan hukum pidana tersebut. Terlebih lagi jika dihubungkan dengan masalah biaya yang harus dikeluarkan negara jika hukum pidana dilibatkan tentu teramat besar. Sudarto mengingatkan, bahwa upaya melakukan kriminalisasi mencakup syarat; tujuan hukum pidana, penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki, perbandingan antara sarana dan hasil serta kemampuan aparat penegak hukum.

Dalam kaitannya kinerja Polri, maka syarat “kemampuan aparat penegak hukum” layak menjadi perhatian dalam pelaksanaan tugasnya. Makna kemampuan tidak sekedar diberi makna kuantitas atau jumlah personel Polri, yang lebih utama justru pada kualitas personil Polri tersebut. Kualitas personil Polri mencakup, tingkat intelektualitas, moral, kinerja, kedisiplinan, ketegasan, keteladanan dan ketaqwaannya. Semua persyaratan itu amat berpengaruh pada citra Polri.

Dalam upaya kebijakan, penanggulangan tindak pidana (*criminal policy*), G. Peter Hoefnogels menggambarkan ruang lingkupnya sebagaimana direferensikan oleh Barda Nawawi Arief dan dianalisa oleh penulis sebagai berikut. G. Peter Hoefnogels menggambarkan, bahwa kebijakan kriminal (*criminal policy*) mencakup;

pertama, mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pidana lewat media massa; kedua, penerapan hukum pidana (kriminologi praktis) dan ketiga, pencegahan tanpa pidana yang meliputi: politik sosial, rencana kesehatan mental masyarakat, dan lainnya.

Gambaran Hoefnagels mengenai “pencegahan tanpa pidana, menunjukkan sifat non penalnya dari fungsionalisasi *criminal policy* yang berarti lebih menitikberatkan pada sifat preventif, sementara penggunaan sarana penal lebih bersifat represif”. Sudarto memberikan pemahaman, bahwa tindakan represif, pada hakikatnya juga dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas.

Kebijakan penanggulangan tindak pidana melalui jalur non penal ini oleh Barda Nawawi Arief dikatakan, bahwa jalur ini lebih bersifat pencegahan terjadinya kejahatan, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif untuk penyebab terjadinya kejahatan. Dalam bidang lalu lintas, yang pada esensinya adalah dinamika menggunakan sarana jalan raya, maka kemungkinan timbulnya pelanggaran lalu lintas menjadi perhatian utama Polri. Perhatian utama oleh Polri terhadap tindak pelanggaran lalu lintas merupakan keniscayaan, sebab tindak pelanggaran lalu lintas tersebut dapat menjadi penyebab terjadinya kecelakaan lalu lintas. Sebagaimana Barda Nawawi Arief katakan, bahwa faktor- faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan antara lain berpusat pada masalah-masalah atau kondisi- kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan kejahatan.

Masalah atau kondisi sosial tersebut kalau dikaitkan dengan bidang lalu lintas dapat berupa; kualitas pemakai jalan dalam mengemudikan kendaraannya, kondisi prasarana (jalan), kondisi kendaraannya dan perbedaan volume pemakai jalan dengan prasarana (jalan) yang tersedia dan yang tidak kalah pentingnya adalah profesionalisme Polri dalam upaya penegakan hukum.

Profesionalisme Polri dalam menjalankan tugas dan kewenangannya merupakan dambaan semua bangsa di dunia, termasuk Indonesia, karena peran yang dimainkannya sangat komprehensif mencakup perannya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, pengayom dan pelayan masyarakat, dan sebagai penegak hukum.<sup>28</sup> Sebagai seorang profesional, Polri dipersyaratkan harus mempunyai keahlian khusus yang diperoleh melalui “pengalaman latihan” sejalan dengan kompetensi intelektualnya. Persyaratan lain yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa seorang polri profesional harus memiliki kesadaran untuk mengabdikan segala kemampuan tersebut untuk pelayanan masyarakat.

Karakteristik yang menjadi ukuran profesionalisme sesungguhnya sangat banyak (puluhan), namun menurut Charles H. Lavine (1977:33 dst.) sebagaimana dikutip oleh Muladi, terdapat beberapa karakteristik dasar seperti: (1) *skill based on theoretical knowledge*; (2) *required educational and training*; (3) *testing of competence (via exam, etc)*; (4) *organization (into a professional association)*;

---

<sup>28</sup> Selain polisi, yang tercakup pula sebagai seorang profesional adalah dokter, notaries, wartawan, dosen, insinyur, pengacara, psikolog dan lain sebagainya. Dari sekian profesi tersebut, ada yang memiliki klien secara personal, tetapi ada pula yang tidak memiliki klien secara pribadi dan ditugasi di suatu korporasi.

(5) *adherence to a code of conduct; and (6) altruistic service.*<sup>29</sup>

Dalam pengabdianya kepada masyarakat yang bercita-citakan kehidupan yang tertib, aman sentosa dan sejahtera sesuai dengan amanat para leluhur untuk menciptakan masyarakat yang “**tata-tentrem-kertaraharja**”, maka lahir dalam jiwa Polri yang insyaf akan pedoman hidup yang tertuang dalam “**TRIBRATA**”, yaitu

**Satu** *Berbakti kepada nusa dan bangsa dengan penuh ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa;*

**Dua** *Menjunjung tinggi kebenaran, keadilan dan kemanusiaan dalam menegakkan hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;*

**Tiga** *Senantiasa melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat dengan keikhlasan untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban.*

Ketiga asas tersebut dapat disimpulkan sebagai “**bhakti-dharma-waspada**” diharapkan dapat diterapkan di dalam tugas profesional seorang anggota polisi.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Menurut Charles H. Lavine (1977:33 dst.) sebagaimana dikutip oleh Muladi, bahwa yang menjadi karakteristik profesional antara lain: (1) *skill based on theoretical knowledge*; (2) *required educational and training*; (3) *testing of competence (via exam, etc)*; (4) *organization (into a professional association)*; (5) *adherence to a code of conduct; and (6) altruistic service* (kf. Muladi, “Kejahatan Lingkungan Profesional” dalam *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Badan Penerbit Undip, 1995).

<sup>30</sup> E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum: Norma-norma Bagi Penegak Hukum*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1995, halaman 160-164.

Menyadari akan prinsip-prinsip dasar profesionalisme polisi tersebut, maka Muladi berpendapat bahwa credo yang sebaiknya dikembangkan adalah “menjadikan polisi bukan sebagai pelanggar HAM, tetapi berada di garis terdepan dalam memperjuangkan HAM”. Credo ini merupakan kunci yang sangat menentukan efektivitas lembaga kepolisian, yang dampak positifnya akan segera dapat diukur dan dirasakan, seperti meningkatkan kepercayaan dan sikap kooperatif masyarakat, penyelesaian konflik secara damai, dan proses yuridis ke pengadilan dapat berhasil dengan baik. Dengan demikian, citra positif dari polisipun akan melekat dibenak masyarakat, seperti polisi sebagai pengaman dan penertib yang bijaksana, sebagai penegak hukum yang jujur dan adil, sebagai tokoh panutan dalam menghargai hukum, dan sebagai aparat yang proaktif dalam menghadapi persoalan di masyarakat.<sup>31</sup>

Menurut Achmad Ali, citra polri di mata masyarakat, sebenarnya juga tidak terlepas dari persepsi keliru warga masyarakat terhadap karakteristik pekerjaan Polri. Ketika Polri melakukan kekerasan dalam melaksanakan tugasnya menghadapi penjahat misalnya, masyarakat dan pers terlalu cepat mempersalahkan mereka, tanpa memahami bagaimana karakteristik pekerjaan Polri yang menyadari akan prinsip-prinsip profesionalisme Polri sebagaimana

---

<sup>31</sup> Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia dan reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: The Habibie Center, 2002, halaman 276.

diuraikan di atas, maka Polri Polres Bantul dalam menjalankan profesinya mau tidak mau harus mampu memadukan secara seimbang dua doktrin Polri yang memiliki tekanan berbeda, yakni doktrin *the strong hand of society* (tangan yang keras/kuat bagi masyarakat = pelayan yang keras bagi masyarakat) dan *the soft hand of society* (tangan yang lembek/lembut = pelayan yang lembut bagi masyarakat). Doktrin *the strong hand of society* adalah doktrin kekuasaan, yang menunjukkan Polri dalam jenjang vertikal ketika berhadapan dengan rakyat, karena ia diberi sejumlah kewenangan yang tidak diberikan kepada lembaga lain dalam masyarakat, seperti menangkap, meggeledah, menahan, menyuruh berhenti, melarang meninggalkan tempat, dan sebagainya. Dalam konteks demikian itu, hubungan antara Polri dan rakyat bersifat “atas-bawah” atau hirarkis, di mana Polri ada pada kedudukan memaksa sedangkan rakyat wajib mematuhi”.<sup>32</sup>

Sementara doktrin *the soft hand of society* adalah “kemitraan” dan “kesejajaran”, di mana polisi dan rakyat berada pada posisi yang sama dengan hubungan yang bersifat “horizontal”. Tugas yang diberikan kepada Polri di sini adalah untuk mengayomi, melindungi, membimbing dan melayani rakyat. Contoh dari tugas yang demikian itu antara lain: membantu menyelesaikan perselisihan antara warga masyarakat, membina ketertiban, mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat, memelihara keamanan, ketertiban lalu lintas dan keselamatan jiwa raga, harta benda.

---

<sup>32</sup> Satjipto Rahardjo, “Membangun Polisi Indonesia Baru: Polri dalam Era Pasca-ABRI”, *Makalah Seminar Nasional Polisi Indonesia III*, yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Kepolisian Fakultas Hukum UNDIP Semarang tanggal 22-23 Oktober 1998, halaman 5.

### C. Pelanggaran Lalu Lintas

Pelanggaran lalu lintas tertentu atau sering disebut dengan tilang merupakan kasus dalam ruang lingkup hukum pidana yang diatur dalam UU No 22 tahun 2009. Menurut data laporan akhir tahun, angka pelanggaran lalu lintas dari tahun 2008 - 2012

No	Tahun	Jumlah Pelanggar
1	2008	18.444
2	2009	14.325
3	2010	13.176
4	2011	25.015
5	2012	17.107

Sedangkan data jumlah angka kecelakaan dari tahun 2008 -2012

No	Tahun	Jumlah laka	MD	LB	LR
1	2008	410	63	67	605
2	2009	1629	62	233	2575
3	2010	1463	33	51	2330
4	2011	1264	134	27	1936
5	2012	1420	6	1	179

Tingginya angka pelanggaran lalu lintas merupakan salah satu penyebab terjadinya kecelakaan lalu lintas yang terjadi dengan mengambil tindakan yang tegas terhadap pelanggaran lalu lintas tanpa kecuali akan merubah tingkah laku pengemudi pada gilirannya meningkatkan keselamatan dalam berlalu lintas.

Data yang dikemukakan di atas menunjukkan adanya korelasi antara pelanggaran lalu lintas dengan kecelakaan lalu lintas. Penyebabnya dapat diklasifikasi yaitu; faktor pengemudi / ketaatan mematuhi peraturan lalu lintas, prasarana jalan dan juga faktor cuaca (misal jalan licin karena hujan). Terhadap tindak pidana/pelanggaran lalu lintas dilakukan upaya penanggulangan dilakukan baik secara preventif melalui operasi rutin/razia dan operasi khusus, maupun secara represif melalui sidang pengadilan. Dari data pelaku pelanggaran dapat diklasifikasi dalam usia dan jenis pekerjaan. Berdasarkan usia, maka usia antara 16 tahun hingga 30 tahun menempati urutan teratas dalam pelanggaran lalu lintas, sementara dari jenis pekerjaan, swasta dan pelajar menempati urutan teratas dalam pelanggaran lalu lintas. Keadaan di atas membuktikan kualitas kesadaran hukum masyarakat (pemakai jalan) belum memenuhi himbauan disiplin nasional. Upaya Polri dalam penegakkan bidang lalu lintas juga dilakukan dengan melakukan tindakan “menegur” pelaku atas “peringatan” oleh Polri di jalan.

Dalam melaksanakan fungsi bimbingan dan penyuluhan masyarakat terutama yang berkaitan tindak pidana / pelanggaran lalu lintas, Polri melakukan koordinasi dan arahan untuk tertib dalam berlalu lintas . Dalam pelaksanaan tugas kepolisian secara umum Polri melakukan patroli rutin pada seluruh wilayah

penugasan dan mengambil langkah-langkah pengaturan / pengamanan kegiatan publik termasuk menjamin ketertiban lalu lintas.

### **BAB III**

## **FAKTOR YANG MEMPENGARUHI CITRA POLRI DALAM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA PELANGGARAN LALU LINTAS**

### **A. Intern**

Dalam mengungkap faktor-faktor yang mempengaruhi citra Polri dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu-lintas, perlu diperkenalkan terlebih dahulu, bahwa kualitas citra Polri amat bergantung pada profesionalisme, intelektualisme dan moral / keyakinan yang ada pada diri Polri sendiri. Profesionalisme, intelektualisme Polri merupakan sumber daya pribadi, modal dasar dalam pelaksanaan tugasnya. Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan tugasnya pernah menjalani pelatihan dan pendidikan yang mengarah pada “Tindakan Polisi yang berorientasi pada masyarakatan”.

Tindakan Polri yang berorientasi kepada permasalahan (problem oriented Policing) pernah dilakukan dalam 4 (empat) tahap ; Tahap pertama : Scanning, Pada tahap ini Polri mengidentifikasi masalah-masalah besar seperti, pencurian dengan pemberatan pencurian kendaraan di pusat kota; Tahap kedua : Analisis, Pada tahap ini Polri dalam tindakannya berupa pengumpulan dan evaluasi informasi tidak hanya dari sumber umum tetapi juga sumber perorangan; Tahap ketiga : Respon, Pada tahap ini Polri menjalin kerjasama dengan badan-badan negara lainnya agar dapat mengambil tindakan tepat terhadap masalah yang dihadapi; Tahap keempat : Prediksi, Pada tahap ini Polri mengevaluasi efektifitas tindakan-tindakan yang telah dilakukannya, dianalisa dan diprediksikan

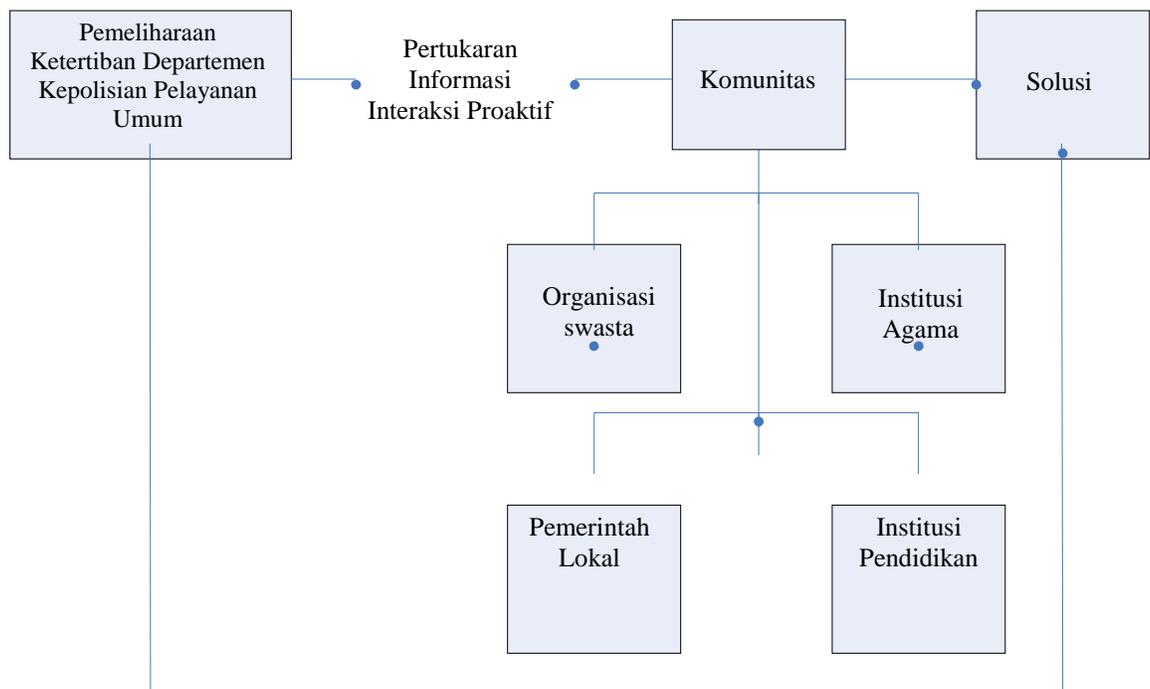
bagaimana upaya yang seharusnya dilakukan agar masalah yang dihadapi dapat ditanggulangi.

Keempat tahapan di atas membuktikan profesionalisme / intelektualisme Polri dalam mengatasi masalah yang timbul. Kemampuan Polri dalam menjalankan tugasnya, termasuk bidang penanggulangan pelanggaran lalu-lintas sangat ditentukan oleh kemampuan Polri dalam mengaplikasikan tahapan tersebut dalam bidang tugasnya. Kemampuan mengaplikasikan tahapan tersebut amat berpengaruh, merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi citra Polri dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu - lintas. Data yang telah tersaji dalam analisa permasalahan pertama menjadi bukti aplikasi profesionalisme / intelektualisme Polri dalam menangani pelanggaran lalu-lintas yang dilandasi kemampuan ; Scanning, Analisis, Respon dan Prediksi. Dengan demikian, faktor yang mempengaruhi citra Polri dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu-lintas yang pertama adalah faktor profesionalisme, intelektualisme Polri dilandasi kemampuan ; Scanning, Analisis, Respond dan Prediksi.

Implementasi kemampuan profesionalisme, intelektualisme Polri dalam mengatasi masalah masyarakat dengan melakukan survey ke lokasi munculnya permasalahan, misalkan ; kasus pembunuhan, perkosaan, penyerangan kepada petugas Kepolisian, mengemudi kendaraan (ngebut) dalam kondisi mabuk, masalah tawuran remaja antar sekolah. Tindakan seterusnya Polri melakukan scanning, analisis, respond dan akhirnya memprediksi pemecahan masalahnya.

Sebagai pelengkap kemampuan profesionalisme, intelektualisme Polri dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu-lintas yang melekat di

dalam citra Polri, berikut disampaikan dengan “pendekatan permasalahan dalam Tindakan Polri” / “*Problem Oriented Policing System Flowchart*”.



Sumber : Bureau For Municipal Police, Albany N.Y. 1990, diambil dari Proaktive Police Management (Manajemen Kepolisian Proaktif)

Dalam bagan, tampak bagaimana Kepolisian dalam menangani suatu masalah (solusi), sebagai *public services* melakukan pertukaran informasi, interaksi dan proaksi kepada komunitas seperti organisasi swasta, lembaga agama,

pemerintah daerah dan lembaga pendidikan. Penanganan masalah dengan model demikian pernah dan masih dilakukan oleh Kepolisian Resor Bantul dalam menangani masalah tindak pidana pelanggaran lalu-lintas terutama pelaku remaja. Kepolisian Resor Bantul bekerja sama dengan tokoh agama, sekolah-sekolah menengah, lembaga swadaya masyarakat dan juga Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul. Profesionalisme / intelektualisme Polri yang mempengaruhi citranya dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu-lintas dapat diungkap juga dari bagaimana Polri dalam melakukan tugasnya berorientasi pada masyarakat.

Kepolisian Resor Bantul memprogram kegiatan “taat beragama” sesuai dengan agama yang dianut masing - masing personel Polri. Program tersebut pelaksanaannya diawasi langsung oleh Kapolres Bantul. Program kegiatan “taat beragama” bagi personel yang beragama Islam, misalkan sholat Jum’at bersama di masjid yang didirikan di kompleks Kepolisian Resor Bantul. Pengajian rutin setiap malam Jum’at dengan pembicara ulama yang ada di kota Bantul. Personel yang beragama selain Islam, kegiatan “taat beragama”nya juga terawasi langsung oleh Kapolres Bantul. Faktor ketiga ini dapat juga disebut dengan faktor ketaqwaan Polri dalam kinerjanya menanggulangi tindak pidana pelanggaran lalu-lintas dan sangat mempengaruhi citranya. Faktor keempat yang tidak bisa dipisahkan dengan faktor ketiga / ketaqwaan adalah faktor “keteladanan”. Masyarakat Indonesia bersifat religius yang menempatkan pada porsi tertinggi terhadap pelaksanaan ketaatan beragama. Bagi pejabat setingkat Polres (Bantul) perhatian serius terhadap pelaksanaan ketaatan beragama setiap personel dapat menunjang kepemimpinan dan keteladanan dalam kepemimpinannya.

Keteladanan pemimpin berguna bagi setiap personel dengan agama yang diyakininya. Keteladanan pemimpin ada pada derajat “ketaqwaan” yang dimilikinya dan kondisi demikian amat berpengaruh terhadap ketenangan dan ketentraman personel polri dalam melaksanakan setiap tugasnya.

Bahwa personel Polri yang memiliki kualitas ketaqwaan, berdampak pada keteladanan kepemimpinannya dan pada gilirannya para personel akan berkurang dalam melakukan pelanggaran, penyalahgunaan wewenang dan akhirnya mengangkat citra Polri di mata masyarakat. Keteladanan pemimpin ditunjukkan oleh perilakunya dalam menjalankan perintah agamanya, maupun dalam kebersamaannya melaksanakan kegiatan dengan personelnnya.

## **B. Eksternal**

Masyarakat merupakan institusi tempat bertemunya segala kepentingan individu dengan ikatan peraturan yang mengatur perilaku para individu agar terjadi satu-kesatuan tertib hidup bermasyarakat. Pendekatan kemasyarakatan (dengan sasaran masyarakat) menjadikan tindakan Polri lebih bersifat proaktif. Kerjasama dengan anggota masyarakat (perseorangan maupun lembaga). Polri dapat mengantisipasi dan mencegah terjadinya tindak pidana. Dalam upaya penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu-lintas di jalan raya, peran polri sebagai penegak hukum harus memiliki kemampuan dalam memahami apa yang harus dilegalkan. Apa yang dilakukan Polri sebenarnya tidak sekedar menegakkan hukum, tetapi lebih dari itu dan bahkan lebih luhur yakni membina moral bangsa di jalan raya.

Upaya demikian jelas berpengaruh terhadap citra polri yang sampai saat ini masih dan selalu diupayakan kualitasnya. Agus Raharjo mengatakan bahwa hukum itu mempunyai tiga sifat ; menggonggong, menggigit dan mencekam. Ketiga hal tersebut harus dimiliki oleh polri dalam menjalankan tugasnya. Penguasaan terhadap ketiga sifat hukum tersebut akan memudahkan Polri dalam menerapkan hukum yang tepat pada momen tertentu. Penguasaan yang baik terhadap materi dan hakekat hukum akan membantu Polri dalam meningkatkan disiplin para pengendara kendaraan bermotor di jalan raya. Meningkatnya kesadaran dan disiplin masyarakat dalam berlalu-lintas tidak hanya didasarkan pengetahuan mereka pada “hukum yang menguasai jalan raya” tetapi masyarakatpun ingin memperoleh contoh yang baik dari Polisi di jalan raya.

Dengan demikian Polri merupakan cermin dan teladan bagi masyarakat dalam menjalankan peraturan lalu- lintas dan peran yang demikian harus disadari betul oleh Polri. Dalam setiap operasi tilang secara tidak langsung selalu dipertaruhkan citra polri, karena masyarakat terutama pemakai jalan langsung menilai kinerja polri. Juga menarik dan senantiasa menjadi bahan pembicaraan masyarakat adalah mudahnya kasus diselesaikan antara polri dan pelanggar lalu-lintas.

Dalam kuantitas apapun pelanggaran itu (misal, kelengkapan surat kendaraan tidak terpenuhi, melanggar rambu lalu-lintas atau lainnya) masyarakat sudah terbiasa menempuh cara praktis dalam menyelesaikan kasusnya dan terjadilah “perdamaian” antara polri dan pelaku. Upaya ini untuk menghindari prosedur hukum seterusnya sampai sidang pengadilan. Kepolisian Resor Bantul

berketetapan, perdamaian hanya terjadi jika kasus pelanggarannya cukup diberikan teguran oleh Polisi kepada pelaku. Kasus pelanggaran lalu-lintas yang pasti berproses ke tilang apabila kualitas pelanggarannya mengarah timbulnya kerugian pihak lain, misalkan menyerobot rambu lalu-lintas (*traffict light*) di perempatan jalan yang padat lalu lintas, melawan arus.

Apriori masyarakat mengenai mudahnya polisi diajak damai sangat mempengaruhi citra polri dalam upaya penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu-lintas. Peran mediator ini dapat dijadikan faktor kedua setelah profesionalisme, intelektualisme sebagai faktor pertama yang mempengaruhi citra polisi dalam upaya penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu-lintas di jalan raya. Faktor ketiga yang tak kalah pentingnya dari dua faktor terdahulunya yang amat berpengaruh pada citra polri dalam kinerjanya adalah moral dan keyakinan (ketaatan) nya dalam menjalankan agamanya. Ketaatan seseorang dalam menjalankan agamanya berbuah pada moral mereka. Setiap agama memberikan tuntutan hidup saat ini di dunia sampai menyongsong kehidupan kelak di akhirat.

Dengan demikian kinerja polisi lebih cepat direspon masyarakat dan yang paling mudah terjadi adalah munculnya kritik pada polisi. Kinerja buruk lebih tampak oleh masyarakat, kinerja baik sering dianggap biasa oleh masyarakat. Posisi yang tidak nyaman ini akan menjadi suatu kenikmatan apabila polisi dengan bijak mensikapi kritik masyarakat. Kritik ini amat berpengaruh pada kualitas citra polisi. Penegakan hukum lalu-lintas diperlukan tingkat kedisiplinan tinggi bagi masyarakat dan Polisi yang seimbang, disamping sama-sama mentaati peraturan.

Peraturan disusun dan dialamatkan bukan saja kepada masyarakat tetapi termasuk juga polisi sebagai aparat penegak hukum. Tidak mungkin sebuah rambu yang bertanda “semua kendaraan dilarang masuk” hanya berlaku untuk pemakai jalan berkendaraan bermotor oleh masyarakat, tetapi rambu demikian juga harus ditaati oleh Polisi. Disiplin dan taat pada peraturan oleh masyarakat dan Polisi merupakan sikap terpuji bagi kedua pihak.

Penegakan hukum berlandaskan sikap disiplin dan taat pada peraturan selalu diprioritaskan oleh Kepolisian Resor Bantul. Disiplin dan taat peraturan di jalan raya dimulai dari hal-hal tampak sepele sekali seperti ; menyeberang jalan lewat zebra cross bagi pejalan kaki atau lewat jembatan penyeberangan, berhenti ditempat yang rawan macet, mengangkut penumpang berlebihan merupakan contoh yang diprioritaskan penegakannya oleh Kepolisian Resor Bantul. Disiplin dan taat peraturan inilah yang amat berpengaruh pada citra polisi dalam upaya penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu-lintas. Penegakan disiplin dan taat peraturan menimbulkan sikap konsisten, konsekuen dan berkesinambungan berdasar nilai kaidah tertentu. Semua persyaratan penegakan disiplin dan taat peraturan adalah melalui pengabdian terbaik, Polisi perlu memiliki tingkah laku penuh hormat dan respek, bertindak dengan pikiran sehat, selalu sopan tetapi tegas dan mampu menciptakan keselarasan untuk mengajak masyarakat berpartisipasi menegakkan disiplin. Citra polisi akan baik jika masyarakat dan Polisi saling terjalin.

### **C. Faktor Penegakan Hukum dan Kewibawaanya**

Apabila faktor-faktor tersebut diasumsikan mempengaruhi proses penegakan hukum, maka dapat dikatakan bahwa taraf kewibawaan penegakan hukum tergantung pada faktor - faktor tersebut. Artinya, apabila faktor - faktor tadi mempunyai pengaruh positif ( karena secara substansial positif ), maka taraf kewibawaan penegakan hukum relatif tinggi. Namun, apabila pengaruhnya negatif (oleh karena secara substansial mengandung dampak), maka taraf kewibawaan penegakan hukum akan rendah atau menurun. Oleh karena itu pengaruh-pengaruh positif senantiasa harus diperkuat (dan dikembangkan), sedangkan pengaruh negatif atau dampaknya dinetralisasi (kalau tidak mungkin dihapuskan secara tuntas). Sehubungan dengan itu, maka dibawah ini akan dijelaskan secara garis besar perihal faktor-faktor tersebut.

#### a) Faktor Hukum.

Sebagaimana telah disinggung diatas, maka hukum mencakup unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Hukum perundang-undangan;
- b. Hukum adat;
- c. Hukum yurisprudensi;
- d. Hukum traktat;
- e. Hukum ilmuwan atau doktrin.

Secara ideal unsur-unsur itu harus harmonis artinya, tidak saling bertentangan. Disamping itu, maka dalam setiap unsurpun seharusnya tidak bertentangan. Misalnya, hukum perundang-undangan mengenai suatu

bidang seyogyanya tidak saling bertentangan dan demikian pula halnya dengan perundang-undangan yang mengatur masalah lain yang ada kaitannya. Misalnya, untuk masalah-masalah lalu lintas yang tidak boleh saling bertentangan adalah antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981;
- b. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002;
- c. Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009; dan seterusnya.

Kalau contoh perundang-undangan dapat dijadikan pegangan sementara, maka seyogyanya perundang-undangan mempunyai bahasa yang jelas. Sebenarnya bahasa perundang-undangan itu, disamping kejelasannya, harus sederhana dan tepat, oleh karena isinya merupakan pesan kepada warga masyarakat yang terkena perundang - undangan itu. Setiap perundang-undangan seharusnya merupakan pencerminan pelbagai pasangan nilai-nilai, misalnya :

- a. Nilai kebebasan dan ketertiban;
- b. Nilai perlindungan dan pembatasan;
- c. Nilai kekhususan dan keumuman;
- d. Nilai keluwesan dan keketatan;
- e. Nilai kesebandingan dan kepastian.

Hukum adat, hukum yurisprudensi dan hukum ilmuwan diharapkan mengisi kekosongan-kekosongan yang ada. Tidak mungkin hukum perundang-undangan mengatur semua segi kehidupan, dan tidak mungkin pula setiap perundang-undangan mengikuti atau mendahului

perkembangan yang ada dalam masyarakat. Ketertinggalan-ketertinggalan ini seyogyanya dan mungkin juga hukum traktat (khususnya pada hubungan-hubungan internasional).

Dengan demikian kesan salah yang timbul dalam masyarakat bahwa hukum hanya terdiri dari perundang-undangan belaka, seharusnya diinteralisasi untuk mencegah merosotnya wibawa penegakan hukum. Hal ini disebabkan, oleh karena dewasa ini ada anggapan kuat bahwa tanpa perundang-undangan hal-hal tertentu harus diatur tanpa upaya hukum. Hal itu tercermin dalam kenyataan dengan adanya proses deregulasi, debirokratisasi, dan seterusnya. Keadaan demikian malahan akan menghasilkan anomi dan disorganisasi.

Dengan demikian dikatakan bahwa kewibawaan penegakan hukum dari sudut hukumnya sendiri akan data pertahankan atau ditingkatkan, apabila :

- a. Hukum perundang-undangan sederhana, jelas dan tepat;
- b. Hukum perundang-undangan tidak saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal;
- c. Peringkat perundang-undangan adalah tegas sehingga menutup kemungkinan adanya produk perundang-undangan yang menyeleweng;
- d. Peningkatan peranan hukum adat, hukum yurisprudensi, hukum ilmuwan maupun hukum traktat untuk mengisi kekosongan dalam perundang-undangan.

b) Kepribadian atau mentalitas penegak hukum.

Kunci penegakan hukum yang adil dan kewibawaannya, untuk Indonesia khususnya adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum. Hal ini disebabkan, oleh karena ada kecenderungan yang kuat dikalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum. Artinya, hukum diidentikan dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum. Apabila sikap tindaknya hukumnya juga kurang baik (walaupun, misalnya, perundang-undangannya sudah cukup lengkap dan baik). Sebaliknya, apabila sikap tindak petugas atau penegak hukum dianggap adil, maka dengan sendirinya juga berkembang suatu persepsi bahwa hukumnya sudah cukup baik (dan benar).

Secara konsepsional, maka mentalitas atau kepribadian mencakup unsur-unsur, sebagai berikut :

- a. Pola interaksi sosial;
- b. Sistem nilai-nilai yang dianut;
- c. Pola berpikir;
- d. Sikap;
- e. Pola perilaku;
- f. Sistem kaidah-kaidah atau norma-norma.

Kalau sistem nilai-nilai dipergunakan sebagai tolok ukur, maka, pasangan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kewibawaan penegak hukum adalah usaha untuk menyasikan :

- a. Keahlakan dengan kebendaan;
- b. Kesendirian dengan kebersamaan;
- c. Kerahasiaan dengan keterbukaan;
- d. Kemampuan dengan kesempatan;
- e. Kepentingan karier dengan kedinasan.

Dalam kenyataan sering terjadi bahwa salah satu nilai menggantikan nilai lainnya. Umpamanya, ada kecenderungan bahwa nilai kebendaan lebih menonjol dan diusahakan untuk dapat menggantikan nilai keahlakan. Apabila hal itu terjadi, maka sebelum menjadi perilaku nyata kecenderungan itu merupakan suatu "*hazard*" (endapan bahaya) yang beraasal dari lingkungan penegak hukum sendiri, yang disatu pihak membahayakan profesi penegak hukum dan dilain pihak juga akan mengganggu pencari keadilan.

Apabila diperhatikan pola interaksi para penegak hukum dengan sesamanya maupun dengan masyarakat, maka ada kecenderungan kuat untuk memberikan tekanan yang besar pada hal-hal, sebagai berikut :

- a. Kekayaan materiil;
- b. Kekuasaan yang kadang - kadang tidak resmi;
- c. Impulsivitas dan emosi;
- d. Popularitas dengan mementingkan pencapaian target secara kaku.

Pola interaksi demikian kalau dipandang secara sosiologis, menimbulkan abstraksi yang mementingkan nilai-nilai, sebagai berikut :

- a. Kebendaan;
- b. Kebersamaan;
- c. Kerahasiaan;
- d. Kesempatan, dan;
- e. Kepentingan kedinasan.

Tekanan pada nilai-nilai tersebut menimbulkan kecenderungan untuk menutup kemungkinan berkembangnya nilai-nilai yang lebih kreatif dan positif. Pengaruhnya terasa pada pola berfikir dan sikap yang kadang - kadang muncul apabila harus dilaksanakan diskresi di lapangan dan dimuka masyarakat banyak.

Disamping faktor - faktor tersebut diatas, maka salah satu hal yang menyebabkan turunnya kewibawaan penegakan hukum apabila ditinjau dari sudut penegaknya adalah kenyataan, bahwa masyarakat Indonesia merupakan masyarakat majemuk atau pluralistis. Ada kecenderungan kuat dari penegak hukum untuk senantiasa mengusahakan keseragaman dalam penegakan hukum, yang kadang - kadang dilakukan tanpa memperhitungkan variasi-variasi prinsipiell yang merupakan kenyataan. Penegakan hukum di wilayah perkotaan sudah pasti lain dengan yang sifatnya dilakukan di pedesaan. Di wilayah perkotaan karena sifatnya yang sangat heterogen kadang-kadang diperlukan variasi-variasi. Keseragaman memang memudahkan pekerjaan, akan tetapi keseragaman ( misalnya dalam wujud kepastian hukum) belum tentu menghasilkan keadilan. Padahal, keadilan merupakan inti penegakan hukum yang berwibawa ( termasuk kewibawaan

para penegaknya ).

c) Fasilitas Pendukung.

Sebagaimana telah disinggung dimuka, maka fasilitas mencakup perangkat lunak dan keras. Suatu contoh dari perangkat lunak adalah, misalnya, soal pendidikan. Pendidikan yang diterima oleh para penegak hukum dewasa ini cenderung pada hal-hal yang praktis-konvensional saja. Pendidikan hukum pada taraf kesarjanaan, misalnya, banyak dikritik oleh pihak-pihak di luar Perguruan Tinggi, oleh karena tidak menghasilkan sarjana hukum siap pakai. Tujuan pendidikan hukum dewasa ini bukanlah untuk menghasilkan sarjana hukum siap pakai, akan tetapi sarjana hukum yang memiliki pengetahuan teoritis yang cukup yang kemudian dapat diterapkan dalam praktek.

Pendidikan praktis diperoleh di taraf lain, misalnya, pada pendidikan pasca sarjana atau spesialis. Sebagai reaksinya, maka dibentuk lembaga pendidikan formal yang tekanannya hanya pada soal-soal praktis belaka, lembaga mana terpisah dengan Perguruan Tinggi. Gejala ini akan menimbulkan kerancuan, oleh karena dalam profesi hukum ada pembagian kerja. Tidak semua sarjana hukum menaruh minat pada praktek dan tidak semua sarjana hukum menaruh minat untuk mengembangkan teori-teori belaka.

Yang sebenarnya diperlukan adalah suatu program pendidikan yang khusus bagi penegakan hukum. Program itu menggabungkan segi-segi teoritis dan praktis. Program demikian tidak harus dilakukan dalam

kerangka pendidikan kesarjanaan, akan tetapi cukup sebagai pendidikan non-gelar atau diploma saja. Masalah perangkat keras merupakan persoalan yang dewasa ini merupakan suatu "lingkaran setan". Fasilitas fisik yang cukup tidak mungkin ada apabila tidak ada anggaran yang cukup pula. Bahkan siap berfungsi apabila diperlukan. Untuk itupun diperlukan anggaran yang cukup. Kenyataan demikian menumbuhkan suatu jurang pemisah yang semakin lebar antara harapan dengan kenyataan yang dihadapi. Keadaan demikian rata-rata menimbulkan citra yang buruk dipihak penegak hukum.

d) Taraf Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum.

Setiap warga masyarakat atau kelompok, pasti mempunyai kesadaran hukum. Masalah yang timbul adalah soal tarafnya, yakni apakah tarafnya tinggi, sedang - sedang atau rendah. Kesadaran hukum sebenarnya merupakan suatu proses yang mencakup unsur-unsur, sebagai berikut : Pengetahuan hukum, pemahaman hukum, sikap hukum, dan perilaku hukum. Para sosiolog dan psikolog beranggapan, bahwa tingkat kesadaran hukum yang tinggi tercapai apabila warga masyarakat mematuhi hukum, sehingga perilakunya merupakan tingkah laku hukum. Sebenarnya pendapat demikian ada benarnya akan tetapi diperlukan pertimbangan terhadap faktor lainnya, yakni faktor yang menyebabkan warga masyarakat mematuhi hukum. Kepatuhan hukum itupun dari sudut penyebabnya ada derajatnya. Kemungkinan adalah, bahwa warga masyarakat mematuhi hukum, karena :

- a. Rasa takut pada sanksi negatif yang dijatuhkan apabila hukum dilanggar.

- b. Kepatuhan hukum terjadi karena warga masyarakat ingin memelihara hubungan baik dengan sesamanya.
- c. Kepatuhan hukum timbul untuk memelihara hubungan baik dengan penguasa.
- d. Kepentingan pribadi terjamin oleh hukum.
- e. Hukum yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai yang dianut.,

Berdasarkan konsep-konsep tersebut, maka dari sudut kepatuhan hukum masyarakat dapat dibagi dalam golongan-golongan, sebagai berikut :

- a. Golongan yang mematuhi hukum : kepatuhan tersebut seharusnya diperkuat, misalnya, dengan mengadakan penyuluhan hukum, pemberian imbalan pada panutan hukum, dan seterusnya.
- b. Golongan yang merupakan pelanggar hukum potensial. Potensi itu seharusnya dinetralisasi, sehingga tercegah sikap tindaknya yang nyata.
- c. Golongan pelanggar hukum yang harus ditindak mungkin dengan penjatuhan hukum atau penerapan "*maatreges*" tertentu.
- d. Golongan yang sedang menjalani hukum. Bagi mereka harus diadakan program – program yang bermanfaat agar jera, namun dipersiapkan untuk kembali ke masyarakat setelah masa hukumannya habis.
- e. Golongan bekas hukum : mereka harus mendapat tempat kembali dalam masyarakat. Masyarakat harus disiapkan agar bekas hukuman itu tidak mendapatkan dorongan-dorongan untuk mengulangi perbuatan-perbuatan negatif yang pernah dilakukannya di masa lampau.

Secara sepintas tampaknya wibawa penegakan hukum relatif tinggi, apabila derajat kesadaran hukum dan kepatuhan hukum juga tinggi. Pendapat demikian hanya sebagian benar, oleh karena kepatuhan hukum, misalnya, merupakan kesimpulan yang ditarik dari perilaku nyata. Namun apa yang ada dibalik perilaku nyata tersebut belum diketahui dengan pasti. Kepatuhan hukum karena rasa takut pada sanksinya (apabila melanggar), memerlukan pengawasan penegakan hukum yang ketat sekali. Pengawasan yang ketat memerlukan manusia, biaya dan waktu yang tidak sedikit. Kewibawaan penegakan hukum diukur dari kehadiran penegak hukum secara fisik (termasuk pola tingkah lakunya).

e) Kebudayaan.

Secara analitis-konsepsional terdapat pelbagai jenis kebudayaan, apabila dilihat dari perkembangannya dan ruang lingkupnya. Di Indonesia, misalnya, dikenal :

- a. *Super-culture*, yaitu kebudayaan nasional yang terwujud, antara lain dalam bentuk pandangan hidup, Undang-Undang Dasar, bahasa, dan seterusnya. Mungkin gejala ini dapat disebut kebudayaan nasional.
- b. *Culture*, yaitu kebudayaan suku-suku bangsa yang jumlahnya sekitar lima ratusan suku. Setiap suku mempunyai kebudayaan tersendiri yang merupakan identitasnya. Unsur-unsur tertentu kebudayaan suku ini mempunyai peranan dalam pembentukan kebudayaan nasional. Mungkin gejala ini dapat disebut kebudayaan suku atau kebudayaan daerah.
- c. *Sub-culture*, yakni kebudayaan khusus yang timbul dalam kebudayaan

suku atau daerah, yang serasi dengan kebudayaan induknya.

- d. *Counter-culture*, yaitu kebudayaan khusus yang bertentangan dengan kebudayaan induk atau kebudayaan nasional. Gejala ini dapat disebut sebagai kebudayaan tandingan.

Variasi kebudayaan yang demikian besarnya di Indonesia, menimbulkan persepsi-persepsi tertentu terhadap kewibawaan penegakan hukum. Variasi-variasi persepsi itu sangat sulit untuk diseragamkan karena sudah melembaga dan membudaya. Oleh karena itu seyogyanya pola penegakan hukum senantiasa disesuaikan dengan konsepsi setempat, sehingga akan memperkuat wibawanya. Kecuali variasi kebudayaan berdasarkan perkembangan dan ruang lingkupnya, maka hakekat kebudayaan yang melembaga dengan kuatnya juga perlu dipertimbangkan. Hakekat itu (untuk Indonesia) adalah apa yang disebut budaya rasa malu ("*shame-culture*").

Dari sudut tanggung jawab hukum budaya rasa malu ini merupakan suatu masalah yang sangat sulit untuk diatasi. Budaya rasa malu ini timbul karena pola sosialisasi pada anak-anak memang lebih menekankan pada rasa malu (kalau berbuat salah) daripada rasa bersalah. Rasa bersalah baru timbul setelah ada rasa malu, sedangkan rasa malu baru muncul apabila "ketahuan" oleh orang banyak.

Budaya rasa malu ini dengan sendirinya juga merupakan gejala pada penegak hukum. Justru budaya rasa malu inilah yang kadang-kadang menurunkan derajat kewibawaan penegakan hukum, oleh karena adanya

kecenderungan untuk menghindarkan diri dari tanggung jawab.

Hal-hal yang dijelaskan di atas sedikit banyak (mungkin) menimbulkan pesimisme tertentu, terutama pada pencari keadilan. Akan tetapi kenyataannya memang demikian. Untuk mengatasi faktor-faktor yang menurunkan kewibawaan penegakan hukum diperlukan kesadaran dan tindakan-tindakan yang nyata, kesadaran dan tindakan itu bukan selalu berasal dari masyarakat luas (pencari keadilan), akan tetapi justru dari para penegakan hukum sendiri. Pencari keadilan adalah orang-orang yang tidak berdaya dalam soal ini. Mereka hanya dapat menunjukkan bahwa hal-hal tertentu dirasakan tidak adil.

**BAB IV**  
**STRATEGI POLRI UNTUK MEMBANGUN CITRA**  
**DALAM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA**  
**PELANGGARAN LALU LINTAS**

**1. Intern Polri**

Strategi membangun citra Polisi sama dengan upaya kepolisian mengembalikan citra baiknya dalam pandangan masyarakat. Memacu kemitraan polri dan masyarakat menangkal gangguan kamtibmas, dapat dijadikan strategi Kepolisian (termasuk Polres Bantul) untuk membangun citranya dalam menanggulangi tindak pidana pelanggaran lalu-lintas.

Uraian berikut ini merupakan analisis tulisan Korry, sebagai berikut ;  
Membangun citra baik kepolisian merupakan persoalan penting yang dapat menimbulkan partisipasi masyarakat. Partisipasi / peran serta masyarakat dalam tugas polisi menanggulangi tindak pidana pelanggaran lalu-lintas tidak cukup hanya dengan himbauan semata. Himbauan akan berubah hanya nyata bila diimbangi dengan presensi untuk mengaktualisasikan himbauan tersebut. Karya nyata inilah yang dapat meringankan beban penderitaan masyarakat. Kepolisian Resor Bantul senantiasa menghimbau warga masyarakat agar para orang tua, guru, tokoh agama senantiasa mengingatkan para remajanya untuk “mewujudkan keselamatan” di jalan. Pakailah kelengkapan berkendara (seperti helm untuk sepeda motor, sabuk keselamatan untuk mobil), patuhi semua peraturan lalu-

lintas, hormati semua pemakai jalan dan lainnya. Himbauan ini oleh Kepolisian Resor Bantul disikapi dengan tindakan nyata berupa patroli periodik terprogram. Inilah upaya pemecahan terpadu dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu-lintas. *Integrated prevention effort* antara warga masyarakat (termasuk remaja) dan Kepolisian Resor Bantul sangat berdampak pada turunnya volume pelanggaran lalu-lintas. Data tersaji terdahulu dapat dijadikan ukuran keberhasilan upaya pencegahan terpadu ini.

Program terpadu terus hingga kini berjalan dan ada faktor lain yang menjadi salah satu penyebab naiknya volume pelanggaran. Salah satunya adalah kesadaran berlalu-lintas sangat rendah, terbukti ketaatan berlalu-lintas terjadi ketika petugas Kepolisian ada. Peluang pelanggaran terjadi saat Polisi sedang tidak siaga dan Polisi hanya bersiaga di tempat tertentu dengan waktu tertentu pula ; misal di Pos Polisi. Mengantisipasi kemungkinan timbulnya pelanggaran lalu-lintas, Polisi mampu menampilkan kewibawaan, simpatik dan rela mengesampingkan kepentingan pribadi demi untuk kepentingan warga masyarakat.

Korry dalam tulisannya, bahwa polisi harus menentukan posisinya apakah sebagai tokoh protagonis atautah tokoh antagonis. Sebagai tokoh protagonis berarti Polisi harus mengambil posisi dalam masyarakat atau melebur ke dalam aktivitas masyarakat, sehingga lebih mudah melakukan pendekatan dengan masyarakat, melakukan introspeksi diri dan mengantisipasi perubahan-perubahan yang terjadi dalam dinamika masyarakat. Kemampuan beradaptasi

dan menyatu dengan masyarakat akan memudahkan pekerjaan Polisi. Keakraban terjadi karena bersatunya Polisi dan masyarakat. Kondisi demikian membuat masyarakat menilai Polisi sebagai sosok pengayom, pelindung, pencipta keamanan dan penegak keadilan. Penilaian masyarakat terhadap Polisi yang demikian itulah yang dapat membangun citra baik Polisi di mata masyarakat.

Tokoh antagonis Polisi hanya dilakukan saat dia harus menyamar sebagai preman karena tugas mengharuskan dia menangkap seorang preman yang buron. Wajah angker dan rambut tak teratur merupakan sosok antagonis yang harus dijalani seorang Polisi untuk suatu tugas yang beresiko tinggi. Banyaknya kasus kriminalitas yang terjadi membuat Polisi semakin meningkatkan kewaspadaan dan tergugah untuk menjadi “Polisi” bagi diri sendiri. Hal ini sesuai dengan strategi yang sedang digulirkan oleh Polri melalui kemitraan antara Polisi dengan masyarakat (Polmas). Polisi sedang mereformasi diri, baik struktural, instrumental, maupun kultural. Reformasi yang dicanangkan ini tidak serta merta dapat berjalan dengan mudah, karena di dalam tubuh Polri sendiri masih belum secara optimal beradaptasi menerima reformasi yang terjadi, khususnya reformasi kultural.

Kapolres Bantul Dra. Sri Suari, Msi berharap agar reformasi berjalan secara bertahap tapi pasti. Kemampuan menjadi pelindung serta pengayom masyarakat (*serve and protect*) yang beretika serta menjalankan tugas berdasarkan hati nurani akan mampu merubah citra Polisi. Reformasi yang digulirkan Polri dengan melakukan berbagai pembenahan untuk membangun citra

yang pada ujungnya Polisi akan menjadi teladan riil bagi masyarakat. Reformasi struktural dengan melakukan perombakan organisasi reformasi instrumental berkaitan dengan penegakan peraturan perundang-undangan dan reformasi kultural dengan melakukan perubahan budaya dan yang terakhir ini merupakan reformasi yang tidak mudah dilakukan dalam waktu dekat.

Perubahan kultur dari militer ke sipil tidak serta merta merubah kultur yang ada sebelumnya. Oleh karena itu perubahan itu akan bertahap. Polisi harus menyadari dirinya sebagai pelindung dan pengayom masyarakat yang beretika karena dia merupakan bagian dari masyarakat. Polisi saat ini tidak mungkin lagi menerapkan prinsip militer "*Kill or to be Killed*" namun Polisi harus *fight crime* yang pada intinya memerangi kejahatan dengan tetap mempertahankan hak asasi manusia termasuk memberikan jaminan perlindungan bagi korban maupun saksi.

Paradigma arogansi yang kadang masih muncul harus dihilangkan. Untuk itu semboyan "*to serve and protect*" benar-benar dilaksanakan di awal secara universal. Proses rekrutmen yang lebih terbuka dari transparan bagi masyarakat (dapat diawasi), perkiraan karir yang baik dalam masa dinas, sehingga penerapan *reward and punishment* dapat sesuai dengan peraturan yang ada. Kiat reformasi yang digulirkan tidak bisa dipisahkan dari keteladanan personel Polisi sendiri disamping kedisiplinannya. Kedisiplinan harus menjadi sikap dasar dalam kehidupan kedinasan, keluarga dan masyarakat. Pembentukan lingkungan sosial yang menyadari pentingnya disiplin dalam kontribusinya pada kamtibmas sangat vital dalam memberikan andil pada makna disiplin itu sendiri. Keterikatan antara

Polisi dan masyarakat berdampak pada citra Polisi di masa depan. Menggunakan konsep berpikir demikian dengan tujuan mewujudkan kondisi kondusif, maka upaya pembenahan secara berkelanjutan menjadi bagian tak terpisahkan dari upaya reformasi.

Upaya lainnya melalui pembinaan rohani secara periodik dalam rangka meningkatkan keimanan dan moral anggota sehingga dalam segala aktifitas selalu dilandasi sikap jujur, adil dan bijaksana, disiplin dengan kesadaran sendiri tanpa harus diawasi sehingga memiliki etos kerja yang baik sehingga terbentuk sikap mental terpuji. Inilah yang dituju reformasi utamanya budaya, yaitu keteladanan Polisi bagi warga masyarakat yang berujung pada terbentuknya citra Polisi yang terpuji.

Strategi membangun citra dalam menanggulangi tindak pidana pelanggaran lalu-lintas dapat juga dilakukan dengan melakukan berbagai pembenahan terhadap Polisi yang berkaitan dengan keteladanan Polisi, profesionalisme Polisi. Polisi merupakan cermin hukum yang hidup dalam masyarakat. Polisi tidak pernah terpisah dengan masyarakatnya, karenanya wajar kalau masyarakat senantiasa menaruh perhatian pada kinerja Polisi. Oleh karenanya keteladanan Polisi menjadi faktor penentu dibangunnya citra Polisi.

Profesionalisme Polisi dapat dikaitkan dengan hak penyidikan yang menurut Pasal 2 PP No. 27 tahun 1983 berbunyi ;

“Pejabat Polri yang berhak menjadi penyidik adalah Pembantu Letnan Dua Polisi / AIPDA, bila dalam Institusi kepolisian pangkat tersebut tidak ada, maka ditetapkan yang berpangkat bintara”.

Pembenahan yang perlu dilakukan tentang kepangkatan penyidik Polri dikaitkan dengan profesionalisme / intelektualisme yaitu penyidik sarjana hukum. Alasannya sebagai bagian dari sistem peradilan pidana, disamping Jaksa dan Hakim, hanya Polisi yang tidak mensyaratkan kualitas pendidikan / intelektualisme.

Jaksa sebagai pejabat penuntut umum bergelar sarjana hukum, demikian juga Hakim. Jadi merupakan hal yang wajar bila sebagai upaya pembenahan Polisi untuk membangun citra Polisi disarankan bagi penyidik Polri juga bergelar sarjana hukum. Polisi merupakan ujung tombak sistem peradilan pidana, tentu masalah profesionalisme / intelektualisme menjadi perhatian utama.

Persepsi Polisi mengenai hukum pidana juga perlu pembenahan, sebab Polisi harus paham benar bahwa hukum pidana bukan satu-satunya sarana penanggulangan tindak pidana. Hukum pidana bagaikan pedang bermata dua (pidana) di satu sisi melindungi kepentingan hukum, di sisi lain melukai kepentingan hukum. Karenanya harus ekstra hati-hati menggunakan hukum pidana. Perlu dipahami, bahwa penggunaan hukum pidana hanya bersifat simptomatik / menanggulangi gejala bukan menanggulangi penyebab terjadinya tindak pidana. Penyebab terjadinya tindak pidana di luar jangkauan hukum pidana. Strategi membangun citra Polisi tidak dapat dipisahkan dengan bidang lalu-lintas.

Analisa berikut ini dapat menjadi pertimbangan dalam membangun citra Polisi. Penegakan lalu-lintas selalu merupakan salah satu fungsi Kepolisian karena terkait dengan peran Polisi untuk melindungi jiwa dan harta. Peningkatan produksi kendaraan bermotor yang diikuti dengan kenaikan angka kematian dan luka-luka akibat penggunaan kendaraan yang tidak semestinya, mendorong banyak Negara bagian untuk memberlakukan undang-undang tentang penggunaan kendaraan yang akan ditegakkan oleh pihak kepolisian. Pada saat ini walaupun ada Peraturan Polisi, tetapi angka kematian dan luka-luka akibat kecelakaan lalu-lintas terus meningkat setiap tahun.

Dari seluruh fungsi Polisi, penegakan berlalu lintas dianggap oleh banyak petugas merupakan hal yang paling menimbulkan frustrasi. Dalam pandangan masyarakat, pelaku pelanggaran lalu lintas bukan merupakan pelaku kejahatan sama sekali. Oleh karena itu, orang yang mendapat surat tilang tidak menganggap dirinya sebagai pelaku kejahatan dan sebaliknya acapkali kemarahan tertuju ke petugas dan pihak Kepolisian pada umumnya. Penegakan undang-undang lalu lintas yang kompleks itu menyebabkan timbulnya banyak alasan dari pelanggar lalu lintas. Polisi lalu lintas akan tetap merupakan penegak utama undang-undang lalu lintas dan kendaraan bahkan di masa depan.

Masalah yang terkait dengan lalu lintas akan tetap menjadi hal yang paling umum yang diproses oleh seluruh Instansi Kepolisian. Banyak petugas juga menganggap bahwa kejahatan terungkap dan bahkan terpecahkan melalui proses penegakan lalu lintas sehari-hari *dab traffic stop*.

Keteladanan seorang pemimpin dapat memberikan semangat personel dalam melaksanakan tugasnya. Keteladanan pemimpin berupa ; semangat, keinginan, nafsu kerja. Semangat demikian bisa terjadi bila pemimpin yang memiliki keteladanan tepat dalam memberikan motivasi kepada personel yang sedang menjalankan tugasnya. Keteladanan pemimpin terhadap personelnnya dapat ditempuh melalui upaya :

- a) Memperhatikan langsung ketika personel melakukan atau menjalankan tugasnya.

Pemimpin dikatakan memiliki keteladanan, bila dia setiap saat melakukan inspeksi mendadak ke lokasi personel bertugas. Bukan mencari kesalahan, tetapi memberi arahan bagaimana sebaiknya tugas dikembangkan dan bagaimana menjalin kerjasama dengan masyarakat.

- b) Memahami kebutuhan personel.

Keteladanan pemimpin terwujud kalau pemimpin memahami benar kebutuhan personelnnya meskipun kebutuhan tersebut amat kecil nilainya. Contoh nyata, pemimpin dalam waktu terprogram secara pribadi bersilaturahmi ke rumah anggota. Kepada istri atau keluarga personel anggota sang pemimpin menanyakan kebutuhan apa yang belum dapat memenuhi keperluan selama satu bulan. Bagi anggota baru atau pegawai sipil di lingkungan Polres biasanya pemenuhan kebutuhan satu bulan cukup sulit terpenuhi. Kedatangan pemimpin ke rumah personel anggota disamping membuat kebahagiaan tersendiri apalagi ditambah pemenuhan kebutuhan juga, diperhatikan inilah

keteladanan.

Masyarakat juga memiliki keperluan yang tidak selalu terpenuhi, apalagi kalau kebutuhan itu menyangkut soal keadilan dalam berurusan dengan Polisi dan pemimpin dengan keteladannya mengerti aspirasi masyarakatnya, yang bakal terjadi adalah suasana harmonis kehidupan dalam masyarakat dan kinerja Polisi.

c) Mencukupi kebutuhan tugas.

Terpenuhinya sarana kelancaran pelaksanaan tugas sering menjadi masalah yang banyak dibicarakan masyarakat. Misal mengenai pemenuhan bahan bakar kendaraan dinas yang jauh dari kurang jika dibandingkan dengan volume tugas rutin.

Keteladanan pemimpin paham akan kesulitan itu dan dia buktikan dengan memenuhinya. Terhadap personel anggota Polri yang prestasi kerjanya bagus, pemimpin tak segan-segan memberikan tambahan peringkat agar prestasi selalu ditingkatkan. Bagi personel anggota yang berperilaku menyimpang, pemimpin juga tak segan-segan memberikan sanksi meskipun teguran keras sampai ke sanksi pemecatan. Berbagai keteladanan lainnya yang amat berpengaruh pada citra polri meliputi ; keteladanan dalam memberikan dorongan kerja, dapat melalui surat, pengiriman barang ; keteladanan dalam kewaspadaan terhadap lingkungan baik dalam Polres maupun di luar Polres ; keteladanan dalam kesederhanaan dan keteladanan dalam kesetiaan kepada Negara, pimpinan dan tugas yang diembannya; keteladanan dalam kejujuran ; keteladanan dalam

membentuk generasi penerus.

Faktor yang berhubungan dengan kinerja Polri dan berpengaruh kepada citranya dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu-lintas adalah “pengembangan individu / personel Polri oleh pejabat tertinggi di Polres (Bantul)”. Upaya pengembangan individu personel Polri ini dapat ditempuh melalui berbagai cara, yaitu :

a. Menetapkan tanggung jawab dan wewenang kepada anggota

Dalam tingkatan Polres, dapat disusun wewenang dan tanggung jawab setiap pejabat dan dilengkapi dengan prosedur penjabarannya. Konsultasi dengan jajaran yang lebih tinggi seperti Polres bahkan Polda amat diperlukan dalam upaya menjabarkan tugas dan wewenang setiap pejabat kepolisian.

b. Memberikan catatan target yang ingin dicapai

Sasaran yang akan dicapai disusun secara periodik misalkan untuk kurun waktu satu tahun. Sasaran tahunan ini bisa *breakdown* dan sasaran triwulan dan dijabarkan lebih lanjut dalam sasaran target setiap bulan. Dalam upaya penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu-lintas Kepolisian Resor Bantul telah menetapkan sasaran tiap bulan, seperti operasi tilang setiap minggu pada daerah rawan kecelakaan lalu-lintas. Operasi mingguan juga dilakukan terutama pada malam minggu di jalur cepat untuk mencegah acara kebut-kebutan yang dilakukan para remaja.

c. Menyelenggarakan latihan untuk meningkatkan kemampuan

Pelatih yang langsung dipegang oleh Kapolres amat berpengaruh pada

kualitas kinerja personel anggota polisi. Polres Bantul dibawah asuhan pelatih Kapolres langsung memimpin pelatihan seperti ; penangkalan huru-hara, pelatihan menangani korban kecelakaan lalu-lintas, pelatihan bela diri. Semua bentuk pelatihan dilakukan oleh Polres Bantul dan hasilnya sangat efektif meningkatkan kualitas personil Polri dalam melakukan tugasnya, terutama tugas bidang lalu-lintas.

d. Menegakkan keadilan

Keadilan dapat diartikan sebagai memberikan sesuatu apa yang menjadi hak personel anggota Polisi. Penghargaan atas prestasi kerja personel anggota merupakan hak dan harus diberikan oleh pejabat Polres. Tindakan berupa sanksi atas pelanggaran personel anggota Polisi juga harus diberikan tanpa pandang bulu, siapa dan berpangkat apa dia. Untuk berbuat adil sangatlah sulit karena setiap anggota ditentukan juga oleh persepsi masing-masing terhadap apa yang dilihat dan dialaminya. Persepsi anggota terhadap suatu masalah sangat dipengaruhi oleh pengalaman, pengetahuan dan interes dirinya. Untuk itulah upaya menghindari persepsi yang kurang tepat terhadap suatu masalah diperlukan informasi sebanyak mungkin karena setiap informasi mempunyai nilai kebenaran dan ketepatan sendiri. Untuk mendapat informasi yang benar, tepat dan banyak diperlukan “sistem manajemen informasi”. Di Polres Bantul sistem manajemen informasi diserahkan koordinasinya kepada Wakapolres dan menugaskan Kasat Intel / Serse sebagai pejabat pelaksanaanya.

e. Berperan serta dalam pengambilan keputusan

Kapolres sebagai figur *the last decision maker* dalam memutuskan harus mempunyai bobot cepat, tepat dan memiliki nilai manajerial dan teknik seimbang terhadap permasalahan yang dihadapi, maka peran serta anggota berupa saran, masukan amat diperlukan. Bagi anggota yang dimintai saran, merupakan kebanggaan pada dirinya karena hal itu merupakan “esteem needs” (merupakan kebutuhan untuk dihargai). Dampaknya mendorong pemberi saran untuk bekerja lebih baik, karena dia merasa dimanusiakan oleh pimpinannya. Polres Bantul senantiasa menerapkan sikap demokratis meskipun tetap dalam kedisiplinan dalam hal penghormatan kepada atasan / senior. Contoh nyata, Kapolres mencari solusi pengalihan arus lalu-lintas dalam menghadapi mudik lebaran. Saran dimintakan kepada Kabag Ops, Kasat Lantas dalam mengambil keputusan yang hendak dibuat tentang pengalihan jalur lalu-lintas. Bagi Kapolres manfaat yang diperoleh dalam menyertakan saran bawahan adalah dukungan positif semua staf akan diperoleh.

f. Mengetahui prestasi anggota

Kapolres dan sinergi kerjasama dengan seluruh staf dan jajaran Polres lebih mengutamakan prestasi anggota daripada kekurangan anggotanya. Tidak berarti Kapolres mengabaikan kelemahan anggota, tetapi penghargaan terhadap anggota berprestasi dapat berdampak peningkatan prestasi kerja anggota.

g. Tepat dalam “*The Right man on the Right Job*”

Kualitas anggota yang diwujudkan pada prestasi yang dicapai anggota memudahkan Kapolres menempatkan pada jabatan tertentu yang tepat dengan prestasinya. Keputusan demikian menjadi motivator anggota untuk lebih maju lagi.

h. Memahami kebutuhan anggota

- a. Kapolres selaku pimpinan berupaya keras untuk mengetahui kebutuhan anggota dan pemenuhan kebutuhannya akan memacu dirinya untuk bekerja yang lebih baik. Polres Bantul berupaya memenuhi kebutuhan anggota meskipun nilainya kecil, misal soal kebutuhan menyambut Hari Raya Idul Fitri dapat meningkatkan antusias anggota pada pimpinannya.

Faktor yang lain mempengaruhi citra polisi dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu-lintas adalah menegakkan disiplin dan ketaatan masyarakat bersama Polisi.

Ada sebuah ungkapan ; “Kemitraan masyarakat dan Polri akan mewujudkan disiplin pribadi, disiplin masyarakat dan disiplin nasional”. Aparat penegak hukum ; Polisi, Jaksa, Hakim dan juga Pengacara, ternyata Polisi menduduki posisi yang populer. Jaksa, Hakim dan Pengacara dapat dikatakan sebagai penegak hukum gedungan, sedang Polisi adalah penegak hukum jalanan. Predikat demikian karena Polisi dalam kinerjanya selalu berinteraksi langsung dengan masyarakat, sehingga sulit mengatakan bahwa ada

jarak antara polisi dan masyarakat.

## **2. Fasilitas / Sarana Pendukung**

Pendekatan baru dalam penegakkan hukum berdasarkan pasal 249 ayat (3) huruf d Undang-Undang No. 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang berbunyi :

“dukungan penegak hukum dengan alat elektronik dan secara langsung “

Serta pasal 272 ayat(1)

“untuk mendukung kegiatan penindakan pelanggaran di bidang lalulintas dan angkutan jalan dapat digunakan peralatan elektronik ”

Ayat (2)

“hasil penggunaan peralatan elektronik sebagaimana di maksud pada ayat(1) dapat digunakan sebagai alat bukti”

Pendekatan ini merupakan pendekatan yang sangat efektif sebagaimana telah diterapkan di berbagai Negara, penegakan hukum seperti ini tidak pandang bulu dan dapat bekerja 1x 24 jam untuk meningkatkan efektivitas dari perangkat elektroniknya, biasanya perangkatnya dapat di pindah pindah dengan maksud masyarakat selalu merasa diawasi. Pengalaman di Inggris menunjukkan bahwa penggunaan kamera kecepatan dapat menurunkan angka kecelakaan 17%.

Pelanggaran yang bisa ditegakkan /ditangkap dengan peralatan elektronik ini meliputi :

1. Pelanggaran pelampauan batas kecepatan pada ruas jalan
2. Pelanggaran lampu merah pada persimpangan

3. Pelanggaran yang ditemukan petugas patrol yang menggunakan peralatan elektronik pada saat menjalankan tugas khususnya yang menggunakan kendaraan patrol.

### **3. Eksternal dukungan masyarakat**

Hampir dalam setiap mengenai penegakan hukum, baik secara nasional maupun internasional, selalu dikemukakan bahwa keberhasilan usaha penegakan hukum sangat tergantung pada kondisi dan dukungan partisipasi masyarakat secara luas. Demikian pentingnya masalah ini sehingga dari berbagai pertemuan itu dapat disimpulkan, bahwa keberhasilan strategi penegakan hukum dan strategi penanggulangan kejahatan justru terletak pada keberhasilan menangani kondisi dan dukungan masyarakat ini. Sehubungan dengan sangat sentral dan strategisnya masalah ini sebagai berikut:

- (1) bahwa dukungan masyarakat sangat diperlukan untuk keberhasilan tugas-tugas Polisi; ketidak pahaman masyarakat akan tujuan dan fungsi Polisi disebabkan oleh adanya pengaruh atau hubungan negatif antara Polisi dan Masyarakat.
- (2) Sehubungan dengan hal itu perlu dikembangkan program-program dialog yang lebih luas antara Polisi dengan anggota masyarakat, mulai dari penyebarluasan Polisi ke jalan-jalan (ke tengah-tengah masyarakat) sampai pada usaha-usaha pendidikan masyarakat dengan penekanan pada misi, bahwa “Polisi merupakan bagian tak terpisahkan dari masyarakat dan bahwa sebagian besar Polisi digunakan untuk tugas-tugas yang berorientasi pada

pelayanan daripada tugas-tugas penegakan hukum”. (*the police were a part of and not separate from the community and that the majority of a policeman’s time was spent on “service-oriented” task rather than on law enforcement duties*) : perlunya dikembangkan panel bersama antara Polisi dengan berbagai lapisan masyarakat mengenai usaha-usaha pencegahan kejahatan, di samping adanya suatu badan/lembaga bersama yang mendiskusikan masalah-masalah yang berhubungan dengan kepentingan bersama antara Polisi dan warga masyarakat;

- (3) Usaha-usaha khusus hendaknya juga dilakukan untuk membuat peka masyarakat akan keberadaan organ-organ penegak hukum dan sejauh mungkin dilakukan usaha untuk mengurangi atau meringani prosedur penegak hukum bagi warga masyarakat dengan melakukan kunjungan ke rumah-rumah atau tempat-tempat mereka bekerja daripada memanggil atau meminta mereka untuk datang melapor ke Kantor Polisi;
- (4) Dalam membina hubungan baik antara Polisi dan Masyarakat, kongres juga menekankan pentingnya hubungan kerja sama antara Polisi dan media komunikasi; namun Kongres juga menyoroti kelemahan media komunikasi yang dalam pemberitaannya lebih dramatis, dan aspek kekerasan dari fungsi Polisi, daripada menekankan pada tugas-tugas yang berorientasi pada pelayan (*“the service-oriented duties”*) yang dilakukan oleh Polisi. Ditegaskan pula oleh Kongres, bahwa pendekatan represif semata-mata akan mengasingkan atau menjauhkan masyarakat dan menyebabkan si

pelanggar hukum melawan usaha-usaha persuasif dan perubahan.

(5) Mengingat sangat sentralnya kedudukan dan peranan masyarakat, menekankan bahwa dipandang perlu untuk membina dan meningkatkan efektivitas “*extra legal system*” atau “*informal system*” yang ada di masyarakat dalam usaha-usaha penegakan hukum dan pencegahan kejahatan, antara lain dengan organisasi (lembaga/yayasan-yayasan) sosial dan keagamaan lembaga-lembaga pendidikan dan organisasi-organisasi volunteer yang ada di dalam masyarakat. Jadi diperlukan usaha-usaha untuk mendorong dan menumbuhkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat akan tujuan penegakan hukum dan pencegahan kejahatan.

(6) Selain masyarakat harus dipandang sebagai “*anti criminogenic*”, bahwa kecepatan perubahan masyarakat saat ini dapat menjadi faktor kriminogen (“*the current rate of social change might be in itself criminogenic*”). Artinya, timbul dan berubahnya bentuk-bentuk kriminalitas baru sering terjadi karena cepatnya perubahan-perubahan sosial, dan inilah yang diharapkan oleh Polisi saat ini. Sehubungan dengan hal ini, dinyatakan bahwa pada umumnya Polisi menangani masalah itu sebagaimana terjadi (apa adanya) dan pada saat terjadi, jadi lebih merupakan tindakan sesaat. Lebih baik apabila dilakukan penilaian yang lebih luas terhadap problem semacam itu dan usaha-usaha yang diambil untuk menangani masalah itu hendaknya dalam skala dan ruang lingkup yang lebih luas. Jadi strategi yang diambil atau direncanakan, tidak untuk situasi sesaat atau jangka waktu dekat tetapi untuk program

pemecahan jangka panjang, sehingga hasilnya dapat dirasakan masyarakat luas

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa polri dalam menjalankan tugas dan wewenangnya untuk penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu lintas agar selalu bersikap tepat dan terukur sehingga mendapatkan hasil yang maksimal :

1. Penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu lintas ; polisi harus mampu bersikap profesional dalam penanganan tindak pelanggaran lalu lintas serta mampu menjelaskan kepada masyarakat tentang prosedur “TILANG” sehingga masyarakat dapat menerima tindakan dari polisi, sehingga tidak terjadi kesalahpahaman antar masyarakat dan polisi serta mampu mewujudkan kondisi kekeluargaan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan lebih responsif, simpatik dan tidak membedakan siapapun yang berurusan dengan polisi.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu lintas dapat berasal dari berbagai factor baik dari intern polri sendiri, dari masyarakat sebagai pelanggar perundang-undangan dan faktor penunjang kerja sendiri.
3. Strategi yang perlu diambil kepolisian untuk membangun citranya dalam

menanggulangi tindak pidana pelanggaran lalu-lintas melalui integrated prevention effort antara warga masyarakat dan polisi. Di sisi lain reformasi diri merupakan upaya polisi dalam membangun kepercayaan masyarakat.

## **B. Saran**

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan yang penulis dapat maka penulis menyarankan supaya:

1. Polisi harus berani merubah sikap transparan dalam penindakan pelanggaran lalu lintas bagaimana prosedur tindak pelanggaran lalu lintas dan berapa denda yang harus dibayar oleh pelanggar sehingga masyarakat tidak salah paham terhadap uang denda yang akan dibayar untuk setiap pasal yang dilanggar.
2. Proses dalam disiplin berlalu lintas perlu ditanamkan sejak dini dari mulai bangku sekolah serta dibutuhkan kerjasama dengan masyarakat, karena faktor pendidikan dan kesadaran berlalu lintas yang tertib perlu didasari oleh kemauan dalam diri sendiri tentang arti keselamatan berlalu lintas. Sehingga penindakan pelanggaran lalu lintas dapat ditekan secara tidak langsung akan menekan angka kecelakaan lalu lintas di jalan.
3. Perlu ditanamkan sikap terhadap seluruh anggota polisi lalu lintas dalam setiap mengambil tindakan perlu dilandasi oleh "O2H" yaitu **Otot** dalam setiap bertindak harus tegas terukur bukan tegas ngawur, **Otak** dengan berfikir cerdas dalam tindakan yang diambil sesuai dengan hukum yang

berlaku, serta setiap tindakan harus dilandasi dengan *Hati* yang ikhlas sebagai pelindung, pengayom dan pelayan kepada masyarakat

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad, **“Polisi dan Efektifitas Hukum dalam Penanggulangan Kriminalitas”** dalam *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*. Jakarta: PT. Yasif Watampone, 1998.
- Box, Stevan **“Police crime”** dalam *Power, Crime and Mystification*. London & New York : Tavistok Publications, 1983.
- Bawengan, Gerson W. **Penyidikan Perkara Pidana dan Teknik Interogasi**, Jakarta : Pradnya Paramita, 1977. Denzin, Norman K. & Lincoln, Yvonna S., **Handbook of Qualitative Research**, London: SAGE Publications, 1994.
- Djamin, Awaloedin, **“Beberapa Masalah dalam kepolisian Negara Republik Indonesia” (1986) menggunakan istilah “pembinaan masyarakat” (BIMAS) untuk menunjuk tugas – tugas kepolisian yang bersifat pre-emptif.**
- Gosita, Arief, **Masalah Korban Kejahatan**, Jakarta: Akademik Presindo, 1993.
- Habib, A. Hasin, **Beberapa Catatan Mengenai Kepolisian, Makalah Seminar Nasional Polisi Indonesia III**, Pusat Studi Kepolisian Fakultas Hukum

Universitas Diponegoro, Semarang, 1998

Hadikusuma, H. Hilman, **Peradilan Adat di Indonesia**. Jakarta: CV. Miswar, 1989.

Indarti, Erllyn. **Diskresi Polisi**. Semarang : Lembaga Penerbit Universitas Diponegoro, 2000.

Kepolisian Negara Republik Indonesia. **Perpolisian Masyarakat**, Buku Pedoman Pelatihan untuk Anggota Polri. Jakarta: 2006.

Keputusan Kapolri No. Pol. : KEP/200/IX/2005, tanggal 7 September 2005 **tentang Rencana Strategis Polri 2005 – 2009 (Renstra Polri)**.

Kunarto, **Merenungi Kritik Terhadap Polisi**, Cipto Manunggal, Jakarta: 1995 Buku 1.

Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Teori – Teori dan Kebijakan Pidana**, Penerbit Alumni Bandung : 1983.

Nawawi Arief, Barda. **Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara**, CV Ananta, Semarang: 2000.

**Beberapa Aspek kebijakan Penegakan dari Pengembangan hukum Pidana, PT.**

Citra Aditya Bakti, Bandung: 1998.

\_, **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana**, Citra Aditya Bakti, Bandung: 1996.

Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan, Citra Aditya Bakti

” **Kapolri: Profesionalisme Polisi Belum Optimal**”. Berita Harian KOMPAS, 1 Juli 1995.

Naskah Akademik Grand Strategi Polri 2005 –2025 point 1.2.2 tentang “**Restorasi Sistem Keadilan Restorasi Sistem Keadilan: Restorative Justice**.”

Rahardjo, Satjipto, dalam Kopong Medan, Karolus dan rangka, Frans J.(Ed), **Sisi –sisi Lain dari Hukum di Indonesia**. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2003.

Surat Keputusan Kapolri No.pol : SKEP/360/VI/2005 tanggal 10 Juni 2005 tentang **Grand Strategis Polri Menuju 2005-2025**. Sutanto,” **Membangun Polri untuk menumbuh-Kembangkan Kepercayaan Masyarakat**”, MABES Kepolisian Republik Indonesia, Jakarta, 2006.

Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1981 **tentang Kitab Undang – Undang Hukum Acara Pidana (KUHP).**

Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2002 **tentang Kitab Undang – Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia**

Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2009 **tentang Undang-undang lalu lintas dan angkutan jalan (UULAJ)**