

**DISKRESI KEPOLISIAN DALAM PERKARA  
PELANGGARAN LALU LINTAS DI DAERAH  
POLDA SUMATERA UTARA**

**TESIS**

**OLEH**

**RINDU ARLESTON BUTAR-BUTAR  
NPM. 181803010**



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2020**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 14/12/21

Access From (repository.uma.ac.id)14/12/21

**DISKRESI KEPOLISIAN DALAM PERKARA  
PELANGGARAN LALU LINTAS DI DAERAH  
POLDA SUMATERA UTARA**

**TESIS**

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum  
pada Program Magister Ilmu Hukum  
Universitas Medan Area

**OLEH**

**RINDU ARLESTON BUTAR-BUTAR  
NPM. 181803010**



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2020**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 14/12/21

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)14/12/21

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**Judul** : Diskresi Kepolisian dalam Perkara Pelanggaran Lalu Lintas di Daerah Poldas Sumatera Utara  
**Nama** : Rindu Arleston Butar-butar  
**NPM** : 181803010

**Menyetujui**

**Pembimbing I**

**Pembimbing II**

  
**Prof. Dr. Ediwarman., SH., M.Hum**

  
**Dr. Marlina., SH., M.Hum**

**Ketua Program Studi  
Magister Hukum**

**Direktur**

  
**Dr. M. Citra Ramadhan., SH., MH**

  
**Prof. Dr. Ir. Refna Astuti Kuswardani, MS**

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya peroleh dan sanksi-sanksi lainnya dengan peraturan yang berlaku, apabila di kemudian hari di temukan adanya plagiat tesis ini.

Medan, 07 Agustus 2020

Yang menyatakan,



Rindu Arleston Butar-butar

## ABSTRAK

### DISKRESI KEPOLISIAN DALAM PERKARA PELANGGARAN LALU LINTAS DI DAERAH POLDA SUMATERA UTARA

**Nama** : Rindu Arleston Butar-Butar  
**NPM** : 181803010  
**Program Studi** : Magister Ilmu Hukum  
**Pembimbing I** : Prof. Dr. Ediwarman, SH, M.Hum  
**Pembimbing II** : Dr. Marlina, SH, M.Hum

Penggunaan diskresi sangat melekat dengan penyalahgunaan wewenang. Terdapat banyak kasus dimana anggota kepolisian menyalahgunakan kewenangan untuk memenuhi kepentingan pribadi dengan membuat penilaian yang salah terhadap situasi yang dihadapi di lapangan. Berdasarkan hal tersebut rumusan masalah dalam penelitian ini: 1) Bagaimana aturan hukum yang mengatur tentang kewenangan diskresi kepolisian dan lalu lintas jalan di Indonesia, 2) Mengapa kewenangan diskresi itu timbul dalam perkara pelanggaran lalu lintas di Daerah Polda Sumatera Utara, 3) Bagaimana kebijakan hukum mengatasi permasalahan yang timbul dari adanya diskresi kepolisian di Daerah Polda Sumatera Utara. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif, sedangkan teknik analisis data menggunakan deskriptif kualitatif. Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa diskresi kepolisian di atur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam UU Kepolisian pada pasal 18 ayat (1) dinyatakan bahwa: Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Dalam penerapannya, diskresi dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Diskresi dalam penanganan perkara pelanggaran lalu lintas pada Ditlantas Polda Sumut dilaksanakan dengan memperhatikan kondisi lapangan, khususnya agar tindakan kepolisian dalam penegakan hukum tidak menimbulkan gangguan terhadap aktivitas masyarakat. Beberapa bentuk kebijakan diskresi yang sering dilakukan adalah: membiarkan pelanggaran lalu lintas pada saat jam sibuk seperti pada pagi dan sore hari, melepaskan anak pelaku pelanggaran dengan alasan masih dibawah pengawasan orang tua. Disamping itu, personil Polantas juga sering melepaskan pelanggar lalu lintas tanpa penindakan berdasarkan penilaian sendiri atas kondisi yang terjadi di lapangan. Kebijakan yang diperlukan untuk mengatasi permasalahan yang timbul dari adanya diskresi adalah: membuat pembatasan terhadap kewenangan diskresi kepolisian dengan membuat aturan yang jelas mengenai bidang-bidang apa saja diskresi dapat dilakukan serta membuat persyaratan yang jelas mengenai aturan diskresi yang dimaksud, membuat kebijakan pembinaan mental dan spiritual untuk mendorong anggota kepolisian bertindak secara bertanggungjawab demi kepentingan umum, membuat sistem pengawasan yang lebih ketat sehubungan dengan penggunaan diskresi, serta atasan yang lebih tegas untuk memberi sanksi kepada bawahan yang menyalahgunakan diskresi. Disarankan perlu dibuat aturan hukum yang melakukan pembatasan yang jelas mengenai diskresi kepolisian, baik dengan membatasi ruang lingkup maupun dengan menetapkan syarat diskresi. Dalam penggunaan diskresi, sebaiknya atasan melakukan pengawasan yang ketat kepada bawahannya, sehingga kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang diskresi dalam penanganan perkara pelanggaran lalu lintas menjadi semakin kecil. Perlu dilakukan pembinaan mental dan spiritual kepada anggota kepolisian untuk mendorong anggota kepolisian bertindak secara bertanggungjawab demi kepentingan umum serta menghindari penyalahgunaan diskresi untuk kepentingan pribadi.

Kata Kunci: Diskresi, Kepolisian, Pelanggaran Lalu Lintas

## ABSTRACT

### **POLICE DISCRETION IN LAW OF TRAFFICKING VIOLATIONS IN NORTH SUMATERA POLDA AREA**

**Name** : Rindu Arleston Butar-Butar  
**NPM** : 181803010  
**Study Program** : Master in Law  
**Supervisor I** : Prof. Dr. Ediwarman, SH, M.Hum  
**Supervisor II** : Dr. Marlina, SH, M.Hum

*The use of discretion is inherent in the abuse of authority. There are many cases where police officers abuse their authority to fulfill their personal interests by making wrong judgments about situations faced on the ground. Based on this, the formulation of the problems in this study: 1) How the legal rules governing the discretionary authority of the police and road traffic in Indonesia, 2) Why the discretionary authority arises in cases of traffic violations in the North Sumatra Regional Police Region, 3) What is the legal policy overcome the problems arising from the discretion of the police in the North Sumatra Regional Police. The research method used is descriptive method, while the data analysis technique uses qualitative descriptive. The results of this study indicate that police discretion is regulated in Law No. 2 of 2002 concerning the Indonesian National Police. In the Police Act in article 18 paragraph (1) it is stated that: In the public interest of the Republic of Indonesia National Police officials in carrying out their duties and authorities, they can act according to their own judgment. In its application, discretion can be carried out in a very necessary condition by observing the laws and regulations, as well as the Professional Ethics Code of the Indonesian National Police. Discretion in handling cases of traffic violations at the North Sumatra Regional Police Directorate General of Traffic is carried out with due regard to field conditions, especially so that police actions in law enforcement do not cause disruption to community activities. Some forms of discretionary policy that are often carried out are: allowing traffic violations during rush hour such as in the morning and evening, releasing offenders' children on the grounds that they are still under the supervision of parents. In addition, Traffic Police personnel also often release traffic violators without action based on their own assessment of the conditions that occur in the field. Policies needed to overcome the problems arising from discretion are: making restrictions on the authority of police discretion by making clear rules on what areas of discretion can be made and making clear requirements regarding the intended discretionary rules, making policies on mental and spiritual coaching to encourage members of the police to act responsibly in the public interest, create a more stringent supervision system in connection with the use of discretion, as well as more stringent superiors to sanction subordinates who abuse discretion. It is recommended that a rule of law be made which makes clear restrictions on police discretion, both by limiting the scope and by setting conditions for discretion. In the use of discretion, superiors should exercise strict supervision of their subordinates, so that the possibility of abuse of discretionary authority in handling cases of traffic violations becomes smaller. It is necessary to develop mentally and spiritually for police members to encourage police members to act responsibly in the public interest and avoid misuse of discretion for personal gain.*

*Keywords: Discretion, Police, Traffic Violations*

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis mengucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan berkat kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul “Diskreasi Kepolisian Dalam Perkara Pelanggaran Lalu Lintas di Daerah Polda Sumatera Utara”.

Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

Dalam proses pengerjaan Tesis ini, peneliti telah mendapat bimbingan dari berbagai pihak, baik berupa materil, motivasi, spiritual, informasi maupun dari segi administrasi. Oleh karena itu sudah selayaknya penulis mengucapkan terimakasih kepada:

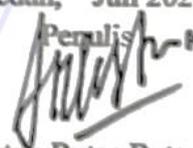
1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng., M.Sc, selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti K. MS, selaku Direktur Pasca Sarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Muhammad Citra Ramadhan, SH, MH selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area.
4. Bapak Prof.Dr. Ediwarman, SH, M.Hum, selaku Pembimbing I yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
5. Ibu Dr. Marlina, SH, M.Hum, selaku Pembimbing II yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

5. Ibu Dr. Marlina, SH, M.Hum, selaku Pembimbing II yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
6. Keluargaku yang tercinta, yang selalu memberikan dorongan dan semangat untuk segera menyelesaikan tesis ini.
7. Seluruh teman-teman di Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan saran dan kritik yang bersifat konstruktif dari para pembaca demi penyempurnaannya. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi pemerintah.

Medan, Juli 2020

Penulis



Rindu Arleston Butar-Butar

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>ABSTRACT</b> .....	ii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	iii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	v
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	6
1.3. Tujuan Penelitian.....	7
1.4. Manfaat Penelitian.....	7
1.5. Keaslian Penelitian .....	9
1.6. Kerangka Teori dan Konsepsi .....	11
1.6.1. Kerangka Teori.....	11
1.6.2. Kerangka Konsep.....	23
1.7. Metode Penelitian .....	24
1.7.1. Spesifikasi Penelitian .....	24
1.7.2. Metode Pendekatan .....	24
1.7.3. Lokasi dan Sampel.....	26
1.7.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengambilan Data.....	26
1.7.5. Analisis Data.....	27
<b>BAB II ATURAN HUKUM TENTANG KEWENANGAN DISKRESI KEPOLISIAN DAN LALU LINTAS JALAN DI INDONESIA</b> .....	28
2.1. Kewenangan .....	31
2.2. Diskresi .....	33

2.3. Penerapan Asas Diskresi.....	54
2.4. Aturan Hukum Kewenangan Diskresi Kepolisian dan Lalu Lintas Jalan di Indonesia.....	59
<b>BAB III KEWENANGAN DISKRESI ITU TIMBUL DALAM PERKARA PELANGGARAN LALU LINTAS DI DAERAH POLDA SUMATERA UTARA.....</b>	<b>66</b>
3.1. Pelanggaran Lalu Lintas.....	66
3.2. Tugas dan Fungsi Polda.....	74
3.3. Kewenangan Diskresi Timbul Dalam Perkara Pelanggaran Lalu Lintas di Daerah Polda Sumatera Utara.....	76
<b>BAB IV KEBIJAKAN HUKUM MENGATASI PERMASALAHAN YANG TIMBUL DARI ADANYA DISKRESI KEPOLISIAN DI DAERAH POLDA SUMATERA UTARA.....</b>	<b>92</b>
4.1. Kebijakan Pembatasan Kewenangan Diskresi Kepolisian.....	92
4.2. Kebijakan Sistem Pengawasan.....	95
4.3. Kebijakan Pembinaan Mental dan Spritual.....	97
4.4. Atasan Harus Lebih Tegas.....	99
4.5. Perlu Lebih Cermat dalam Menerapkan Diskresi.....	101
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>105</b>
5.1. Kesimpulan.....	105
5.2. Saran.....	106
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>107</b>

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 telah dinyatakan secara jelas bahwa cita-cita bangsa Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Mencapai cita-cita tersebut, pemerintah telah banyak menyelenggarakan pembangunan di berbagai bidang secara bertahap, yang dilaksanakan secara berkesinambungan. Berbagai pembangunan tersebut ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang adil dan makmur serta dapat dinikmati oleh seluruh bangsa Indonesia.

Rangka penyelenggaraan pembangunan nasional, pemerintah telah memberikan perhatian yang relatif besar pada bidang keamanan negara. Pentingnya keamanan negara tidak dapat diabaikan mengingat bahwa pembangunan tidak berarti atau tidak berguna kalau keamanan negara tidak terjamin. Terdapat banyak kasus bahwa pembangunan yang telah dicapai dapat runtuh dengan segera sebagai akibat terjadinya huru-hara yang tidak terkendali. Pembangunan yang sudah dicapai dengan pengorbanan besar menjadi sia-sia jika negara tidak dapat mengatasi segala bentuk ancaman yang sewaktu-waktu dapat mengganggu dan merusak keamanan nasional. Masalah keamanan negara perlu

mendapat prioritas terlebih dahulu sebelum pembangunan di bidang lainnya seperti pembangunan bidang ekonomi benar-benar dilaksanakan.

Keamanan negara telah ditetapkan menjadi tugas dan tanggungjawab Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Pada pasal 30 ayat (4) UUD 1945 dinyatakan bahwa: Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum. Artinya bahwa tugas utama kepolisian adalah untuk melaksanakan penegakan hukum, perlindungan serta pelayanan masyarakat. Tugas-tugas kepolisian lebih diarahkan kepada bagaimana cara menindak pelaku kejahatan dan pelanggaran serta memberikan perlindungan kepada masyarakat dengan cara memelihara ketertiban umum.

Pelaksanaan tugas-tugas kepolisian tersebut di atas maka anggota kepolisian harus dapat bekerja secara profesional serta mematuhi aturan-aturan hukum yang ada. Anggota kepolisian juga harus dilengkapi dengan peralatan fisik secara perangkat undang-undang (non fisik) untuk mendukung pelaksanaan tugasnya agar dapat berjalan dengan baik. Ketersediaan perangkat yang memadai dan disertai dengan profesionalisme yang tinggi maka diharapkan kepolisian benar-benar dapat mewujudkan diri sebagai pelindung yang mengayomi dan melayani masyarakat.

Kenyataannya kepolisian sering dihadapkan pada kendala pelaksanaan tugas, terutama kendala yang berhubungan dengan perangkat hukum atau undang-undang. Produk-produk hukum yang ditetapkan oleh pemerintah sering tidak

menjelaskan secara lebih rinci mengenai pelaksanaannya, sehingga pelaksanaannya menjadi sulit karena tidak adanya aturan hukum yang benar-benar dapat digunakan sebagai pedoman. Oleh karena itu kepolisian sebagai penegak hukum telah diberi kewenangan untuk membuat kebijakan dalam mengatasi setiap kendala yang dihadapi di lapangan, yang disebut dengan diskresi. Kebijakan tersebut dapat diterapkan di berbagai bidang tugas, baik dalam menangani kejahatan kriminal maupun dalam penyelesaian perkara pelanggaran lalu lintas jalan, sebagaimana di atur dalam undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Tugas kepolisian dalam lalu lintas jalan di atur dalam UU Kepolisian pada pasal 14 ayat (1) huruf b yang menyatakan bahwa: dalam melaksanakan tugas pokok, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan. Sedangkan kewenangan diskresi di atur dalam UU Kepolisian pada pasal 18 ayat (1) yang menyatakan bahwa: Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat **bertindak menurut penilaiannya sendiri**. Bertindak dengan penilaian sendiri disebut sebagai **diskresi**, tetapi diskresi hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dari uraian di atas jelas bahwa kepolisian diberi kewenangan untuk melakukan diskresi dalam menyelenggarakan dan menangani pelanggaran lalu lintas jalan berdasarkan penilaian sendiri. Diperhatikan bahwa diskresi yang menjadi kewenangan kepolisian mempunyai makna yang sangat luas karena tanpa adanya pembatasan yang jelas. Diskresi kepolisian sangat rentan penyimpangan dan penyalahgunaan sehingga perlu diberikan batasan dan pengawasan dari pimpinan.

Perlu disadari bahwa penggunaan diskresi sangat melekat dengan penyalahgunaan wewenang. Lord Acton dalam Tri Widodo menyatakan, bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*).<sup>1</sup> Artinya jelas bahwa setiap orang yang diberi wewenang cenderung terdorong untuk melakukan penyalahgunaan, terlebih jika penyalahgunaan tersebut dapat menguntungkan pribadi. Terdapat banyak kasus dimana anggota kepolisian menyalahgunakan kewenangan untuk memenuhi kepentingan pribadi dengan membuat penilaian yang salah terhadap situasi yang dihadapi di lapangan.

---

<sup>1</sup> Tri Widodo, 2005, *Hak Asasi Manusia (Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat)*, Refika Aditama, Jakarta, halaman 10.

Direktorat Lalu Lintas (Ditlantas) Polda Sumatera Utara merupakan bagian structural dari Kepolisian Daerah Sumatera Utara. Direktorat lalulintas bertugas menyelenggarakan dan membina fungsi lalu lintas kepolisian, yang meliputi penjagaan, pengaturan, pengawalan dan patroli, pendidikan masyarakat dan rekayasa lalu lintas, registrasi dan identifikasi pengemudi kendaraan bermotor, penyidikan kecelakaan lalu lintas dan penegakan hukum dalam bidang lalu lintas.

Jumlah data pelanggaran lalu lintas di Daerah Sumatera Utara tahun 2017 sampai 2019 dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1  
Rekapitulasi Pelanggaran Lalu Lintas  
Tahun 2017, 2018 dan 2019

Tahun	Tilang	Teguran	Jumlah
2017	255.723	88.842	344.565
2018	287.017	118.925	405.942
2019	254.7707	363.621	616.328

Sumber: Direktorat Lalu Lintas Kepolisian Daerah Sumatera Utara

Berdasarkan Tabel 1 dapat dilihat bahwa pelanggaran lalu lintas yang terjadi di Daerah Sumatera Utara mengalami peningkatan dari tahun 2017 sebanyak 344.565 menjadi 405.942 pada tahun 2018 dan 616.328 pada tahun 2019. Ditlantas banyak menangani perkara kecelakaan lalu lintas dalam rangka penegakan hukum dan ketertiban lalu lintas, yang dapat melibatkan anak-anak maupun orang dewasa sebagai pelaku dan sebagai korban. Penanganan perkara lalu lintas tersebut, penyidik Ditlantas sering dihadapkan pada berbagai kendala, terutama kendala pembuktian. Kendala utama yang dihadapi adalah sulitnya mendapat keterangan

yang benar-benar terjadi sebagai penyebab timbulnya kecelakaan, karena masyarakat yang menyaksikan kejadian enggan memberi kesaksian. Pada kondisi demikian, keterangan mengenai kronologis perkara akan semakin sulit diperoleh jika korban meninggal dunia, sehingga polisi hanya dapat mengandalkan keterangan pelaku kecelakaan, tetapi yang lebih sulit lagi adalah jika kecelakaan terjadi tanpa adanya saksi yang dapat dimintai keterangan, dan pelaku juga melarikan diri sehingga proses penyidikan tidak dapat membuat kasus menjadi terang. Kendala-kendala penyidikan yang disebutkan di atas tentu membutuhkan penilaian sendiri oleh penyidik kepolisian (diskresi) untuk menetapkan kebijakan lebih lanjut atas perkara yang ditangani. Oleh karena itu, penulis tertarik melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul: **Diskresi Kepolisian Dalam Perkara Pelanggaran Lalu Lintas di Daerah Poldasumatera Utara.**

## 1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka penulis merumuskan beberapa hal yang akan dikaji dalam tulisan ini, yaitu:

1. Bagaimana aturan hukum yang mengatur tentang kewenangan diskresi kepolisian dan lalu lintas jalan di Indonesia ?
2. Mengapa kewenangan diskresi itu timbul dalam perkara pelanggaran lalu lintas di Daerah Poldasumatera Utara ?
3. Bagaimana kebijakan hukum mengatasi permasalahan yang timbul dari adanya diskresi kepolisian di Daerah Poldasumatera Utara ?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk menganalisis aturan hukum tentang kewenangan diskresi kepolisian dan lalu lintas jalan di Indonesia.
2. Untuk menganalisis kewenangan diskresi yang timbul dalam perkara pelanggaran lalu lintas di Daerah Polda Sumatera Utara.
3. Untuk menganalisis kebijakan hukum mengatasi permasalahan yang timbul dari adanya diskresi kepolisian di Daerah Polda Sumatera Utara.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Kegiatan penelitian, dapat memberikan sejumlah manfaat bagi semua kalangan dan pihak yang berkepentingan (*stakeholders*). Manfaat tersebut, dapat dikelompokkan dalam 2 (dua) bagian yakni sisi teoritis dan sisi praktis sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis
  - a. Penelitian ini memberikan manfaat bagi kalangan akademis pada khususnya dan masyarakat pada umumnya yang membutuhkan informasi mengenai Diskresi Kepolisian Dalam Perkara Pelanggaran Lalu Lintas di Daerah Polda Sumatera Utara.
  - b. Memiliki fungsi sebagai informasi dalam membuka informasi, serta inspirasi kepada aparaturnya penegak hukum khususnya di Kepolisian Daerah

Sumatera Utara, dan pembeding dalam pelaksanaan tugas Polri, sebagai pelindung, pengayom masyarakat dan penegakan hukum.

2. Manfaat praktis yang diperoleh dalam penelitian tesis ini adalah:
  - a. Bahwa sebagai petunjuk dan pedoman bagi aparaturnya penegak hukum khususnya di wilayah Kepolisian Daerah Sumatera Utara, dalam menentukan arah kebijakan maupun regulasi.
  - b. Sebagai informasi untuk membuka inspirasi bagi aparaturnya penegak hukum khususnya Kepolisian Republik Indonesia secara keseluruhan dalam melakukan studi banding berkaitan dengan pelaksanaan tugasnya untuk melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat dimanapun mereka ditugaskan.
  - c. Sebagai bahan referensi atau rujukan untuk dikaji ulang kembali bagi aparaturnya penegak hukum khususnya Kepolisian Republik Indonesia.
  - d. Dapat memberikan jalan keluar yang akurat terhadap permasalahan yang diteliti dan disamping itu hasil penelitian ini dapat mengungkapkan teori-teori baru serta pengembangan teori-teori yang sudah ada.
  - e. Seluruh lapisan mesti memahami tentang aturan-aturan secara menyeluruh dalam hal yang berkaitan dengan perbuatan pelaku yang melanggar lalu lintas, hal tersebut, perlu dipahami secara mendalam, sehingga seluruh aturan hukum, yang mengetahui hal-hal tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

### 1.5. Keaslian Penelitian

Penulis telah menelusuri beberapa karya yang ada di perpustakaan program Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area dan universitas lain di Kota Medan belum pernah dilakukan dan tidak ada ditemukan hasil penelitian baik dalam bentuk skripsi dan tesis tentang “Diskreasi Kepolisian Dalam Perkara Pelanggaran Lalu Lintas di Daerah Polda Sumatera Utara”.

Beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian Wistya Tri Vani (2016) dengan judul Penerapan Diskresi oleh Satuan Polisi Lalu Lintas di Wilayah Hukum Kepolisian Resor Payakumbuh, diperoleh hasil bahwa Penerapan diskresi oleh Satuan Kepolisian Lalu Lintas Kepolisian Resor Payakumbuh merupakan salah satu alternatif penyelesaian perkara pelanggaran lalu lintas di luar pengadilan yang dipilih dan diterima oleh masyarakat. Namun, dalam penerapannya diskresi belum berjalan secara maksimal. Hambatan penerapan diskresi oleh Satuan Kepolisian Lalu Lintas Kepolisian Resor Payakumbuh adalah hukum positif yang berlaku bertolak belakang dengan hukum yang hidup dan berkembang di tengah masyarakat sebagai dasar penerapan diskresi, kepolisian sebagai ujung tombak pemberian diskresi belum mempunyai keterampilan dan kemampuan intelektualitas yang merata, adanya benturan kepentingan antara pelaku dan korban pelanggaran lalu lintas dan masyarakat yang mempunyai budaya hukum tersendiri. Upaya untuk mengatasi hambatan penerapan diskresi oleh Satuan Kepolisian Lalu Lintas Kepolisian Resor Payakumbuh di antaranya memberikan masukan untuk pembenahan hukum positif kepada pejabat

legislatif, meningkatkan kualitas kepolisian dan memberi pemahaman kepada masyarakat tentang aturan hukum positif.

2. Hasil penelitian Ary Reza Pratama (2018) dengan judul Pelaksanaan Diskresi Kepolisian dalam Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Lalu Lintas (Studi Pada Kepolisian Resor Kota Bandar Lampung), diperoleh hasil bahwa pelaksanaan diskresi kepolisian dalam perkara pidana lalu lintas oleh Kepolisian Resor Kota Bandar Lampung adalah melalui perdamaian antara pelaku dan korban. Perdamaian ini didasarkan pada adanya itikad baik antara pihak-pihak yang terlibat dalam kecelakaan lalu lintas untuk menempuh penyelesaian secara kekeluargaan. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan diskresi kepolisian dalam penyelesaian perkara tindak pidana lalu lintas, adalah sebagai berikut: faktor substansi hukum, yaitu adanya dasar hukum yang memberikan kewenangan kepada anggota kepolisian untuk melakukan tindakan diskresi sehingga pelaksanaan tugas di lapangan disesuaikan dengan kewajiban hukum dan menghormati/menjunjung tinggi hak asasi manusia; faktor penegak hukum, yaitu adanya profesionalisme kerja polisi dalam melaksanakan tugas-tugasnya secara profesional terutama dalam mempergunakan wewenang diskresi yang dimilikinya; faktor masyarakat, yaitu masyarakat menyadari bahwa pelanggaran lalu lintas adalah suatu kejadian di luar kehendak dan sama sekali tidak diinginkan sehingga mereka menghendaki adanya perdamaian di luar pengadilan dan pihak kepolisian dengan kewenangan diskresi yang dimilikinya menjadi mediator dalam perdamaian tersebut; faktor kebudayaan, yaitu adanya nilai-nilai budaya di Indonesia yang mengedepankan prinsip kekeluargaan, musyawarah dan mufakat dalam menyelesaikan suatu permasalahan.

## 1.6. Kerangka Teori dan Konsepsi

### 1.6.1. Kerangka Teori

Mengkaji permasalahan yang diteliti maka penulis menggunakan *grand theory* yaitu teori sistem hukum, sedangkan *middle theory* yang digunakan adalah penegakan hukum, serta teori diskresi sebagai *applied theory*-nya.

#### a. Teori Sistem Hukum

Teori *legal system* atau teori sistem hukum dari Friedman menyatakan bahwa hukum harus dilihat sebagai suatu sistem. Lawrence M. Friedman dalam bukunya yang berjudul *The Legal System: A Social Science Perspective*, menyatakan bahwa setiap sistem hukum selalu mengandung tiga komponen, yaitu komponen struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). *A legal sistem in actual operation is complex organism in which structure, substance, and culture interact.*<sup>2</sup> Artinya, sistem hukum dalam kenyataan sulit untuk dilaksanakan dalam berbagai organisasi yang akan mempengaruhi struktur, substansi, dan budaya.

Penjelasan komponen-komponen di atas adalah sebagai berikut.

- 1) Komponen struktural (*legal structure*) dari suatu sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai macam fungsinya dalam mendukung bekerjanya sistem tersebut. Salah satu diantaranya lembaga tersebut adalah pengadilan. Mengenai hal ini Friedman menulis "*To begin with, the legal*

---

<sup>2</sup> Lawrence M. Friedman, 1999, *The Legal System : A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, halaman 5-6.

*system has the structure of a legal system consist of elements of the kind: the number and size of courts; their jurisdiction...Structure also means how the legislature is organized...what procedure the police department follow, and so on. Structure, in way, is a kind of cross section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”*<sup>3</sup> Artinya, struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislative ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (*legal struktur*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

- 2) Komponen substansi hukum (*legal substance*), Friedman menyatakan sebagai *“Another aspect the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system...the stress here is on living law, not just rules in law books.”*<sup>4</sup> Menurutnya, aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

---

<sup>3</sup> Lawrence M. Friedman, 1999, *On Legal Development* Dalam: *Rutgers Law Review*, Vol. 2, halaman 27.

<sup>4</sup> *Ibid*, halaman 27.

3) Komponen budaya hukum (*legal culture*). Sebelum dijelaskan lebih lanjut tentang budaya hukum, struktur dan substansi sering juga disebut sistem hukum. Budaya hukum oleh Friedman didefinisikan sebagai ...”attitudes and values that related to law and legal system, together with those attitudes and values effecting behavior related to law and its institutions, either positively or negatively.”<sup>5</sup> Artinya, sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum atau sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberi pengaruh kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum dan institusi hukum, baik positif maupun negatif.

Ketiga unsur sistem hukum tersebut berhubungan satu sama lain, dan mempunyai peranan yang tidak dapat dipisahkan satu persatu. Ketiga unsur ini merupakan satu kesatuan yang menggerakkan sistem hukum yang ada agar berjalan dengan lancar. Sebagai perumpamaan, struktur hukum (*legal structure*) merupakan mesin yang menghasilkan sesuatu, substansi hukum (*legal substance*) merupakan orang yang memutuskan untuk menjalankan mesin serta membatasi penggunaan mesin. Apabila satu dari ke tiga unsur sistem hukum ini tidak berfungsi, menyebabkan sub sistem lainnya terganggu.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah

---

<sup>5</sup> *Ibid*, halaman 28.

atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik.<sup>6</sup> Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.<sup>7</sup>

Hukum sebagai sistem menurut pandangan Ediwarmann adalah sesuatu kesatuan yang bersifat kompleks yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain.<sup>8</sup> Menurut Sunaryati Hartono dalam Ediwarmann bahwa hukum sebagai sistem terdiri dari: Pertama, asas-asas hukum. Kedua, peraturan atau norma hukum. Ketiga, sumber daya manusia yang profesional, bertanggungjawab dan sadar hukum. Keempat, pranata-pranata hukum. Kelima, lembaga-lembaga hukum termasuk struktur organisasinya, kewenangannya, proses dan prosedur, mekanisme kerja. Keenam, sarana dan prasarana hukum. Ketujuh, budaya hukum yang tercermin oleh perilaku pejabat (eksekutif, legislatif maupun yudikatif), tetapi juga perilaku masyarakat (termasuk pers) yang di Indonesia cenderung menghakimi sendiri sebelum benar-benar dibuktikan seorang tersangka atau tergugat benar-benar bersalah melakukan suatu kejahatan atau perbuatan tercela. Dalam hal hukum sebagai sistem ini dipahami diharapkan hukum akan efektif di dalam penerapannya.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Munir Fuady, 2003, *Dinamika Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, halaman 40.

<sup>7</sup> Achmad Ali, 2002, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, halaman 97.

<sup>8</sup> Ediwarmann, 2016, *Monograf Metode Penelitian Hukum (Panduan Penulisan Skripsi, Tesis, dan Disertasi)*, Genta Publishing, Medan, halaman 6.

<sup>9</sup> *Ibid*, halaman 7-9.

Pandangan Sunaryati Hartono ditegaskan kembali oleh Ediwarman sebagai berikut: “Hukum sebagai suatu sistem sebagaimana yang dikemukakan oleh Sunaryati Hartono tersebut di atas harus berjalan secara seimbang dari ke tujuh unsur tersebut dan tidak bisa dijalankan secara parsial, karena jika dijalankan secara parsial maka sistem tidak jalan. Sistem dapat berjalan dengan baik jika ketujuh unsur itu berjalan secara seimbang”.<sup>10</sup>

Senada atau sependapat dengan Sajtipto Rahardjo menyebutkan bahwa berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atas fundamental hukum dan sistem hukum. Beberapa fundamental hukum diantaranya legislasi, penegakan dan peradilan sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur dan kultur hukum. Kesemuanya itu sangat berpengaruh terhadap efektivitas kinerja sebuah hukum. Dari beberapa definisi tersebut, dapat kita artikan bahwa berfungsinya sebuah hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup. Tingkat efektivitas hukum juga ditentukan oleh seberapa tinggi tingkat kepatuhan warga masyarakat terhadap aturan hukum yang telah dibuat.<sup>11</sup>

Menurut Achmad Ali jika suatu aturan hukum dapat ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat diartikan bahwa aturan hukum tersebut efektif.<sup>12</sup> Namun demikian meskipun sebuah aturan yang ditaati dapat dikatakan efektif, derajat keefektivannya masih bergantung pada kepentingan

---

<sup>10</sup> *Ibid*, halaman 9.

<sup>11</sup> Sajtipto Rahardjo, 2005, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, halaman 33.

<sup>12</sup> Achmad Ali, *Op.Cit*, h. 98.

mentaatinya. Jika ketaatan masyarakat terhadap suatu aturan hukum karena kepentingan yang bersifat compliance (takut sanksi), maka derajat ketaatannya dinilai sangat rendah. Berbeda ketika ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersifat internalization, yakni ketaatan karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatan seperti inilah yang merupakan derajat ketaatan tertinggi.

#### b. Teori Penegakan Hukum

Sistem peradilan pidana melibatkan penegakan hukum pidana, baik hukum pidana substantif, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana, dalam bentuk yang bersifat prefentif, represif maupun kuratif. Dengan demikian akan nampak keterkaitan dan saling ketergantungan antar subsistem peradilan pidana yakni lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan.

Satu istilah hukum yang dapat merangkum cita-cita peradilan pidana, menurut Muladi yaitu *due process of law* yang dalam Bahasa Indonesia dapat diterjemahkan menjadi proses hukum yang adil atau layak. Secara keliru arti dari proses hukum yang adil dan layak ini seringkali hanya dikaitkan dengan penerapan aturan-aturan hukum acara pidana suatu negara pada seorang tersangka atau terdakwa. Padahal arti dari *due process of law* ini lebih luas dari sekedar penerapan hukum atau perundang-undangan secara formil.<sup>13</sup>

Pemahaman tentang proses hukum yang adil dan layak mengandung pula sikap batin penghormatan terhadap hak-hak warga masyarakat meski ia menjadi

---

<sup>13</sup> Muladi, 1996, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, BP Undip, Semarang, halaman 62.

pelaku kejahatan, namun kedudukannya sebagai manusia memungkinkan dia untuk mendapatkan hak-haknya tanpa diskriminasi. Paling tidak hak-hak untuk didengar pandangannya tentang peristiwa yang terjadi, hak didampingi penasehat hukum dalam setiap tahap pemeriksaan, hak memajukan pembelaan dan hak untuk disidang di muka pengadilan yang bebas dan dengan hakim yang tidak memihak.

Konsekuensi logis dari dianutnya proses hukum yang adil dan layak ialah sistem peradilan pidana selain harus melaksanakan penerapan hukum acara pidana sesuai dengan asas-asasnya, juga harus didukung oleh sikap batin penegak hukum yang menghormati hak-hak masyarakat. Kebangkitan hukum nasional mengutamakan perlindungan hak asasi manusia dalam mekanisme sistem peradilan pidana.

Penegakan hukum pada prinsipnya harus dapat memberi manfaat atau berdaya guna (*utility*) bagi masyarakat, namun di samping itu masyarakat juga mengharapkan adanya penegakan hukum untuk mencapai suatu keadilan. Kendatipun demikian tidak dapat kita pungkiri, bahwa apa yang dianggap berguna (secara sosiologis) belum tentu adil, begitu juga sebaliknya apa yang dirasakan adil (secara filosofis), belum tentu berguna bagi masyarakat.

Masyarakat hanya menginginkan adanya suatu kepastian hukum, yaitu adanya suatu peraturan yang dapat mengisi kekosongan hukum tanpa menghiraukan apakah hukum itu adil atau tidak. Kenyataan sosial seperti ini memaksa pemerintah untuk segera membuat peraturan secara praktis dan pragmatis, mendahulukan bidang-bidang yang paling mendesak sesuai dengan tuntutan masyarakat tanpa perkiraan strategis, sehingga melahirkan peraturan-

peraturan yang bersifat tambal sulam yang daya lakunya tidak bertahan lama, akibatnya kurang menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat.

Penegakan hukum dapat menjamin kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum pada era modernisasi dan globalisasi saat ini dapat terlaksana, apabila berbagai dimensi kehidupan hukum selalu menjaga keselarasan, keseimbangan dan keserasian antara moralitas sipil yang didasarkan oleh nilai-nilai aktual di dalam masyarakat beradab. Sebagai suatu proses kegiatan yang meliputi berbagai pihak termasuk masyarakat dalam kerangka pencapaian tujuan, adalah keharusan untuk melihat penegakan hukum pidana sebagai sistem peradilan pidana.<sup>14</sup>

Pandangan penyelenggaran tata hukum pidana demikian itu disebut sebagai model kemudi (*stuur model*). Jadi kalau polisi misalnya hanya memarahi orang yang melanggar peraturan lalu lintas dan tidak membuat proses verbal dan meneruskan perkaranya ke Kejaksaan, itu sebenarnya merupakan suatu keputusan penetapan hukum. Demikian pula keputusan Kejaksaan untuk menuntut atau tidak menuntut seseorang di muka pengadilan. Ini semua adalah bagian dari kegiatan dalam rangka penegakan hukum, atau dalam suasana kriminologi disebut *crime control* suatu prinsip dalam penanggulangan kejahatan ini ialah bahwa tindakan-tindakan itu harus sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Penegakan hukum sebagai implementasi kebijakan penanggulangan tindak pidana dengan menggunakan sarana hukum pidana (*penal policy*) dikenal dengan

---

<sup>14</sup> Mardjono Reksodiputro, 1994, *Sistem Peradilan Pidana (Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan)*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, halaman 76.

istilah “kebijakan hukum pidana” atau “politik hukum pidana”. Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) merupakan suatu ilmu sekaligus seni yang mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman kepada pembuat undang-undang, pengadilan yang menerapkan undang-undang dan kepada para pelaksana putusan pengadilan. Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) tersebut merupakan salah satu komponen dari modern *criminal science* disamping *criminology* dan *criminal law*.<sup>15</sup>

Penegakan hukum adalah suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi, penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses mewujudkan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Penegakan hukum dibedakan menjadi dua, yaitu:<sup>16</sup>

1. Ditinjau dari sudut subjeknya:
  - a. Dalam arti luas, proses penegakan hukum melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normative atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakan aturan hukum.

---

<sup>15</sup> Sudarto, 1994, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, halaman 7.

<sup>16</sup> Shant Dellyana, 2004, *Konsep Penegakan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, halaman 34.

- b. Dalam arti sempit, penegakan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya.
2. Ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya:
    - a. Dalam arti luas, penegakan hukum yang mencakup pada nilai-nilai keadilan yang didalamnya terkandung bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang ada dalam masyarakat.
    - b. Dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis.
  - c. Teori Diskresi

Secara umum, kewenangan diskresi dimiliki oleh hampir setiap pejabat yang memiliki tugas dan wewenang, yang bahkan telah diatur secara tegas dan jelas. Termasuk salah satunya yaitu Kepolisian Republik Indonesia. Dimana tugas dan wewenang Kepolisian Republik Indonesia telah diatur secara tegas dalam Undang-Undang No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kebebasan bertindak atas wewenang yang diberikan hukum. Asas yang melandasi wewenang kepolisian dalam penggunaan

wewenangnya adalah sebagai berikut :

1. Asas *rechtmatigheid*, yaitu sahnyanya setiap tindakan kepolisian harus selalu berdasarkan undang-undang;
2. Asas *Plichtmatigheid*, yaitu demi kepentingan umum kepolisian berwenang untuk mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu sesuai dengan kewajiban dan tanggungjawabnya;

3. Asas diskresi yaitu wewenang bertindak atas dasar penilainya sendiri.<sup>17</sup>

Penggunaan diskresi merupakan jawaban untuk mengatasi keterbatasan sumber daya. Untuk memutuskan masalah mana dan bagaimana cara mengatasinya, pembuat kebijakan kepolisian dan petugas lapangan mendasarkan pada asas keperluan.<sup>18</sup> Artinya, anggota Polri baru akan menggunakan diskresi kalau memang hal itu diperlukan atau seperlunya saja dan situasi dimana diskresi diobral hingga melanggar hak-hak warga harus dicegah. Bentuk diskresi dapat dikelompokkan menjadi dua:

1. Diskresi yang dilakukan bersifat individual yakni pelaksanaan diskresi yang dilakukan oleh anggota Polri dilapangan berdasarkan pengetahuan dan pengertiannya yang dianggap benar, biasanya pelaksanaan dan penerapannya dilapangan berdsarkan situasi dan keadaan yang darurat sehingga tanpa dilakukan pengamatan atau penelitian mendalam terhadap apa yang diputuskan tersebut;
2. Diskresi yang dilakukan bersifat organisasi, biasanya yang menjadi pedoman adalah kebijakan dari birokrasi yang berlaku.<sup>19</sup>

Berdasarkan uraian di atas makin tindakan polisi yang memaafkan atau dalam istilah ilmunya melaksanakan wewenang diskresi atas pertimbangan bahwa kepentingan umum tidak terganggu. Di dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ditegaskan

<sup>17</sup> Sadjijiono, 2010, *Memahami Hukum Kepolisian*, LaskBang PRESSindo, Yogyakarta, halaman 144.

<sup>18</sup> Syaefurrahman Al-Banjary, *Hitam putih polisi Dalam Menunghkapkan Jaringan Narkoba*, Restu Agung, Jakarta, 2005, halaman 39.

<sup>19</sup> Pengawasan Dalam Diskresi Kepolisian, <http://wafflox.blogspot.com/2012/02/>, diakses tanggal 20 Juli 2020.

bahwa: “Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. “Pertimbangan demi kepentingan umum tersebut adalah diantara alternatif berbagai macam pertimbangan yang diyakini oleh anggota polisi itu. Menurut Faal, langkah kebijaksanaan yang diambil oleh polisi ini biasanya dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

1. Penggunaan hukum adat setempat dirasa lebih efektif dibanding dengan hukum positif yang berlaku.
2. Hukum setempat lebih dapat dirasakan oleh para pihak antara pelaku, korban dan masyarakat.
3. Kebijaksanaan yang ditempuh lebih banyak manfaat daripada semata-mata menggunakan hukum positif yang ada.
4. Atas kehendak mereka sendiri.
5. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum.<sup>20</sup>

### 1.6.2. Kerangka Konsep

Konsepsi adalah salah satu bagian terpenting dari teori, peranan konsepsi dalam penelitian ini untuk menggabungkan teori dengan observasi, antara abstrak dan kenyataan. Konsep diartikan sebagai kata yang menyatukan abstraksi yang

---

<sup>20</sup> M. Faal, Penyaringan perkara pidana oleh polisi (Diskresi Kepolisian), Pradnya Paramita, Jakarta, 2001, halaman 74.

digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus yang disebut definisi operasional.<sup>21</sup>

Menurut Burhan Ashshofa, suatu konsep merupakan abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari jumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok atau individu tertentu.<sup>22</sup>

Adapun uraian dari pada konsep yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

- a. Diskresi adalah salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang, atau tindakan yang dilakukan dengan mengutamakan pencapaian tujuan (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).<sup>23</sup>
- b. Wewenang adalah kekuasaan resmi dan kekuasaan pejabat untuk menyuruh pihak lain supaya bertindak dan taat kepada pihak yang memiliki wewenang itu.<sup>24</sup>
- c. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) adalah Kepolisian Nasional di Indonesia yang bertanggung jawab langsung di bawah Presiden, mengemban tugas-tugas Kepolisian di seluruh wilayah Indonesia yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; menegakkan hukum; dan

---

<sup>21</sup> Sumadi Suryabrata, 2009, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: halaman 31.

<sup>22</sup> Burhan Ashshofa, 2006, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, halaman 19.

<sup>23</sup> Ridwan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII, Yogyakarta, halaman 80.

<sup>24</sup> George R. Terry, 2003, *Dasar-dasar Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta, halaman 18.

memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.<sup>25</sup>

- d. Pelanggaran lalu lintas adalah perbuatan atau tindakan yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan. Berdasarkan Pasal 105 Undang-undang Nomor 22 tahun 2009 yang berbunyi:

Setiap orang yang menggunakan Jalan Wajib:

1. Berperilaku tertib; dan/atau
2. Mencegah hal-hal yang dapat merintang, membahayakan keamanan dan keselamatan lalu lintas dan angkutan jalan, atau yang dapat menimbulkan kerusakan jalan.<sup>26</sup>

## 1.7. Metode Penelitian

### 1.7.1. Spesifikasi Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah adalah yuridis normatif yaitu suatu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti dan menelaah data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan yang mengatur mengenai kehidupan manusia.

Sifat penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala, atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk

<sup>25</sup> Depdikbud, 2006, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, halaman 215.

<sup>26</sup> Undang-undang Nomor 22 tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Pasal 105.

menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala yang lain dalam masyarakat.<sup>27</sup>

### 1.7.2. Metode Pendekatan

Metode penelitian sangat penting dalam menganalisa sebuah penelitian. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan pustaka dengan metode:

- a. Metode pendekatan kasus yaitu berdasarkan kasus pelanggaran lalu lintas yang terjadi di daerah Polda Sumatera Utara.
- b. Metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dilakukan dengan menelaah ketentuan perundang-undangan yang berlaku dalam menjawab permasalahan penelitian yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

### 1.7.3. Lokasi dan Sampel

Dari aspek lokasi penelitian, penelitian ini dilaksanakan di Kepolisian Daerah Sumatera Utara, dengan menjadikan Direktorat Lalu Lintas sebagai objek penelitiannya.

---

<sup>27</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2003, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, halaman 25.

Penentuan sampel dalam penelitian ini menggunakan metode *Purposive Sampling*. Dan salah satu caranya adalah menggunakan metode *snowball*, yaitu mencari responden dan informan kunci. Berdasarkan informan kunci ini akan diperoleh informan-informan baru sesuai dengan kebutuhan dalam penelitian.

#### 1.7.4. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

Pengambilan data lapangan akan dilakukan dengan teknik wawancara, yakni wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai dengan atau tanpa menggunakan *guide* wawancara, dimana pewawancara dan informan terlibat dalam kehidupan yang relatif lama.<sup>28</sup> Untuk mempermudah dalam melakukan wawancara, maka pertanyaan-pertanyaan yang akan ditanyakan disusun sedemikian rupa yang dijadikan pedoman dalam melakukan wawancara. Pertanyaan-pertanyaan tersebut di desain sedemikian rupa sehingga hal-hal yang dibutuhkan untuk menjawab masalah penelitian dapat ditemukan dengan lengkap.

- 1) Data primer yang diperoleh dari informan kunci penelitian, berupa kata-kata dan tindakan yang berhubungan dengan persepsi atau opini mengenai diskresi dan penyalangunaan wewenang kepolisian.
- 2) Data sekunder merupakan data atau informasi serta keterangan tambahan yang didapatkan melalui studi kepustakaan dengan cara

---

<sup>28</sup> Burhan Bugin, 2007, *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial*, Kencana, Jakarta, halaman 108.

membaca berbagai literatur seperti buku, jurnal dan pemberitaan media massa seputar masalah tersebut atau data yang diambil dari beberapa dokumen mengenai gambaran umum lokasi penelitian.

### **1.7.5. Analisis Data**

Data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan maupun data yang diperoleh melalui penelitian lapangan akan dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif yaitu analisis data dengan mengelompokkan dan menyelidiki data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan, sehingga diperoleh jawaban dari permasalahan yang diajukan.

Data sekunder diperoleh dari penelitian kepustakaan dan data primer yang diperoleh dari penelitian lapangan dalam bentuk wawancara untuk melengkapi data-data yang diperoleh dari penelitian pustaka. Kemudian dikumpulkan dan dikelompokkan sesuai dengan data sejenis, serta disusun secara berurutan dan sistematis untuk selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan metode analitis deduktif. Metode analisis deduktif yaitu penarikan kesimpulan dari fakta yang diamati dan telah diuji kebenarannya.

## **BAB II**

### **ATURAN HUKUM TENTANG KEWENANGAN DISKRESI KEPOLISIAN DAN LALU LINTAS JALAN DI INDONESIA**

#### **2.1. Kewenangan**

##### **2.1.1. Pengertian Kewenangan**

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.<sup>29</sup>

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.<sup>30</sup>

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.<sup>31</sup>

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

---

<sup>29</sup> Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makasar, 2010, halaman 35.

<sup>30</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, halaman 71.

<sup>31</sup> Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2009 halaman 26.

Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.<sup>32</sup>

Berdasarkan definisi kewenangan menurut para ahli diatas, penulis berpendapat bahwa kewenangan merupakan suatu hak yang dimiliki oleh seorang pejabat atau institusi yang beritindak menjalankan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### 2.1.2. Sumber Kewenangan

Indroharto, mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut: Wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Ridwan HR, *Op. Cit*, halaman 99.

<sup>33</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, halaman 68.

Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "contrarius actus". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.<sup>34</sup>

Bagir Manan, menyatakan dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu.

---

<sup>34</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, halaman 108.

Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.<sup>35</sup>

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.<sup>36</sup>

Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan: Original legislator, dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Undang-undang Dasar dan DPR bersama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang. Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan DPD. Di tingkat daerah yaitu DPRD dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah. Dalam Pasal 22 ayat (1), UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti UU jika terjadi kepentingan yang memaksa. Delegated legislator, dalam hal ini seperti presiden yang berdasarkan suatu undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah, yaitu

---

<sup>35</sup> Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 2000, halaman 1.

<sup>36</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, halaman 104.

diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.<sup>37</sup> Misal, dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara Pasal 93 (1) Pejabat struktural eselon I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri yang bersangkutan (2) Pejabat struktural eselon II ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri yang bersangkutan. (3) Pejabat struktural eselon III ke bawah dapat diangkat dan diberhentikan oleh Pejabat yang diberi pelimpahan wewenang oleh Menteri yang bersangkutan.<sup>38</sup>

Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab.

Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-

---

<sup>37</sup> *Ibid*, halaman 105.

<sup>38</sup> *Ibid*.

undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris).<sup>39</sup>

## 2.2. Diskresi

### 2.2.1. Sejarah Diskresi

Perkembangan konsep "negara hukum" sekarang ini telah menghasilkan suatu konsep negara hukum kesejahteraan (*social service state; welvaarstaat*). Dalam suatu negara hukum yang demikian ini, tugas negara sebagai *public servant* adalah menyelenggarakan dan mengupayakan suatu kesejahteraan sosial (yang oleh *Lemaire* disebut dengan : *bestuurszorg*) bagi masyarakatnya, jadi, tugas negara bukan hanya sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban saja. Oleh karena itu maka negara melakukan campur tangan hampir di setiap sektor kehidupan masyarakat, yang menyebabkan semakin besarnya keterlibatan administrasi negara di dalamnya.

Salah satu alasan nyata bagi pertumbuhan kekuasaan administrasi negara di negara-negara demokrasi modern adalah dengan pudarnya falsafah *laissez faire* dan meningkatnya peranan negara dalam bidang sosial-ekonomi. Seperti diketahui, *laissez faire* menginginkan sedikitnya peranan negara dalam mengontrol usaha-usaha pribadi dalam masyarakat dan besarnya peranan individu

---

<sup>39</sup> *Ibid*, halaman 109.

dalam melakukan kebebasan berkontrak. Falsafah ini ternyata justru menimbulkan penderitaan bagi manusia, karena ia mengakibatkan terjadinya eksploitasi oleh kelompok masyarakat yang kuat terhadap kelompok masyarakat yang lemah.

Berdasarkan hal tersebut maka timbul pemikiran-pemikiran mengenai konsep negara kesejahteraan. Friedmann dalam bukunya *The Rule of Law and The Welfare State* menyebutkan adanya lima fungsi dan negara kesejahteraan, yaitu sebagai *protector, provider, regulator, entrepreneur*, dan sebagai *arbitrator*.

Dalam rangka menjalankan fungsi ini, negara harus memiliki lembaga-lembaga dan standar perlakuan yang menjamin terselenggaranya kesejahteraan sosial. Sebagai wakil rakyat secara keseluruhan, negara harus mengatur dan menjalankan keadilan diantara sektor-sektor masyarakat yang berbeda. Lembaga dan standar perlakuan tadi dimaksudkan untuk menjamin terselenggaranya keadilan dan kesejahteraan masyarakat yang dilaksanakan melalui suatu sistem administrasi negara, maka perilaku dan tindakan suatu sistem administrasi negara harus diatur melalui suatu hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.

Pada konsep *polizeistaat* boleh dikatakan belum berkembang Hukum Administrasi Negara, barulah pada *nachtwakerstaat* Hukum Administrasi Negara mulai muncul, meskipun sangat terbatas. Pada *welvaarstaat* peranan Hukum Administrasi Negara menjadi semakin luas dan dominan. Hal ini menunjukkan semakin aktifnya negara terlibat dan melakukan campur tangan dalam setiap aspek kehidupan masyarakat.

Sangatlah sulit membayangkan suatu negara modern pada saat ini tanpa adanya Hukum Administrasi Negara di dalamnya. Posisi hukum dalam administrasi negara dijelaskan dalam definisi administrasi publik menurut David H. Rosenbloom dan Robert S. Kravchuck dalam bukunya “*Public Administration, Understanding Management, Politics and Law in The Public Sector*” adalah: “*Public administration is the use of managerial, political, and legal theories and processes to fulfill legislative, executive, and judicial mandates for the profision of governmental regulatory and service functions*”.<sup>40</sup>

Akan tetapi mengingat sedemikian luasnya aspek kehidupan sosial dan kesejahteraan masyarakat yang digeluti itu, maka sudah barang tentu tidak setiap permasalahan yang dihadapi dan tindakan yang akan diambil oleh administrasi negara telah tersedia aturannya. Dalam keadaan seperti ini membawa administrasi negara kepada suatu kosekuensi khusus, yaitu memerlukan kemerdekaan bertindak atas inisiatif dan kebijaksanaannya sendiri, terutama dalam penyelesaian soal-soal genting yang timbul dengan sekonyong-konyong dan yang peraturan penyelesaiannya belum ada. Kemerdekaan bertindak atas inisiatif dan kebijaksanaan sendiri ini, dalam Hukum Administrasi Negara disebut dengan *pouvoir discrétionnaire*, *freies Ermessen*, *discretion* atau dapat pula disebut dengan diskresi.

Dengan diberikannya kebebasan bertindak (*freies ermessen*) kepada administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya mewujudkan *welfare state* atau

---

<sup>40</sup> David H. Rosenbloom dan Robert S. Kravchuck, *Public Administration, Understanding Management, Politics and Law in The Public Sector*, Indeks, 2006, Jakarta, halaman 5.

*social rechstaat* di Belanda, timbul kekhawatiran bahwa akibat dari *freies ermessen* akan menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Karena itu untuk meningkatkan perlindungan hukum bagi warga masyarakat, tahun 1950 panitia *de Monchy* di Nederland membuat laporan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik atau *algemene beginselen van behorlijk bestuur* atau *the general principles of good administration*. Jadi lahirnya istilah asas umum pemerintahan yang baik ini dapat ditunjuk pada pelaporan panitia *de Monchy*.<sup>41</sup>

Pada mulanya timbul keberatan terhadap konsep *de Monchy* tersebut, terutama dari pejabat-pejabat dan pegawai-pegawai pemerintah di Nederland, karena ada kekhawatiran bahwa hakim atau peradilan administrasi kelak akan mempergunakan istilah itu untuk memberikan penilaian terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil pemerintah. Namun keberatan demikian sekarang ini telah lenyap ditelan masa karena kehilangan relevansinya.

*Freiess ermessen* tetap dapat dilaksanakan pemerintah dalam melakukan fungsinya. Bahkan untuk masa sekarang ini asas-asas umum pemerintahan yang baik itu telah diterima dan dimuat dalam berbagai Undang-Undang di Nederland serta yurisprudensinya. Misalnya Pasal 8 Wet AROB menegaskan agar hakim melakukan pengujian, demikian pula Undang-Undang peradilan administrasi organisasi perusahaan dan Undang-Undang umum mengenai pajak negara.<sup>42</sup>

Istilah *freies ermessen* berasal dari bahasa Jerman. Kata *freies* diturunkan dari kata *frei* dan *freie* yang artinya: bebas, merdeka, tidak terikat, lepas dan orang

<sup>41</sup> SF. Marbun et.all, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, 2001, Yogyakarta, halaman 205.

<sup>42</sup> *Ibid.*

bebas. Sedangkan kata *ermessen* mengandung arti mempertimbangkan, menilai, menduga, penilaian, pertimbangan, dan keputusan. Jadi secara etimologis, *freies ermessen* dapat diartikan sebagai “orang yang bebas mempertimbangkan, bebas menilai, bebas menduga, dan bebas mengambil keputusan”.<sup>43</sup>

Selain itu istilah *freies ermessen* ini sepadan dengan kata *discretionair*, yang artinya menurut kebijaksanaan, dan sebagai kata sifat, berarti: menurut wewenang atau kekuasaan yang tidak atau tidak seluruhnya terikat pada undang-undang.<sup>44</sup>

Dalam kepustakaan ilmu hukum administrasi negara telah banyak pakar yang memberikan batasan mengenai istilah ini. Prajudi Atmosudirdjo mengatakan: “.....asas diskresi (*discretie; freies ermessen*), artinya para pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan, tidak ada peraturannya” dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapat sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridiktas dan asas legalitas.....”.<sup>45</sup>

Senada dengan pendapat tersebut, Sjachran Basah mengatakan bahwa diperlakukannya *freies ermessen* oleh administrator negara itu: “.....dimungkinkan oleh hukum agar dapat bertindak atas inisiatif sendiri.....terutama dalam penyelesaian persoalan-persoalan yang penting yang timbul secara tiba-tiba. Dalam hal demikian, administrasi Negara terpaksa bertindak cepat, membuat

---

<sup>43</sup> *Ibid*, halaman 108.

<sup>44</sup> *Ibid*.

<sup>45</sup> *Ibid*.

penyelesaian. Namun keputusan-keputusan yang diambil untuk menyelesaikan masalah-masalah itu, harus dapat dipertanggungjawabkan”.

Amrah Muslimin mengartikan *freies ermessen* sebagai “lapangan bergerak selaku kebijaksananya” atau “kebebasan kebijaksanaan”. Dari beberapa pendapat yang dikutip sebelumnya, pada hakikatnya tidak terdapat perbedaan yang prinsip, sebab inti hakikat yang dikandung adalah sama, yaitu adanya kebebasan bertindak bagi administrasi negara untuk menjalankan fungsinya secara dinamis guna menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak, sedangkan aturan untuk itu belum ada. Namun, harus diingat pula bahwa kebebasan bertindak administrasi negara tersebut bukan kebebasan dalam arti seluas-luasnya dan tanpa batas, melainkan tetap terikat kepada batas-batas tertentu yang diperkenankan oleh hukum administrasi negara.<sup>46</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, sebaiknya pengertian *freies ermessen* ini diberikan arti yang netral sebagai: “..... *power to choose between alternative course of action*”. Sebagai konsekuensi diberikannya *freies ermessen* kepada administrasi negara, maka administrasi negara memiliki *pouvoir discretionnaire* dan oleh karena itu dapat bertindak sebagai *vrijbestuur*. Dalam kaitan ini, timbul kekhawatiran dari kaum legis bahwa hal tersebut bertentangan dengan asas legalitas, terutama prinsip *wetmatigheid van bestuur*, yang artinya semua perbuatan dalam pemerintahan itu harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan hal ini, Mr.DR.A.Q.C. TAK dalam bukunya

---

<sup>46</sup> Amrah Muslimin, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Liberty, 1992, Yogyakarta, halaman 153.

“*overheidbestuur en privaatrecht*” menyatakan: “dalam kenyataannya memang ajaran *wetmatigheid van bestuur* itu suatu fiksi belaka kerap kali pemerintah berbuat sesuatu bukan berdasar pada ketentuan perundang-undangan, melainkan berdasar pada penggarisan-penggarisan atau petunjuk-petunjuk dari instansi atasannya. Dalam hal-hal lain, wewenang pemerintah melakukan perbuatannya berdasarkan wewenang yang tersebut dalam peraturan, tetapi kerap kali rumusan wewenang tersebut denikian samar-samar atau demikian luas, sehingga praktis merupakan *blanco volmacht* dan mereka yang menganut ajaran legistis tidak lagi banyak jumlahnya, dan umumnya sudah sesuai teori-teori *rechtssouvereiniteit* yang beranggapan, bahwa penguasa pun dalam melakukan perbuatan-perbuatan tunduk pada hukum tertulis maupun tidak tertulis.”

Berdasarkan kutipan diatas, secara tersirat TAK menolak ajaran *wetmatigheid van bestuur* dalam arti yang sempit. Mengingat sedemikian kompleksnya masalah yang dihadapi oleh *welvaarstaat*, maka TAK dapat menerima adanya *vrij bestuur* ini, sepanjang hal tersebut tidak melanggar prinsip kedaulatan hukum (*rechtssouvereiniteit*), yang mengenal bukan saja hukum tertulis tetapi juga hukum tidak tertulis.

### 2.2.2. Pengertian Diskresi

Diskresi berasal dari bahasa belanda “*Discretionair*” yang berarti kebijaksanaan dalam hal seseorang pejabat berwenang memutuskan sesuatu tindakan tidak berdasarkan ketentuan-ketentuan peraturan, undang-undang atau hukum yang berlaku tetapi atas dasar kebijaksanaan, pertimbangan atau keadilan. Dalam bahasa inggris diartikan sebagai “*Discretion*” yang

berarti sebagai suatu kebijaksanaan, keleluasaan. Dalam kamus hukum, diskresi memiliki pengertian sebagai suatu kebebasan seorang pejabat mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri.<sup>47</sup>

Diskresi sering disebut *Freies Ermessen* dalam hukum administrasi negara. Secara bahasa *Freies Ermessen* berasal dari kata *frei* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat dan merdeka. Sementara *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga atau mempertimbangkan sesuatu.<sup>48</sup>

Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan sehingga *Freies Ermessen (Diskresionare)* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.<sup>49</sup>

Ada beberapa pakar hukum yang memberikan definisi mengenai diskresi diantaranya S. Prajudi Atmosudirjo yang mendefinisikan diskresi, *discretion* (inggris), *discretionair* (Prancis), *freies ermessen* (Jerman), sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri. Selanjutnya dijelaskanya bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum administrasi negara yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Akan tetapi tidak mungkin bagi undang-undang untuk mengatur segala macam

<sup>47</sup> J. C. T. Simorangkir et al., *Kamus Hukum*, Sinar Grafika, 2008, Jakarta, halaman 38.

<sup>48</sup> Yopi Morya Immanuel Patiro, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, CV Keni Media, 2012, Bandung, halaman 13.

<sup>49</sup> Ridwan H.R., *Op.cit*, halaman 177.

kasus posisi dalam praktek kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu, perlu adanya kebebasan atau diskresi dari administrasi negara yang terdiri atas diskresi bebas dan diskresi terikat.<sup>50</sup>

Definisi yang lain hampir sama disampaikan oleh Nata Saputra, yakni suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*dolmatigheid*) daripada berpegang teguh pada keteguhan hukum.<sup>51</sup>

Sjachran Basah mengatakan bahwa *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum, sebagaimana telah ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.<sup>52</sup>

Sedangkan Diana Halim Koentjoro mengartikan *freies ermessen* sebagai kemerdekaan bertindak administrasi negara atau pemerintah (eksekutif) untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan kegentingan yang memaksa dimana peraturan penyelesaian untuk masalah itu belum ada.<sup>53</sup>

Selanjutnya Muchsan menjabarkan diskresi sebagai kewenangan yang bersifat bebas yang diberikan kepada pejabat publik karena peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan memberikan ruang

---

<sup>50</sup> Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, halaman 82.

<sup>51</sup> M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, 1988, Jakarta, halaman 15.

<sup>52</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Alumni, 1997, Bandung, halaman 3.

<sup>53</sup> Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, 2004, Jakarta, halaman 41.

gerak kebebasan untuk bertindak. Maksudnya, pejabat publik diberi kebebasan untuk menentukan sendiri bagaimana mengartikan (menangkap maksud dan tujuan) dari kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang dibebankan kepadanya.<sup>54</sup>

Sedangkan Indroharto berpendapat bahwa diskresi sebenarnya merupakan kebebasan untuk menentukan kebijaksanaan atau kebebasan untuk mengadakan suatu penilaian mana yang baik, mana yang kurang baik, mana yang tepat, dan mana yang tidak tepat. Dalam implementasinya, diskresi mempunyai dua pola, yaitu:<sup>55</sup>

- 1) Kebebasan untuk menilai secara obyektif, yaitu apabila norma dalam undang-undangnya bersifat samar-samar akan tetapi sesungguhnya dimaksudkan sebagai norma hukum yang obyektif, karena rumusan eksplisitnya sulit untuk diberikan, misalnya : rumusan “bertingkah laku sebagai abdi negara yang baik”.
- 2) Kebebasan menilai secara subyektif, artinya adanya kebebasan melakukan suatu kebijakan sendiri, karena undang-undang memberikan wewenang kepada pejabat publik untuk menentukan sendiri apa yang harus dilakukan ketika menghadapi suatu peristiwa konkrit.

Lebih lanjut Esmi Warassih mengatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan publik, para birokrat dapat menentukan kebijaksanaannya sendiri untuk menyesuaikan dengan situasi dimana mereka

<sup>54</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Liberty, 1992, Yogyakarta, halaman 13.

<sup>55</sup> Indroharto, *Usaha memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I : Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, 2000, Jakarta, halaman 98-99.

berada, terutama yang berkaitan dengan ketersediaan sumber daya serta informasi, tenaga ahli, tenaga-tenaga terampil maupun mengenai pengetahuan yang mereka miliki. Itu berarti diskresi merupakan fenomena yang amat penting dan fundamental, terutama di dalam mengimplementasikan suatu kebijaksanaan publik. Dengan adanya diskresi diharapkan agar dengan kondisi yang ada dapat dicapai suatu hasil atau tujuan yang maksimal.<sup>56</sup>

Pengertian diskresi juga dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan) yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 9, yang mengartikan bahwa diskresi sebagai keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam hal peraturan perundang-undangan tidak memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

### 2.2.3. Unsur-unsur Diskresi

Menilik pada batasan mengenai *freies Ermessen* yang dikemukakan sebelumnya, ternyata di dalamnya terkandung adanya tiga unsur pokok bagi suatu *freies Ermessen*. Ketiga unsur pokok tersebut sekaligus merupakan batas toleransi sebagai kunci tolok ukur dan *freies Ermessen*. Adapun ketiga unsur pokok yang dimaksud adalah sebagai berikut:

---

<sup>56</sup> Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandru Utama, 2005, Semarang, halaman 138-139.

- a. Adanya kebebasan atau Keleluasaan Administrasi Negara untuk Bertindak atas Inisiatif sendiri;

Seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa dalam suatu negara hukum modern semua sikap-tindak administrasi negara tidak lagi bersifat *wetmatig*, melainkan juga *rechtsmatig*. Artinya semua sikap tindak administrasi negara hendaklah tetap berada dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum, bukan yang dengan tegas dilarang oleh hukum. Kebebasan atau keleluasaan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri ini, harus pula berpegang pada hal tersebut.

Berkaitan dengan hal ini Atmosudirdjo membagi *freies ermessen* menjadi dua macam, yaitu "diskresi bebas" dan "diskresi terikat". Dikatakan oleh beliau bahwa: "...diskresi bebas, bilamana undang-undang yang menentukan batas-batasnya, dan diskresi terikat, bilamana undang-undang menetapkan beberapa alternatif untuk dipilih salah satu yang oleh pejabat administrasi dianggap paling dekat".<sup>57</sup>

Berdasarkan pendapat ini dapat dikatakan bahwa kebebasan atau keleluasan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri itu dapat berupa :

- 1) dalam batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan (terjadi diskresi bebas);
- 2) memilih salah satu alternatif yang paling mungkin sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan (terjadi diskresi terikat).

---

<sup>57</sup> Pradjudi Atmosudirdjo, *Op.cit*, halaman 125.

**b. Untuk menyelesaikan Persoalan-persoalan yang Mendesak yang Belum Ada Aturannya untuk itu;**

Kesulitan utama yang muncul adalah apakah kriteria atau tolak ukur untuk adanya "persoalan-persoalan yang mendesak" muncul secara tiba-tiba itu ? Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menggunakan istilah "dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa", sedangkan penjelasannya menggunakan istilah "dalam keadaan yang genting yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat". Dalam kepustakaan Hukum Tata Usaha Negara, hal ini disebut dengan *noodverordeningsrecht* dan yang menurut UUD 1945 kewenangan berada pada Presiden sebagai kepala eksekutif. Jika kita melihat Pasal 12 UUD 1945 yang mengatur tentang "negara dalam keadaan bahaya", memungkinkan Presiden selaku kepala negara berinisiatif melakukan tindakan yang cepat dan tepat guna mengatasi bahaya yang mungkin akan timbul.

Hal yang terakhir ini disebut dengan *staatsnoodrecht*. Wewenang Presiden ini, baik selaku kepala eksekutif maupun sebagai kepala negara, tidak dapat dilaksanakan oleh menteri atau pejabat administrasi bawahan lainnya. Oleh karena itu keadaan mendesak dan keadaan darurat seperti ini tidak dapat dijadikan tolak ukur bagi menteri atau pejabat administrasi negara bawahan lainnya dalam melaksanakan tugas pelayanan publik. Namun hal ini tidak berarti mereka tidak dapat melakukan tindakan administrasi berdasarkan keadaan mendesak atau keadaan darurat, misalnya kewenangan Kepala Wilayah menurut Pasal 81 UU No. 5 Tahun 1974 di bidang politik-polisional (*politiooneelbeleia*).

Oleh karena itu perlu dirumuskan kriteria atau tolok ukur "persoalan-persoalan penting yang mendesak", dan dalam kaitan ini menurut Marcus Lukman, hal tersebut sekurang-kurangnya mengandung unsur sebagai berikut:

- 1) persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu : kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan;
- 2) munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada di luar rencana yang telah ditentukan;
- 3) untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikannya atas inisiatif sendiri;
- 4) prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdayaguna dan berhasil guna;
- 5) persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.<sup>58</sup>

### c. **Harus Dapat Dipertanggungjawabkan**

Oleh karena administrasi negara memasuki semua sektor kehidupan masyarakat, maka: "administrasi negara memiliki keleluasan dalam

---

<sup>58</sup> Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Hukum*, Bina Aksara, 1996, Jakarta, halaman 165.

menentukan kebijaksanaan-kebijaksanaan. Walaupun demikian sikap tindaknya itu haruslah dipertanggungjawabkan, baik secara moral maupun secara hukum?"

Memang dapat dirasakan bahwa tanggung jawab secara moral terlalu abstrak untuk menilainya, tetapi disinilah letak moral pejabat administrasi negara dipertaruhkan. Akan tetapi Sjachran Basah menyatakan bahwa tanggung jawab secara moral itu adalah tanggung jawab: "kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan, demi kepentingan bersama."<sup>59</sup> Pertanggungjawaban secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa itu pengaturan dasarnya terdapat dalam UUD 1945 dan TAP MPR Nomor II/MPR/1978 tentang P4. Dengan demikian penerapan *freies Ermessen* secara moral harus sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Dalam pelbagai peraturan perundang-undangan, secara tersebar telah dimuat tuntutan adanya pemberian pertanggungjawaban secara moral ini, yaitu dengan dimuatnya masalah "sumpah/janji" jabatan seperti yang terdapat dalam :

- 1) UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah Di Daerah (Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (4));
- 2) UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (Pasal 8 ayat (1) dan (2));
- 3) PP Nomor 21 Tahun 1975 tentang Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil (Pasal 1 dan 2);

---

<sup>59</sup> Sjachran Basah, *Beberapa Permasalahan Pokok Sebelum Realisasi Efektif Pengadilan: Dimuat dalam "Bunga Rampai HTN dan HAN*, FH UII, 2005, Jakarta, halaman 89.

- 4) Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 1959 tentang Sumpah Jabatan Pegawai Negeri Sipil dan Anggota Angkatan Bersenjata (Pasal 2);
- 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1974 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Daerah (Pasal 8 ayat (1) dan (2));
- 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 1974 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris DPRD (Pasal 7 ayat (1) dan (2)).

Khusus untuk Sumpah/Janji Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 9 UUD 1945 sedangkan sumpah/janji Pemangku Sementara Jabatan Presiden diatur dalam Pasal 6 ayat (3) TAP MPR Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden RI berhalangan.

Menurut Sjachran Basah, mengenai tanggungjawab secara hukum dapat dikemukakan dua batas yaitu "batas-atas" dan "batas-bawah". Yang dimaksud dengan "batas-atas" ialah ketaatan ketentuan perundang-undangan berdasarkan asas taat-asas, yaitu peraturan yang tingkat derajatnya rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkat derajatnya lebih tinggi. Adapun batas-batas ini berupa UUD 1945 jo. TAP MPR Nomor XX/MPRS/1966 serta TAP MPR Nomor V/MPR/1973. Sedangkan yang dimaksud dengan "batas-bawah", ialah peraturan atau sikap-tindak administrasi negara (baik aktif maupun pasif), tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga. Adapun batas-bawah ini adalah UUD 1945 jo. TAP MPR Nomor II/MPR/ 1973 pada bidang "hukum" butir 3.e. tentang penyusunan perundang-undangan yang menyangkut hak dan kewajiban asasi warga negara dalam rangka mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 jo. Repelita Bab 27,

yang pada hakekatnya, merupakan penjabaran Pasal 27 ayat (Z) UUD 1945 sebagai kunci tolak ukur.

Kemungkinan untuk menentukan apakah *freies Ermessen* akan bertambah menjadi *ermessenfehler* atau *fehlerfrei*, Sjachran Basah berpendapat: "Secara yuridis dalam menentukan *ermessenfehler* itu, adalah batas toleransi, sebagai kunci tolak ukur di atas, yang secara hukum, berupa:

- (i) Batas-atas, yang dapat dibandingkan dengan penglihatan dari luar, atau secara eksteren yang menyangkut *ermessensuberschreitung* dan *ermessensunterschreitung* dalam hal ini dapat dibanding-hubungkan dengan Pasal 53 ayat (2) huruf a UU Nomor 5 Tahun 1986.
- (ii) Batas-bawah, yang dapat dihubungkan dengan penglihatan dari dalam, atau intern yang menyangkut *ermessenbranch*. Dalam hal ini dapat dibanding-hubungkan dengan Pasal 53 ayat (2) huruf b dan c UU Nomor 5 Tahun 1986.<sup>60</sup>

Berdasarkan uraian mengenai pertanggungjawaban secara hukum ini, dapat disimpulkan bahwa ukuran tanggung jawab secara hukum adalah sebagai berikut :

- 1) tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun secara horizontal (batas-atas);
- 2) sejauh mungkin mempertimbangkan hak dan kepentingan warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak (batas-bawah);
- 3) harus sesuai dengan tujuan pemberian wewenang.

<sup>60</sup> Sjachran Basah, *Op.cit*, halaman 98-99.

Dengan adanya berbagai tolok ukur seperti dikemukakan tersebut diharapkan bahwa penggunaan *freies Ermessen*, jangan sampai menimbulkan kerugian atau melanggar hak warga negara. Artinya pejabat administrasi negara wajib manusiawi dalam mengorbankan hak perorangan demi kepentingan umum, dan sejauh mungkin tetap memperhatikan kesejahteraannya. Kunci dan semuanya itu memang berada pada manusianya yaitu para pejabat administrasi negara itu sendiri. Hal ini sebenarnya telah dirumuskan oleh penjelasan umum IV, UUD 1945 yang berbunyi: "...yang sangat penting dalam pemerintahan dan hidupnya negara ialah semangat para penyelenggara negara, semangat pemimpin pemerintahan". Disinilah letak kedinamisan pelaksanaan *freies Ermessen* bagi administrasi negara dalam menjalankan tugas-tugas pelayanan publik.

#### **2.2.4. Batas-batas Diskresi Kepolisian**

Diskresi meskipun dapat dikatakan suatu kebebasan dalam mengambil keputusan, akan tetapi hal itu bukan hal yang sewenang-wenang dapat dilakukan oleh polisi. Diskresi itu disamakan begitu saja dengan kesewenang-wenangan untuk bertindak atau berbuat sekehendak hati polisi. Menurut H.R. Abdussalam, tindakan yang diambil oleh polisi didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang didasarkan pada prinsip moral dan prinsip kelembagaan, sebagai berikut:<sup>61</sup>

- a. Prinsip moral, bahwa konsepsi moral akan memberikan kelonggaran kepada seseorang, sekalipun ia sudah melakukan kejahatan.

---

<sup>61</sup> H.R. Abdussalam, *Hukum Kepolisian Sebagai Hukum Positif dalam Disiplin Hukum*, Restu Agung, Jakarta, 2009, halaman 98-99.

- b. Prinsip kelembagaan, bahwa tujuan istitusional dari polisi akan lebih terjamin apabila hukum itu tidak dijalankan dengan kaku sehingga menimbulkan rasa tidak suka dikalangan warga negara biasa yang patuh pada hukum.

Mengingat kekuasaan diskresi yang menjadi wewenang polisi itu sangat luas, maka diperlukan persyaratan-persyaratan yang harus dimiliki oleh petugas, terutama di dalam menilai suatu perkara. Hal ini diperlukan guna menghindari penyalahgunaan kekuasaan mengingat diskresi oleh polisi didasarkan atas kemampuan atau pertimbangan subyektif pada diri polisi sendiri. Sebagai contoh di dalam melaksanakan KUHAP polisi sebelum mengadakan penyidikan didahului dengan kegiatan penyelidikan. Sesungguhnya fungsi penyelidikan ini merupakan alat penyaring atau filter terhadap peristiwa-peristiwa yang terjadi apakah dapat dilakukan penyidikan atau tidak. Untuk mencegah tindakan sewenang-wenang atau arogansi petugas yang didasarkan atas kemampuan atau pertimbangan subyektif. Menurut Satjipto Raharjo, tindakan diskresi oleh polisi dibatasi oleh:<sup>62</sup>

- a. Asas keperluan, bahwa tindakan itu harus benar-benar diperlukan.
- b. Tindakan yang diambil benar-benar untuk kepentingan tugas kepolisian.
- c. Asas tujuan, bahwa tindakan yang paling tepat untuk meniadakan suatu gangguan atau tidak terjadinya kekhawatiran terhadap akibat yang lebih besar.

---

<sup>62</sup> H.R. Abdussalam, *Hukum Kepolisian Sebagai Hukum Positif dalam Disiplin Hukum*, Restu Agung, Jakarta, 2009, halaman 98-99.

- d. Asas keseimbangan, bahwa dalam mengambil tindakan harus diperhitungkan keseimbangan antara sifat tindakan atau sasaran yang digunakan dengan besar kecilnya gangguan atau berat ringannya suatu obyek yang harus ditindak.

Langkah kebijaksanaan yang diambil polisi itu biasanya sudah banyak dimengerti oleh komponen-komponen fungsi di dalam sistem peradilan pidana. terutama oleh jaksa.

Pasal 3 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian, prinsip-prinsip penggunaan kekuatan sebagai batas dalam tindakan kepolisian (diskresi) adalah:

- a. Legalitas, yang berarti bahwa semua tindakan kepolisian harus sesuai dengan hukum yang berlaku.
- b. Nesesitas, yang berarti bahwa penggunaan kekuatan dapat dilakukan bila memang diperlukan dan tidak dapat dihindarkan berdasarkan situasi yang dihadapi
- c. Proporsionalitas, yang berarti bahwa penggunaan kekuatan harus dilaksanakan secara seimbang antara ancaman yang dihadapi dan tingkat kekuatan atau respon anggota polri, sehingga tidak menimbulkan kerugian/korban/ penderitaan yang berlebihan
- d. Kewajiban umum, yang berarti bahwa anggota polri diberi kewenangan untuk bertindak atau tidak bertindak menurut penilaian sendiri, untuk menjaga, memelihara ketertiban dan menjamin keselamatan umum

- e. Preventif, yang berarti bahwa tindakan kepolisian mengutamakan pencegahan
- f. Masuk akal (*reasonable*), yang berarti bahwa tindakan kepolisian diambil dengan mempertimbangkan secara logis situasi dan kondisi dari ancaman atau perlawanan pelaku kejahatan terhadap petugas atau bahaya terhadap masyarakat.

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 terpeliharanya keamanan dalam negeri. Dalam melaksanakan tugas di lapangan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sering dihadapkan pada situasi, kondisi atau permasalahan yang mendesak, sehingga perlu melaksanakan penggunaan kekuatan dalam tindakan kepolisian. Pelaksanaan penggunaan kekuatan dalam tindakan kepolisian harus dilakukan dengan cara yang tidak bertentangan dengan aturan hukum, selaras dengan kewajiban hukum dan tetap menghormati/menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia.

### 2.3. Penerapan Asas Diskresi

Di dalam negara hukum modern, administrasi negara tidak hanya sekedar melaksanakan undang-undang (*legisme*), melainkan demi terselenggaranya negara hukum dalam arti materiil, memerlukan adanya *freies ermessen*/asas diskresi. Asas diskresi ini hanya diberikan kepada lembaga eksekutif (pemerintah) beserta seluruh

jajarannya, baik tingkat pusat maupun daerah.<sup>63</sup> Karena itu dalam penggunaan asas diskresi yang melanggar atau merugikan hak warga negara, maka terhadap pemerintah (eksekutif) dapat dimintai pertanggungjawaban melalui pengadilan.

Menurut Muchsan, ada dua landasan produk hukum yaitu:

- a. Landasan peraturan hukum positif/peraturan yang berlaku; Misalnya: Undang-Undang, Peraturan Daerah, peraturan pemerintah.
- b. Landasannya Kebijakan; Produk hukum sudah ada, tetapi dikesampingkan. Hal ini diperbolehkan, dikarenakan di dalam hukum administrasi Negara dikenal adanya asas diskresi/*freies ermessen* (asas kebebasan berbuat). Hal ini bukan berarti dikesampingkannya sama sekali asas legalitas, karena sikap tindak administrasi negara harus dapat diuji berdasarkan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi ataupun berdasarkan ketentuan hukum yang tidak tertulis. Dalam hal ini tetap dipergunakan asas legalitas, hanya saja dalam pengertian yang lebih luas dan fleksibel yang tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang tertulis, tetapi juga berdasarkan pada ketentuan hukum yang tidak tertulis, seperti *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Jika kita melihat asas diskresi, jika dilaksanakan administrasi negara terkesan bertindak sewenang-wenang, tetapi jika tidak dilaksanakan maka tujuan pembangunan nasional akan terhambat.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Satjipto Raharjo, *Polisi Pelaku dan Pemikir*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, halaman 94.

<sup>64</sup> *Ibid*, halaman 95.

Untuk menghindari kesewenang-wenangan atau penyalahgunaan pemerintah (eksekutif) dalam menggunakan asas diskresi/*freies ermessen* maka perlu diatur pembatasan penggunaan asas diskresi. Menurut Profesor Muchsan, diskresi hanya boleh dilakukan dalam empat hal:

- a. Apabila terjadi *rechts vacuum* (kekosongan hukum); Melihat perkembangan yang semakin cepat dalam masyarakat pada suatu negara modern saat ini, maka dituntut pula kesiapan administrasi negara untuk mengantisipasi perkembangan yang terjadi itu. Di dalam negara berkembang, laju masyarakat lebih cepat dari pada produk hukum. Dalam hal ini, bagi negara yang menganut asas legalitas sudah barang tentu akan banyak terjadi kekosongan hukum (*rechts vacuum*). Asas legalitas tidak dapat lagi dipertahankan secara kaku, sebab administrasi negara bukan hanya terompes dari suatu peraturan perundang-undangan, melainkan dalam melaksanakan tugasnya itu mereka wajib bersikap aktif demi terselenggaranya tugas-tugas servis publik, yang kesemuanya itu tidak dapat ditampung oleh hukum yang tertulis saja. Oleh karenanya maka diperlukan asas diskresi/*freies ermessen*.
- b. Apabila terjadi kebebasan penafsiran/kebebasan interpretasi; Bagi para pembuat produk hukum (*legal drafter*) dalam membuat aturan harus jelas, jangan sampai menimbulkan kebebasan penafsiran yang pada akhirnya diberlakukannya asas diskresi. Contoh: di dalam suatu undang-undang dikatakan “....pendapatan yang sah sesuai dengan perundang-undangan...” Hal ini akan menimbulkan multi tafsir, formil: jika aturan itu dibuat oleh

Gubernur dan disahkan oleh DPRD maka sah, padahal yang diinginkan oleh undang-undang bukan seperti itu.

- c. Apabila terjadi pendelegasian/delegasi perundang-undangan; Dalam hal ini, produk hukum yang ada tidak memberi penjelasan secara lengkap dengan substansi yang dikehendaki. Ini artinya produk hukum tersebut memberi delegasi kepada masing-masing produk hukum yang lebih rendah untuk mengatur sendiri substansi yang dikehendaki tersebut. Contoh: di dalam HO disebutkan “pemberian ijin oleh kepala daerah asal tidak berbahaya”. Di dalam HO tidak disebutkan unsur-unsur bahaya. Ini artinya, undang-undang (HO) memberikan delegasi kepada masing-masing daerah untuk membuat sendiri unsur-unsur bahaya.
- d. Demi pemenuhan kepentingan umum (*public interest*); Machiavelli mengatakan: “demi kepentingan umum halalkan segala cara.” Kepentingan umum yang ideal seharusnya (*sollen*) dibuat dalam bentuk undang-undang, karena kepentingan umum menyangkut kehendak rakyat yang dalam hal ini di wakili oleh DPR, dimana produk hukum yang dihasilkan oleh DPR adalah undang-undang. Selama ini, peraturan mengenai kepentingan umum dibuat dalam bentuk: Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri yang merupakan kewenangan pemerintah (eksekutif), dikhawatirkan hal tersebut akan disalahgunakan oleh pemerintah (eksekutif) dengan alasan demi kepentingan umum. Menurut Profesor Muchsan, unsur-unsur kepentingan umum secara teoritis, yaitu:
- 1) Berbentuk proyek pembangunan yang dilaksanakan oleh negara;

- 2) Penggunaannya oleh negara;
- 3) Dalam penggunaannya bersifat nirlaba, tidak berorientasi untung rugi/non profit. Tolok ukur dari penggunaan asas diskresi, apakah melawan hukum apatidak dapat dilihat dari asas-asas pemerintahan yang baik, dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999.<sup>65</sup>

Unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh suatu diskresi adalah:

- a. Ada karena adanya tugas-tugas public service yang diemban oleh administrator negara;
- b. Dalam menjalankan tugas tersebut, para administrator negara diberikan keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan;
- c. Kebijakan-kebijakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum.

Contoh diskresi misalnya, seorang polisi lalu lintas yang memerintahkan pengendara sepeda, motor, mobil dan lain-lain untuk jalan ketika lampu pengatur lalu lintas menunjukkan merah, dengan memberi tanda-tanda supaya mereka tetap berjalan. Ini dilakukan polisi tadi karena dia punya diskresi. Demi kepentingan umum, keamanan masyarakat, kelancaran pelayanan publik, kesejahteraan masyarakat, dan lain-lain, polisi (sesuai UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri) berhak menerapkan diskresi dalam tugasnya.

Ketika diskresi memang benar-benar dijalankan untuk kepentingan umum maka tidak ada yang menjadi persoalan. Namun kemudian dapat menjadi masalah

---

<sup>65</sup> *Ibid*, halaman 95.

apabila diskresi tersebut justru dimanfaatkan sebagai sarana untuk kepentingan lain. Katakan saja misalnya, masalah pengaturan lalu lintas oleh polisi. Apabila seorang polisi menyuruh pengendara untuk tetap berjalan walau sudah lampu merah, atau menutup sebagian ruas jalan dan mengalihkannya ke jalan lainnya hanya karena faktor kemalasan untuk beraktivitas, maka akibat dari diskresi yang dilakukan justru akan terjadi macet di wilayah lainnya. Dalam kondisi yang demikian, maka diskresi yang dilakukan oleh kepolisian tadi sangatlah tidak tepat, karena yang terjadi hanyalah pemindahan persoalan semata, memindahkan kemacetan dari yang seharusnya menjadi tanggung jawabnya, dipindahkan ke tempat lain dengan harapan agar si pelaku diskresi bisa terbebas dari masalah kemacetan.

Oleh sebab itu, maka batasan terhadap diskresi menjadi sangat urgen dan mendesak. Batasan toleransi dari diskresi ini dapat disimpulkan dari pemahaman yang diberikan oleh Sjahran Basah sebelumnya, yaitu adanya kebebasan atau keleluasaan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri; untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya untuk itu; tidak boleh mengakibatkan kerugian kepada masyarakat, harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan juga secara moral.

#### **2.4. Aturan Hukum Kewenangan Diskresi Kepolisian dan Lalu Lintas Jalan di Indonesia**

Tanggungjawab kepolisian saat ini adalah sebagai pemelihara Kamtibmas juga sebagai aparat penegak hukum dalam proses pidana. Polisi adalah aparat penegak hukum jalanan yang langsung berhadapan dengan masyarakat dan penjahat. Dalam Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik

Indonesia, “Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat”. Penyelenggaraan fungsi kepolisian merupakan pelaksanaan profesi artinya dalam menjalankan tugas seorang anggota Polri menggunakan kemampuan profesinya terutama keahlian di bidang teknis kepolisian.

Pada dasarnya, Kepolisian Negara Republik Indonesia (“Polri”) bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Hal ini sebagaimana dikatakan dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Polri 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 ayat (1) UU 2/2002). Sehubungan dengan lalu lintas jalan, dalam Pasal 14 ayat (1) huruf b UU 2/2002 ditegaskan bahwa Polri bertugas menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan.

Apabila diperhatikan lebih mendalam, banyak faktor yang menjadi pemicu keengganan aparat kepolisian untuk menerapkan diskresi, khususnya dalam pemeriksaan kasus pidana, di antaranya rendahnya pemahaman aparat kepolisian

tentang kewenangan melakukan diskresi, sehingga diskresi dipandang sebagai tindakan manipulasi (illegal), ketakutan akan munculnya penilaian negatif dari masyarakat bahwa penerapan diskresi kepolisian dianggap sebagai akal-akalan pihak kepolisian untuk memperoleh keuntungan materi dari pihak-pihak berperkara. Padahal, dalam praktik pemeriksaan kasus pidana, ide awal munculnya diskresi lebih banyak berasal dari pihak berperkara, khususnya pihak korban.

Penerapan diskresi kepolisian agar tidak dipandang sebagai alat rekayasa dari aparat kepolisian untuk memperoleh keuntungan pribadi, maka penerapannya harus dilandasi dasar hukum yang kuat. Beberapa perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar hukum penerapan diskresi, khususnya dalam proses penegakan hukum pidana, antara lain:

1. Pasal 15 ayat (2) huruf k Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menyebutkan: Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya berwenang: melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian;
2. Pasal 16 ayat (1) huruf 1 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyebutkan: Dalam rangka menyelenggarakan tugas dibidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk: mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Ayat (2) Tindakan lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf l adalah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
  - b. selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
  - c. harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
  - d. pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan
  - e. menghormati hak asasi manusia.
3. Pasal 18 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan: untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.
- Ayat (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.
4. Pasal 5 ayat (1) huruf a angka 4 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana yang menyebutkan Penyelidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 karena kewajibannya mempunyai wewenang mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab. Penjelasan Pasal 5 ayat (1) huruf a angka 4 KUHAP menyebutkan: yang dimaksud dengan “tindakan lain” adalah tindakan dari penyelidik untuk kepentingan penyelidikan.

5. Pasal 7 ayat (1) huruf j Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, yang pada pokoknya memberikan wewenang kepada penyidik yang karena kewajibannya dapat melakukan tindakan apa saja menurut hukum yang bertanggung jawab. Selanjutnya, Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf j KUHAP mengataur hal yang sama dengan Penjelasan Pasal 5 ayat (1) huruf a angka 4 KUHAP.

Selain penerapan diskresi kepolisian harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, diskresi pun dapat diberlakukan dengan mendasarkan pada hukum adat/kebiasaan setempat. Misalnya, di Bali seringkali penyelenggaraan kegiatan/upacara adat disertai dengan kegiatan sabung ayam, yang mana berdasarkan hukum pidana nasional, dapat dikategorikan sebagai tindakan perjudian sebagaimana diatur dalam Pasal 303 KUHP. Namun aparat kepolisian tidak serta merta menangkap orang-orang yang sedang melakukan sabung ayam, sekalipun polisi memiliki wewenang untuk melakukannya.

Perlu diperhatikan, sekalipun aparat kepolisian memiliki kewenangan bertindak atas dasar penilaiannya sendiri, hal ini tidak boleh ditafsirkan secara sempit, sehingga aparat kepolisian dengan mudah menerapkan kewenangan diskresi. Oleh karena itu, lahirnya diskresi tidak dapat dipisahkan dari adanya suatu wewenang kepolisian secara umum serta adanya hukum yang mengatur untuk bertindak, sehingga diskresi harus dilakukan dalam kerangka adanya wewenang yang diberikan oleh hukum.

Kecelakaan menurut UU Nomor 22 tahun 2009 tentang lalu lintas dan angkutan jalan, kecelakaan lalu lintas adalah suatu peristiwa di jalan yang

tidak diduga dan tidak disengaja melibatkan kendaraan dengan atau tanpa pengguna jalan lain yang mengakibatkan korban manusia dan atau kerugian harta benda. Kecelakaan lalu lintas tersebut dapat terjadi karena kelalaian atau kealpaan seseorang menyebabkan orang lain meninggal dunia dan luka-luka yang dapat diancam pidana penjara paling lama lima tahun atau pidana kurungan paling lama satu tahun, hal ini berdasarkan Pasal 359 dan 360 ayat (1) dan (2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Penyidik yang berpedoman pada Pasal 7 ayat 1 huruf j KUHAP dan Pasal 18 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia melakukan tindakan diskresi yang dapat bermanfaat untuk menyelesaikan perkara atau tindak pidana lalu lintas dengan cepat dan efektif sekaligus tetap memperhatikan hak asasi manusia dan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang bersangkutan. Perkara kecelakaan lalu lintas ini secara perdata oleh penyidik diupayakan adanya perdamaian antara kedua belah pihak keluarga yang bersangkutan. Berdasarkan pernyataan perdamaian tersebut diharapkan sudah tidak menuntut lagi. Akan tetapi, secara pidana kasus itu tetap berlanjut ke pengadilan, sebab dari pernyataan perdamaian itu hanya akan meringankan putusan hakim, maka dari pernyataan perdamaian itu tetap tidak dapat menggugurkan perkara pidananya.

Adanya diskresi kepolisian akan mempermudah polisi di dalam menjalankan tugasnya, terutama pada saat penyidikan di dalam menghadapi perkara pidana yang dinilai kurang efisien jika dilanjutkan ke proses selanjutnya. Pasal 3 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun

2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian. prinsip-prinsip penggunaan kekuatan sebagai batas dalam tindakan kepolisian (diskresi) adalah:

- a. Legalitas, yang berarti bahwa semua tindakan kepolisian harus sesuai dengan hukum yang berlaku.
- b. Nesesitas, yang berarti bahwa penggunaan kekuatan dapat dilakukan bila memang diperlukan dan tidak dapat dihindarkan berdasarkan situasi yang dihadapi.
- c. Proporsionalitas, yang berarti bahwa penggunaan kekuatan harus dilaksanakan secara seimbang antara ancaman yang dihadapi dan tingkat kekuatan atau respon anggota polri, sehingga tidak menimbulkan kerugian/korban/penderitaan yang berlebihan
- d. Kewajiban umum, yang berarti bahwa anggota polri diberi kewenangan untuk bertindak atau tidak bertindak menurut penilaian sendiri, untuk menjaga, memelihara ketertiban dan menjamin keselamatan umum.
- e. Preventif, yang berarti bahwa tindakan kepolisian mengutamakan pencegahan.
- f. Masuk akal (reasonable), yang berarti bahwa tindakan kepolisian diambil dengan mempertimbangkan secara logis situasi dan kondisi dari ancaman atau perlawanan pelaku kejahatan terhadap petugas atau bahaya terhadap masyarakat.

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 terpeliharanya keamanan dalam negeri. Dalam melaksanakan tugas di lapangan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sering dihadapkan pada situasi, kondisi atau permasalahan yang mendesak, sehingga perlu melaksanakan penggunaan kekuatan dalam tindakan kepolisian. Pelaksanaan penggunaan kekuatan dalam tindakan kepolisian harus dilakukan dengan cara yang tidak bertentangan dengan aturan hukum, selaras dengan kewajiban hukum dan tetap menghormati/menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia.



### **BAB III**

## **KEWENANGAN DISKRESI ITU TIMBUL DALAM PERKARA PELANGGARAN LALU LINTAS DI DAERAH POLDA SUMATERA UTARA**

### **3.1. Pelanggaran Lalu Lintas**

#### **3.1.1. Pengertian Pelanggaran Lalu Lintas**

Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang lebih dikenal dengan sebutan KUHP, pada dasarnya membedakan dua macam tindak pidana, yaitu yang dikenal dengan sebutan 'kejahatan' dan "pelanggaran". Diadakannya dua macam tindak pidana oleh pembentuk KUHP tersebut, maka perbedaan di dalam tindak pidana yang dimaksud disini tidak hanya terletak dalam peraturannya, akan tetapi disamping itu juga ada ancaman pidana atau sanksinya.

Untuk kejahatan, sanksi atau hukuman pidananya jauh lebih berat daripada ancaman pidana atau sanksi pelanggaran. Contoh misalnya untuk pidana mati, ancaman pidana atau sanksi pidana matinya hanya ada untuk tindak pidana kejahatan saja. Akan tetapi untuk tindak pidana pelanggaran hal tersebut di atas tidak dikenal. Maksudnya ancaman pidana mati itu tidak dikenal dalam tindak pidana pelanggaran. Untuk mengetahui apakah suatu perbuatan itu termasuk kejahatan atau pelanggaran hukum dilihat dalam KUHP itu sendiri. Maksudnya apakah suatu perbuatan tersebut berarti termasuk kejahatan, dan apabila diatur dalam KUHP perbuatan itu termasuk pelanggaran. Pengertian pelanggaran yang dimaksud oleh beberapa sarjana, diantaranya adalah Moeljatno mengatakan bahwa pelanggaran adalah perbuatan-perbuatan yang sifat melawan hukumnya baru dapat diketahui

setelah ada undang–undang yang menentukan atau perbuatan yang sifatnya melawan hukum itu baru diketahui setelah adanya tindakan yang menentukan demikian.<sup>66</sup>

Prodjodikoro mengatakan bahwa istilah pelanggaran sebenarnya merupakan suatu istilah yang diterjemahkan dari bahasa Belanda, yaitu dan istilah "Overtreding" dimana istilah perbuatan mengandung makna dan pengertian sebagai perbuatan yang melanggar sesuatu, dan berhubungan dengan hukum berarti tidak lain daripada perbuatan melanggar hukum.<sup>67</sup>

Van Bammelan dalam Prodjodikoro mengatakan bahwa perbedaan antara kedua golongan tindak pidana tersebut kejahatan dan pelanggaran adalah tidak bersifat kualitatif, melainkan umumnya dengan hukuman lebih berat daripada pelanggaran.<sup>68</sup>

Menurut Awaloedin bahwa pelanggaran lalu lintas adalah perbuatan atau tindakan seseorang yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lalu lintas jalan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 32 (1) dan (2), Pasal 33 (1) huruf a dan b, Undang-Undang No. 14 Tahun 1992 atau peraturan perundang-undangan yang lainnya.<sup>69</sup>

Dari beberapa pengertian tersebut di atas memang apabila dihubungkan dengan kenyataan dalam kehidupan sehari-hari, pelanggaran diancam dengan

---

<sup>66</sup> Moeljatno, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Rineka Cipta, 2002, Bandung, halaman 71.

<sup>67</sup> Prodjodikoro, *Penegakan Hukum Lalu Lintas*, Pustaka Media, 2000, Jakarta, halaman 9.

<sup>68</sup> *Ibid*, halaman 17.

<sup>69</sup> Naning Rondlon Awaloedin, *Mengairahkan Kesadaran Hukum Masyarakat dan Disiplin Penegak Hukum dan Lalu Lintas*, Bina Ilmu, 1993, Jakarta, halaman 19.

sanksi yang lebih ringan daripada kejahatan. Dengan demikian benar juga apa yang dikatakan oleh Van Bemmelen bahwa perbedaan kejahatan dengan pelanggaran itu adalah perbedaan yang bersifat kualitatif, yaitu bahwa sanksi atau ancaman pidana yang diberikan pada si pelaku kejahatan lebih berat daripada yang diberikan pada si pelanggar. Sebagai alah satu contoh dapat penulis kemukakan bahwa ancaman pidana atau sanksi pidana yang diberikan pada tindak pidana pencurian atau tindak pembunuhan adalah lebih berat bila dibandingkan dengan ancaman pidana atau sanksi pidana yang dijatuhkan pada pelaku pelanggaran lalu lintas. Seperti apa yang telah dikemukakan beberapa pengertian tentang pelanggaran di atas, maka yang lebih dianggap perlu atau yang dipandang perlu untuk dikemukakan lebih dahulu pengertian lalu lintas, hal ini dimaksudkan untuk menjelaskan atau memberikan gambaran yang jelas tentang masalah yang menjadi pokok pembahasan.

Poerwadarminta dalam kamus Bahasa Indonesia mengatakan, lalu lintas adalah berjalan bolak-balik dan hilir mudik, perihal perjalanan di jalan, dan bagaimana perhubungan antara sebuah tempat dengan tempat lainnya. Penulis berpendapat, bahwa lalu lintas adalah setiap pemakai jalan baik perorangan maupun kelompok yang menggunakan jalan baik sebagai suatu ruang gerak/jalan kaki atau tanpa alat penggerak/kendaraan. Apabila dilihat dari pengertian lalu lintas itu, tidak lain adalah menyangkut gerak perpindahan

orang atau barang dari satu tempat menuju ke tempat yang lain dengan menggunakan jalan sebagai sarana transportasi.<sup>70</sup>

Dalam peraturan perundangan tersebut, hanya ditentukan apa dan bagaimana seharusnya pemakai jalan terutama pengemudi kendaraan itu harus mengemudikan kendaraannya. Seperti misalnya ketentuan yang tersebut dalam beberapa pasal undang-undang Nomor 14 tahun 1992, maka barulah pelanggaran lalu lintas. Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pelanggaran lalu lintas itu sesungguhnya tidak lain adalah pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan masalah lalu lintas.

### 3.1.2. Pelanggaran Lalu Lintas Dalam Undang-Undang No.22 Tahun 2009

Dalam Undang-undang nomor 22 tahun 2009, maka dapat diketahui adanya pasal-pasal yang mengatur tentang pelanggaran lalu lintas, misalnya pasal 288 yang menegaskan:

- (1) Setiap orang yang mengemudikan Kendaraan Bermotor di Jalan yang tidak dilengkapi dengan Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor atau surat tanda coba Kendaraan Bermotor yang ditetapkan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (5) huruf a dipidana paling banyak Rp. 500.000,- (lima ratus ribu rupiah).
- (2). Setiap orang yang mengemudikan Kendaraan Bermotor di Jalan yang tidak dapat menunjukkan Surat Izin Mengemudi yang sah sebagaimana

---

<sup>70</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Dalam Kamus Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, 1999, Jakarta, halaman 56.

dimaksud dalam Pasal 106 ayat (5) huruf b dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan dan /atau denda paling banyak Rp. 250.000 ( dua ratus lima puluh ribu rupiah).

Menurut ketentuan dari pasal 288 ayat (1) dan ayat (2) dikatakan bahwa: barang siapa melanggar ketentuan dari ayat tersebut berarti siapapun yang melanggar di kenakan sanksi pidana sesuai dengan pelanggaran lalu lintas. Dan dalam pasal ini jelas dikatakan Penjelasan pasal 288 (ayat 1 dan 2) Undang-undang Nomer 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan atau ditentukan adanya larangan untuk mengemudikan kendaraan atau ikut menjalankan kendaraan tanpa ijin. Oleh karenanya apabila ketentuan pasal ini dilanggar, maka berdasarkan pasal 288 ayat 1 dan ayat 2 berarti si pengemudi dapat dipidana sesuai dengan UndangUndang Lalu Lintas Nomor 22 tahun 2009.

Dari pengertian pasal 288 ayat 1 dan ayal 2 dapatlah disimpulkan bahwasannya seseorang yang tidak memiliki Surat Izin Mengemudi (SIM) dilarang untuk mengemudikan kendaraan atau menjalankan kendaraan agar tidak dikenai sanksi pidana. Pengemudi kendaraan bermotor pada waktu mengemudikan kendaraan bermotor di jalan, wajib :

- a. Mampu mengemudikan kendaraannya dengan wajar.
- b. Mengutamakan keselamatan pejalan kaki.
- c. Menunjukkan surat tanda bukti pendaftaran kendaraan bermotor, atau surat tanda coba kendaraan bermotor, surat izin mengemudi atau SIM, dan tanda bukti lulus uji, atau tanda bukti lain yang sah, dalam hal ini dilakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 16.

- d. Mematuhi ketentuan tentang kelas jalan, rambu-rambu dan marka jalan alat pemberi isyarat lalu lintas, waktu kerja dan waktu istirahat pengemudi, gerakan lalu lintas, berhenti dan parkir, persyaratan teknik dan baik jalan kendaraan bermotor, peringatan dengan bunyi dan sinar, kecepatan maksimum dan atau minimum, tata cara mengangkut orang atau barang, tata cara penggandengan atau penempelan dengan kendaraan lain.
- e. Memakai sabuk keselamatan bagi pengemudi kendaraan bermotor roda empat atau lebih, dan mempergunakan helm bagi pengemudi kendaraan bermotor roda dua atau bagi pengemudi kendaraan roda empat atau lebih yang tidak dilengkapi dengan rumah-rumah. Penumpang kendaraan bermotor roda empat atau lebih yang duduk disamping pengemudi wajib memakai sabuk pengaman atau keselamatan, dan bagi penumpang kendaraan bermotor roda dua atau kendaraan bermotor roda empat atau lebih yang tidak dilengkapi dengan rumah-rumah wajib memakai helm.<sup>71</sup>

Menurut ketentuan pasal 57 UU No. 22 tahun 2009 maka barang siapa tidak memenuhi hal-hal yang diharuskan itu berarti melakukan pelanggaran lalu lintas, misalnya pengemudi tidak bisa memperlihatkan Surat Izin Mengemudi (SIM) atau Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNKB) pada waktu diperiksa oleh petugas hukum dalam hal ini adalah polisi lalu lintas, oleh karenanya, maka si pengemudi tersebut dianggap telah melakukan pelanggaran lalu lintas.

Pasal 231 UU No. 22 tahun 2009 menyatakan bahwa :

---

<sup>71</sup> Prodjodikoro, halaman 29.

- a. Pengemudi kendaraan yang terlibat peristiwa kecelakaan lalu lintas wajib: menghentikan kendaraannya, menolong orang yang menjadi korban kecelakaan, melaporkan kecelakaan tersebut kepada pejabat kepolisian terdekat,
- b. Apabila pengemudi kendaraan bermotor sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, oleh karena keadaan memaksa tidak dapat melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, kepadanya tetap di-wajibkan segera melaporkan diri kepada pejabat polisi Negara Republik Indonesia terdekat.

Barang siapa melanggar ketentuan pasal ini berarti telah melakukan pelanggaran lalu lintas. Apabila dilihat dari isinya maka ketentuan pasal 231 ini adalah merupakan salah satu ketentuan yang sangat menghargai jiwa dan raga manusia. Dimana di dalam ketentuan pasal 231 tersebut ada keharusan bagi pengemudi berhenti dan segera memberi pertolongan kepada korban kecelakaan tersebut.

Kecuali itu ketentuan pasal 231 ini juga merupakan ketentuan yang tidak kaku. Maksudnya masih memberikan kepada si pengemudi untuk tidak berhenti di tempat kejadian kecelakaan karena alasan yang mendesak, Seperti misalnya karena untuk menyelamatkan diri dari pengeroyokan massa di tempat kejadian kecelakaan, asalkan pengemudi tersebut segera melapor kepada pejabat kepolisian terdekat.

Untuk alasan-alasan tertentu yang mendesak ini, dijelaskan dalam pasal 231 ayat 2 tersebut sebagai berikut:

Sebagai contoh: Alasan yang mendesak ialah misalnya jika ada gejala-gejala pengemudi atau penumpangnya mendapat serangan dari korban atau orang-orang sekitarnya, walaupun dalam hal mengemudi dapat berjalan terus namun ia diwajibkan melaporkan diri pada pejabat kepolisian di tempat yang terdekat. Dari ketentuan di atas jelas bahwa apabila pihak pengemudi dalam kecelakaan lalu lintas tidak melapor pada pihak yang berwajib berarti pengemudi tersebut telah melakukan pelanggaran.

Akibat dari pada jenis pelanggaran lalu lintas yang terakhir ini hanyalah dirasakan oleh si pengemudi atau pemilik kendaraan itu sendiri, misalnya terhadapnya dijatuhi hukuman denda atau hukuman kurungan sebagai pengganti apabila denda itu tidak dibayar. Dalam hal terjadi kecelakaan lalu lintas yang disebabkan oleh kealpaan, sehingga terjadi pelanggaran Pasal-Pasal dalam Kitab Undang-Undang hukum pidana (KUHP) terutama Pasal 359 dan 360, disebabkan pengemudi tidak memperhatikan kepentingan umum, misalnya melarikan kendaraanya dengan kecepatan yang tinggi, membawa muatan orang atau barang lebih dari pada apa yang telah ditetapkan atau karena kurang memperhatikan keadaan alat-alat dari kendaraan yang dikemudinya. Perkataan kecelakaan lalu lintas sering kali terdengar. Akan tetapi apakah yang diartikan dengan kecelakaan lalu lintas itu, apakah tiap kecelakaan yang terjadi di jalan termasuk kecelakaan lalu lintas.

### **3.2. Tugas dan Fungsi Polda**

Berdasarkan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 22 tahun 2010 tentang Susunan organisasi dan Tata Kerja pada Tingkat Kepolisian Daerah, Polda merupakan pelaksana tugas dan wewenang Polri di wilayah provinsi yang berada di bawah Kapolri. Polda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkantor di ibu kota provinsi atau kota/kabupaten lain di wilayah provinsi.

Polda bertugas:

- a. Melaksanakan tugas pokok Polri yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat; dan
- b. Melaksanakan tugas-tugas Polri lainnya dalam daerah hukum Polda, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas, Polda menyelenggarakan fungsi:

- a. pemberian pelayanan Kepolisian kepada masyarakat dalam bentuk penerimaan dan penanganan laporan atau pengaduan, permintaan bantuan atau pertolongan, pelayanan pengaduan atas tindakan anggota Polri, dan pelayanan surat-surat izin atau keterangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. pelaksanaan intelijen dalam bidang keamanan, termasuk persandian dan intelijen teknologi, baik sebagai bagian dari kegiatan satuan-satuan atas, maupun sebagai bahan masukan penyusunan rencana kegiatan operasional Polda dalam rangka pencegahan gangguan dan pemeliharaan keamanan dalam negeri;

- c. penyelidikan dan penyidikan tindak pidana, termasuk fungsi identifikasi, laboratorium forensik lapangan, pembinaan dan pengawasan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), serta pengawasan proses penyidikan;
- d. pelaksanaan Sabhara Kepolisian, yang meliputi kegiatan patroli mencakup pengaturan, penjagaan, pengawalan, pengamanan kegiatan masyarakat, dan pemerintah, termasuk penindakan tindak pidana ringan, pengamanan unjuk rasa, dan pengendalian massa, serta pengamanan objek khusus yang meliputi *Very Very Important Person* (VVIP), *Very Important Person* (VIP), tempat pariwisata, dan objek vital khusus lainnya;
- e. pelaksanaan lalu lintas Kepolisian, yang meliputi kegiatan Pengaturan, Penjagaan, Pengawalan, dan Patroli (Turjawali) lalu lintas termasuk penindakan pelanggaran dan penyidikan kecelakaan lalu lintas, serta Registrasi dan Identifikasi (Regident) pengemudi dan kendaraan bermotor, dalam rangka penegakan hukum dan pembinaan Keamanan, Keselamatan, Ketertiban, dan Kelancaran Lalu Lintas (Kamseltibcarlantas);
- f. pelaksanaan Kepolisian perairan, yang meliputi kegiatan patroli termasuk penanganan pertama tindak pidana, pencarian dan penyelamatan kecelakaan/Search and Rescue (SAR) di wilayah perairan, pembinaan masyarakat pantai atau perairan dalam rangka pencegahan kejahatan dan pemeliharaan keamanan di wilayah perairan;
- g. pembinaan masyarakat, yang meliputi Perpolisian Masyarakat (Polmas), pembinaan dan pengembangan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa dalam rangka peningkatan kesadaran dan ketaatan masyarakat terhadap hukum,

tumbuh kembangnya peran serta masyarakat dalam pembinaan keamanan dan ketertiban, terjalinnya hubungan Polri dengan masyarakat yang kondusif bagi pelaksanaan tugas Kepolisian, serta pembinaan teknis dan pengawasan Kepolisian khusus termasuk satuan pengamanan; dan

- h. pelaksanaan fungsi-fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Susunan organisasi Polda terdiri dari:

- a. unsur pimpinan;
- b. unsur pengawas dan pembantu pimpinan/pelayanan;
- c. unsur pelaksana tugas pokok;
- d. unsur pendukung; dan
- e. unsur pelaksana tugas kewilayahan.

### **3.3. Kewenangan Diskresi Timbul Dalam Perkara Pelanggaran Lalu Lintas di Daerah Polda Sumatera Utara**

Dalam UU Kepolisian pada pasal 18 ayat (1) jelas dinyatakan bahwa: Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Bertindak dengan penilaian sendiri disebut sebagai diskresi, yang penerapannya hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Hasil wawancara mengenai kewenangan kepolisian melakukan diskresi adalah sebagai berikut:

Menurut Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Berdasarkan UU Kepolisian bahwa setiap anggota kepolisian mempunyai kewenangan melakukan diskresi, khususnya juga anggota polisi lalu lintas yang sering menangani pelanggaran lalu lintas di lapangan.<sup>72</sup>

Menurut Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Kewenangan untuk membuat kebijakan sendiri dimiliki oleh setiap anggota kepolisian, karena hal tersebut akan memperlancar penanganan terhadap pelanggaran lalu lintas yang ditangani.<sup>73</sup>

Menurut Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Kepolisian akan sering mengalami kesulitan dalam penyelesaian pelanggaran jika tidak diberi kewenangan untuk bertindak sesuai dengan penilaian sendiri, karena tidak semua kondisi mendapat pengaturan yang pasti dalam undang-undang dan peraturan terkait.<sup>74</sup>

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa setiap anggota kepolisian pada Ditlantas Polda Sumut mempunyai kewenangan untuk membuat penilaian sendiri atas kejadian perkara lalu lintas yang ditanganinya. Dalam hal ini, tidak terdapat keharusan bagi kepolisian untuk melakukan penilangan terhadap setiap pelanggaran yang terjadi, tetapi bisa juga membuat tindakan lain yang lebih sesuai dengan kondisi yang sedang dihadapi, seperti memberi teguran dan melepaskan pelaku pelanggaran tanpa penindakan.

Dalam perkara pelanggaran lalu lintas, terdapat banyak situasi dimana kepolisian harus membuat kebijakan tersendiri sesuai dengan penilaian sendiri

---

<sup>72</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>73</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>74</sup> Hasil Wawancara dengan Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 4 Maret 2020.

terhadap kejadian perkara pelanggaran karena berbagai hal. Kebijakan atau diskresi tersebut biasanya diterapkan secara langsung di lapangan, walaupun tidak tertutup kemungkinan bahwa diskresi juga dilakukan pada saat penanganan perkara di kepolisian. Hasil wawancara mengenai kondisi dimana kepolisian melakukan diskresi adalah sebagai berikut:

Menurut Kopol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Polisi melakukan diskresi berdasarkan kondisi lapangan, dimana bentuk yang umum adalah tidak melakukan penilangan terhadap pelanggar lalu lintas, dengan berbagai alasan seperti anak dibawah umur atau pelaku pelanggaran sedang dalam kondisi tidak memungkinkan untuk ditilang.<sup>75</sup>

Menurut Kopol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Kondisi yang sering diberi kebijakan diskresi dengan membiarkan terjadinya pelanggaran tanpa adanya penindakan adalah pada kondisi sibuk. Walaupun terjadi pelanggaran tetapi karena dikhawatirkan akan mengganggu kesibukan masyarakat maka penindakan tidak dilakukan.<sup>76</sup>

Menurut Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Penindakan pelaku pelanggaran pada jam sibuk terutama dipagi hari tidak dilakukan karena menurut penilaian bahwa hal tersebut akan mengganggu kesibukan masyarakat.<sup>77</sup>

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kondisi dimana kepolisian pada Ditlantas Polda Sumut melakukan diskresi adalah pada kondisi masyarakat sangat sibuk yang dikhawatirkan justru akan mengganggu kesibukan masyarakat, terutama pada saat di pagi hari dimana orang-orang sibuk karena hendak ke tempat kerja atau

---

<sup>75</sup> Hasil Wawancara dengan Kopol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>76</sup> Hasil Wawancara dengan Kopol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>77</sup> Hasil Wawancara dengan Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 4 Maret 2020.

karena hendak keselokah. Pada kondisi demikian maka kepolisian berdasarkan penilaian sendiri membuat kebijakan untuk tidak menindak perkara pelanggaran yang terjadi. Kondisi lain yang juga sering mendapat diskresi adalah pelanggaran lalu lintas yang dilakukan oleh anak di bawah umur, yang sering dilakukan oleh pelajar. Dalam hal ini kepolisian sering membuat kebijakan untuk tidak melakukan penilangan tetapi cukup diberi peringatan secara lisan. Pertimbangan kepolisian dalam hal ini adalah karena kesalahan sesungguhnya bukan pada anak, tetapi terletak pada orang tua yang tidak melakukan pengawasan kepada anak.

Kebijakan diskresi yang baik harus diterapkan dengan sepengetahuan beberapa orang, khususnya dari atasan. Artinya atasan sebagai pihak yang bertanggungjawab atas keseluruhan kegiatan perlu memberikan persetujuan atas setiap tindakan yang dilakukan oleh anggotanya. Hasil wawancara mengenai persetujuan atasan terhadap pelaksanaan diskresi adalah sebagai berikut:

Menurut Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Perlunya persetujuan atasan terhadap pelaksanaan atau tindakan diskresi tergantung pada skala perkara yang ditangani. Jika hanya menyangkut pelanggaran kecil, maka anggota dapat bertindak sendiri tanpa persetujuan atasan.<sup>78</sup>

Menurut Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Pada dasarnya persetujuan atasan sangat diperlukan dalam pelaksanaan diskresi, tetapi sering terjadi bahwa penanganan perkara pelanggaran akan menjadi terlalu lama jika harus dilaporkan terlebih dahulu, sehingga personil polantas sering bertindak sendiri.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>79</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

Menurut Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Kepolisian mengutamakan kecepatan penanganan perkara, yaitu dengan memperpendek jalur komunikasi dengan pihak lain, termasuk dengan atasan. Artinya jika komunikasi dengan atasan menyebabkan penanganan perkara menjadi lambat, maka personil polantas akan membuat kebijakan sendiri.<sup>80</sup>

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya kebijakan diskresi memerlukan persetujuan dari atasan, terutama untuk perkara dengan skala besar, sedangkan perkara dengan skala kecil tidak memerlukan persetujuan atasan. Hal ini disebabkan permintaan persetujuan dengan atasan membutuhkan waktu dan proses yang lebih panjang sehingga penanganan perkara pelanggaran menjadi terlalu lama. Kepolisian sebagai institusi penegak hukum mengutamakan kecepatan dalam pelaksanaan tugas, yang sering hanya dapat dilakukan dengan memperpendek jalur koordinasi dan komunikasi. Dapat dikatakan bahwa sebagian besar perkara pelanggaran lalu lintas yang terjadi di lapangan adalah perkara kecil, sehingga anggota polantas lebih dominan bertindak sendiri dibanding terlebih dahulu meminta persetujuan atasan, karena hal tersebut akan lebih efisien dari segi waktu penanganan perkara.

Diskresi secara umum perlu diketahui oleh atasan, sehingga pelaksana diskresi mempunyai kewajiban untuk membuat laporan diskresi kepada atasan. Hasil wawancara mengenai pelaporan pelaksanaan diskresi adalah sebagai berikut:

Menurut Kopol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

---

<sup>80</sup> Hasil Wawancara dengan Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 4 Maret 2020.

Dalam perkara pelanggaran lalu lintas, dampak diskresi umumnya tidak terlalu besar, sehingga penyelesaiannya tidak perlu membuat laporan kepada atasan.<sup>81</sup>

Menurut Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Personil yang melakukan diskresi hanya perlu membuat laporan jika kebijakan yang dibuat telah menyebabkan dampak yang luas di tengah masyarakat.<sup>82</sup>

Menurut Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Umumnya tidak ada dampak serius yang timbul dari pelaksanaan diskresi pada pelanggaran lalu lintas, sehingga kebijakan tersebut tidak terlalu perlu untuk dilaporkan kepada atasan. Atasan mempunyai kesibukan yang banyak sehingga tidak memungkinkan untuk menanggapi semua laporan diskresi.<sup>83</sup>

Dari hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa perlu tidaknya laporan pelaksanaan diskresi kepada atasan tergantung pada dampak yang ditimbulkan dari diskresi. Jika diskresi dalam penyelesaian pelanggaran lalu lintas tidak mempunyai dampak lanjutan, maka hal tersebut tidak perlu dilaporkan. Atasan merupakan fungsi yang sangat sibuk sehingga tidak mungkin dapat menanggapi semua permasalahan yang terjadi di lapangan. Untuk itu setiap anggota kepolisian diberi kewenangan untuk menyelesaikan perkara pelanggaran lalu lintas tanpa melibatkan atasan dan tidak diharuskan membuat laporan atas pelaksanaan kebijakan diskresi tersebut.

Diskresi seharusnya mendapat pengawasan dari atasan, sehingga pelaksanaan diskresi dalam penanganan perkara lalu lintas tidak disalahgunakan

---

<sup>81</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>82</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>83</sup> Hasil Wawancara dengan Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 4 Maret 2020.

oleh personil Polantas. Hasil wawancara mengenai pengawasan pelaksanaan diskresi adalah sebagai berikut:

Menurut Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Tindakan anggota kepolisian secara formal diawasi oleh propam, yaitu fungsi pertanggungjawaban profesi yang berwenang melakukan pengawasan dan menegakkan disiplin dan etika profesi kepolisian.<sup>84</sup>

Menurut Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Tindakan kepolisian dalam pelaksanaan tugas diawasi oleh propam. Atasan juga dapat meminta propam untuk memeriksa anggotanya yang diduga melakukan pelanggaran, termasuk dalam penyalahgunaan kewenangan diskresi.<sup>85</sup>

Menurut Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Menurut saya bahwa pengawasan terhadap pelaksanaan diskresi yang dilakukan oleh personil Polantas tergolong sangat lemah. Hal ini disebabkan banyaknya kejadian perkara pelanggaran lalu lintas padahal prosedur pengawasan untuk personil Polantas yang bertugas di lapangan tidak ada.<sup>86</sup>

Dari hasil wawancara di atas dapat dijelaskan bahwa fungsi pengawasan terhadap diskresi kepolisian pada Dit Lantas Polda Sumut hanya mengandalkan Divisi Propam. Pengawasan demikian tentu menjadi sangat lemah mengingat berbagai keterbatasan yang dimiliki Propam. Disamping itu tidak ada mekanisme khusus yang dapat mengawasi tindakan personil Polantas di lapangan, sehingga tindakan dalam penanganan perkara tidak dapat diketahui oleh atasan atau pun

---

<sup>84</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>85</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>86</sup> Hasil Wawancara dengan Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 4 Maret 2020.

Propam, walaupun kemungkinan besar bahwa kepolisian tersebut telah bertindak berdasarkan penilaian yang salah.

Kebijakan dalam diskresi tentu ditujukan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi di lapangan. Hasil wawancara mengenai keberhasilan penerapan diskresi dalam penanganan perkara pelanggaran lalu lintas adalah sebagai berikut:

Menurut Kopol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Keberhasilan diskresi dalam penanganan perkara pelanggaran lalu lintas tentu sangat tergantung pada kondisi yang dihadapi. Dalam hal ini kebijakan yang tepat akan selalu memberikan hasil yang baik.<sup>87</sup>

Menurut Kopol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Saya memperhatikan bahwa personil Polantas selalu berhasil menangani perkara pelanggaran dengan baik, tanpa adanya efek negatif yang ditimbulkan.<sup>88</sup>

Menurut Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Kebijakan yang diterapkan dalam penanganan perkara pelanggaran lalu lintas bisa saja berdampak tidak baik karena adanya keberatan dari pelaku pelanggaran, tetapi biasanya hal tersebut tidak akan berlangsung terlalu lama, karena hal tersebut akan ditangani lebih lanjut dengan kebijakan baru berdasarkan penilaian terhadap perkara yang terjadi.<sup>89</sup>

Dari hasil wawancara di atas dapat dijelaskan bahwa penerapan diskresi pada perkara pelanggaran lalu lintas selalu berhasil menyelesaikan permasalahan. Keberhasilan tersebut terlihat dari dampak positif yang timbul dari pelaksanaan

---

<sup>87</sup> Hasil Wawancara dengan Kopol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>88</sup> Hasil Wawancara dengan Kopol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>89</sup> Hasil Wawancara dengan Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 4 Maret 2020.

diskresi. Walaupun kemungkinan terjadi dampak negatif sebagai akibat adanya keberatan dari pelaku pelanggaran, tetapi hal tersebut juga segera dapat diatasi dengan membuat kebijakan baru. Kebijakan baru tersebut dapat dibuat jika keberatan yang diajukan oleh pelaku benar-benar dapat diterima.

Penerapan diskresi harus dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku, yang salah satu di antaranya adalah tidak boleh melanggar kode etik kepolisian. Hasil wawancara mengenai kebijakan diskresi yang harus dilaksanakan sesuai peraturan yang ada adalah sebagai berikut:

Menurut Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Diskresi dalam perkara pelanggaran lalu lintas ditetapkan sesuai dengan aturan hukum, yang terutama diantaranya adalah tidak boleh melanggar kode etik.<sup>90</sup>

Menurut Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Tindakan kepolisian terikat dengan kode etik profesi, sehingga setiap tindakannya tidak boleh bertentangan dengan etika profesi yang telah ditetapkan.<sup>91</sup>

Menurut Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Kepolisian mendapat pengawasan dalam kepatuhan terhadap kode etik profesi, sehingga setiap tindakannya harus benar-benar dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku.<sup>92</sup>

Dari hasil wawancara di atas dapat dijelaskan bahwa dalam penerapan diskresi, kepolisian pada Ditlantas Polda Sumut selalu berupaya memegang teguh

<sup>90</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>91</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>92</sup> Hasil Wawancara dengan Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 4 Maret 2020.

kode etik profesi kepolisian. Setiap tindakan diskresi dalam penanganan perkara pelanggaran lalu lintas selalu dilakukan dengan hati-hati agar tidak terjadi pelanggaran kode etik. Disamping itu, pelaksanaan kode etik juga mendapat pengawasan yang baik mengenai kepatuhan terhadap kode etik kepolisian.

Dalam penerapannya, bahwa diskresi hanya dapat dilakukan dalam kondisi dimana keadaan sangat memaksa, dimana penyelesaian perkara benar-benar membutuhkan diskresi. Hasil wawancara mengenai hal tersebut adalah sebagai berikut:

Menurut Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Sesuai dengan prinsip dasarnya, diskresi hanya dilakukan jika memang keadaan sangat memaksa, dimana tidak ada cara penanganan yang diatur dalam undang-undang.<sup>93</sup>

Menurut Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Dalam penanganan perkara lalu lintas, penerapan diskresi hanya dilaksanakan jika memang dibutuhkan. Sepanjang tidak ada kondisi yang mengharuskan kepolisian membuat tindakan sendiri, maka diskresi tidak akan dilakukan.<sup>94</sup>

Menurut Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Penerapan diskresi di lapangan atas perkara pelanggaran lalu lintas harus sesuai dengan prinsip dasar diskresi bahwa keadaan yang dihadapi sangat memaksa dan penanganan perkara tidak dapat ditunda.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>94</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>95</sup> Hasil Wawancara dengan Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 4 Maret 2020.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa diskresi pada Ditlantas Polda Sumut hanya dilakukan jika keadaan benar-benar memaksa, dan tidak ada cara penanganan lain yang diatur dalam undang-undang. Dalam hal ini bahwa penanganan perkara tidak dapat ditunda dan membutuhkan penyelesaian cepat. Dalam hal ini, kepolisian tidak dibenarkan membiarkan pelanggaran tanpa adanya penyelesaian, sehingga memaksa kepolisian harus bertindak atas penilaian sendiri.

Dalam UU Kepolisian tidak ada batasan yang jelas mengenai penggunaan diskresi kepolisian, sehingga atasan harus benar-benar memperhatikan agar anggotanya tidak menggunakan diskresi secara berlebihan. Hasil wawancara mengenai pembatasan diskresi oleh atasan adalah sebagai berikut:

Menurut Kopol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Pembatasan penggunaan wewenang diskresi oleh anggota dibatasi pada ketentuan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan tidak melanggar kode etik kepolisian.<sup>96</sup>

Menurut Kopol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Tidak ada pembatasan khusus yang ditetapkan oleh atasan dalam penggunaan diskresi, sehingga personil Polantas dapat melakukan diskresi pada semua bidang tugas yang ditanganinya.<sup>97</sup>

Menurut Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Ruang lingkup diskresi kepolisian tidak dibatasi dengan peraturan tertentu dari atasan, baik peraturan tertulis maupun tidak tertulis. Namun demikian atasan selalu memberi himbauan agar seluruh anggota membuat tindakan atau kebijakan dengan mengutamakan kepentingan umum.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Hasil Wawancara dengan Kopol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>97</sup> Hasil Wawancara dengan Kopol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>98</sup> Hasil Wawancara dengan Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 4 Maret 2020.

Dari hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa anggota kepolisian pada Ditlantas Polda Sumut tidak mendapat pembatasan penggunaan diskresi, baik dari segi ruang lingkup, maupun dari segi intentitas penggunaan. Pembatasan yang ada hanya bersifat umum, yaitu tidak bertentangan dengan undang-undang dan tidak melanggar kode etik kepolisian. Artinya bahwa personil Polantas dapat menggunakan diskresi pada semua bidang perkara yang ditangani tanpa pengecualian.

Tidak adanya pembatasan terhadap penggunaan diskresi tentu dikhawatirkan menyebabkan terjadinya penggunaan diskresi yang berlebihan. Hasil wawancara mengenai perlu tidaknya pembatasan diskresi pada kepolisian adalah sebagai berikut:

Menurut Kopol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Tidak adanya pembatasan khusus terhadap diskresi kepolisian memang berdampak pada kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang untuk kepentingan sendiri di lapangan.<sup>99</sup>

Menurut Kopol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Menurut saya bahwa pembatasan diskresi diperlukan sepanjang hal tersebut tidak menyebabkan anggota Polantas menjadi lebih sulit dalam menyelesaikan perkara pelanggaran lalu lintas.<sup>100</sup>

Menurut Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Pengaturan yang lebih terperinci terhadap penggunaan wewenang diskresi tentu diperlukan agar penanganan perkara tidak mudah melenceng dari

<sup>99</sup> Hasil Wawancara dengan Kopol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>100</sup> Hasil Wawancara dengan Kopol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

kepentingan umum. Hal ini harus dipahami karena anggota kepolisian adalah manusia yang mengandung berbagai kelemahan manusiawi.<sup>101</sup>

Dari hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa perlu adanya pembatasan yang jelas mengenai penggunaan diskresi kepolisian pada Ditlantas Polda Sumut. Pembatasan yang dimaksud adalah pembatasan yang dapat menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang diskresi atau penyimpangan tujuan diskresi dari kepentingan umum, karena bagaimanapun bahwa anggota kepolisian adalah manusia biasa yang memiliki berbagai kelemahan dalam unsur kemanusiaan. Namun demikian bahwa pembatasan yang dimaksud tidak boleh membatasi kemampuan kepolisian dalam menyelesaikan perkara pelanggaran lalu lintas.

Diskresi harus mengedepankan dan mempertimbangkan kepentingan umum. Artinya bahwa setiap diskresi ditetapkan tidak boleh merugikan kepentingan umum. Hasil wawancara mengenai pertimbangan kepentingan umum dalam diskresi adalah sebagai berikut:

Menurut Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Kepentingan masyarakat menjadi faktor pertimbangan utama yang harus dicapai dalam penggunaan kebijakan diskresi, dimana jika diskresi justru mengganggu kepentingan masyarakat, maka hal tersebut tidak diperbolehkan.<sup>102</sup>

Menurut Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

---

<sup>101</sup> Hasil Wawancara dengan Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 4 Maret 2020.

<sup>102</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

Diskresi dalam penyelesaian perkara lalu lintas selalu diupayakan agar tidak mengganggu kepentingan umum, karena hal tersebut justru bukan merupakan suatu penyelesaian.<sup>103</sup>

Menurut Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Walaupun tidak ada aturan khusus dalam penerapan diskresi kepolisian, tetapi terdapat prinsip umum yang harus dipedomani yaitu tidak boleh menyebabkan terganggunya kepentingan umum.<sup>104</sup>

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa penerapan diskresi pada Dit Lantas Polda Sumut selalu mempertimbangkan dampaknya pada kepentingan umum, karena tugas utama kepolisian adalah untuk melindungi kepentingan umum. Walaupun tidak ada aturan yang terperinci mengenai penggunaan diskresi pada kepolisian, tetapi sesuai dengan tugas dan fungsi kepolisian maka setiap tindakannya harus mempertimbangkan kepentingan umum, sehingga hal tersebut menjadi persyaratan yang harus dipenuhi dalam penggunaan diskresi.

Penggunaan diskresi tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan hanya digunakan untuk mengatasi permasalahan kekosongan hukum. Hasil wawancara mengenai diskresi untuk memenuhi kekosongan hukum adalah sebagai berikut:

Menurut Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Dalam perkara pelanggaran lalu lintas, kekosongan hukum bukan merupakan pertimbangan utama untuk menggunakan diskresi, tetapi lebih dominan karena tidak dimungkinkan untuk menerapkannya sesuai dengan kondisi yang ada.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>104</sup> Hasil Wawancara dengan Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 4 Maret 2020.

<sup>105</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

Menurut Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Hukum yang ada hanya mengatur secara umum tetapi tidak mengatur secara terperinci atas setiap kejadian perkara, dan dalam hal inilah kebijakan diskresi diperlukan.<sup>106</sup>

Menurut Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Penerapan hukum di lapangan tidaklah mudah, sehingga kepolisian lebih cenderung membuat penyesuaian dengan kondisi yang sedang dihadapi dengan menggunakan diskresi.<sup>107</sup>

Dari hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa diskresi pada Ditlantas Polda Sumut umumnya digunakan karena hukum tidak membuat aturan yang jelas dan terperinci terhadap semua hal yang kemungkinan terjadi di lapangan. Dalam beberapa kejadian perkara, kepolisian harus dapat melakukan penyesuaian aturan dengan perkara yang sedang terjadi melalui diskresi, dimana perkara tersebut biasanya sangat beragam.

Dengan demikian bahwa dalam penerapan diskresi, yang paling utama perlu dimiliki personil kepolisian adalah kejujuran. Hasil wawancara mengenai kejujuran kepolisian dalam penerapan diskresi adalah sebagai berikut:

Menurut Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Personil Polantas pada setiap kesempatan yang ada selalu mendapat pengarahan agar dalam pelaksanaan tugas selalu bertindak dengan penuh kejujuran dan berintegritas tinggi.<sup>108</sup>

Menurut Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

---

<sup>106</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>107</sup> Hasil Wawancara dengan Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 4 Maret 2020.

<sup>108</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Wilmar Nainggolan selaku Kasi Gar Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

Menurut saya bahwa setiap personil Polantas akan berusaha memegang teguh prinsip kejujuran dalam bertugas. Tetapi sebagai manusia tentu saja dapat melakukan kesalahan.<sup>109</sup>

Menurut Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut:

Personil Polantas tentu mengedepankan niat yang baik dan jujur dalam bertindak. Tetapi harus pula diakui bahwa dalam penanganan perkara tertentu, terutama jika perkara tersebut berhubungan dengan kepentingan pribadinya, maka prinsip kejujuran tersebut akan lebih sulit diterapkan.<sup>110</sup>

Dari hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa personil Dit Lantas Polda Sumut selalu diberi pengarahan agar selalu bertindak dengan penuh kejujuran. Namun demikian hal tersebut sangat tergantung pada pribadi masing-masing, karena sebagai manusia maka personil kepolisian tentu juga mempunyai kepentingan pribadi. Dalam hal ini, akan sulit menyelesaikan perkara pelanggaran lalu lintas dengan jujur jika di dalam perkara tersebut tersangkut dengan kepentingan pribadi atau kepentingan keluarga.

---

<sup>109</sup> Hasil Wawancara dengan Kompol Edwar Simamora selaku Kasi Laka Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 3 Maret 2020.

<sup>110</sup> Hasil Wawancara dengan Iptu Natanail Surbakti selaku Personil Subdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Sumut pada tanggal 4 Maret 2020.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Diskresi kepolisian di atur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam UU Kepolisian pada pasal 18 ayat (1) dinyatakan bahwa: Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Dalam penerapannya, diskresi dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.
2. Diskresi dalam penanganan perkara pelanggaran lalu lintas pada Ditlantas Polda Sumut dilaksanakan dengan memperhatikan kondisi lapangan, khususnya agar tindakan kepolisian dalam penegakan hukum tidak menimbulkan gangguan terhadap aktivitas masyarakat. Beberapa bentuk kebijakan diskresi yang sering dilakukan adalah: membiarkan pelanggaran lalu lintas pada saat jam sibuk seperti pada pagi dan sore hari, melepaskan anak pelaku pelanggaran dengan alasan masih dibawah pengawasan orang tua. Disamping itu, personil Polantas juga sering melepaskan pelanggar lalu lintas tanpa penindakan berdasarkan penilaian sendiri atas kondisi yang terjadi di lapangan.

2. Kebijakan yang diperlukan untuk mengatasi permasalahan yang timbul dari adanya diskresi adalah: membuat pembatasan terhadap kewenangan diskresi kepolisian dengan membuat aturan yang jelas mengenai bidang-bidang apa saja diskresi dapat dilakukan serta membuat persyaratan yang jelas mengenai aturan diskresi yang dimaksud, membuat kebijakan pembinaan mental dan spiritual untuk mendorong anggota kepolisian bertindak secara bertanggungjawab demi kepentingan umum, membuat sistem pengawasan yang lebih ketat sehubungan dengan penggunaan diskresi, serta atasan yang lebih tegas untuk memberi sanksi kepada bawahan yang menyalahgunakan diskresi.

## 5.2. Saran

1. Perlu dibuat aturan hukum yang melakukan pembatasan yang jelas mengenai diskresi kepolisian, baik dengan membatasi ruang lingkup maupun dengan menetapkan syarat diskresi.
2. Dalam penggunaan diskresi, sebaiknya atasan melakukan pengawasan yang ketat kepada bawahannya, sehingga kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang diskresi dalam penanganan perkara pelanggaran lalu lintas menjadi semakin kecil.
3. Perlu dilakukan pembinaan mental dan spiritual kepada anggota kepolisian untuk mendorong anggota kepolisian bertindak secara bertanggungjawab demi kepentingan umum serta menghindari penyalahgunaan diskresi untuk kepentingan pribadi.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdussalam, H.R., *Hukum Kepolisian Sebagai Hukum Positif dalam Disiplin Hukum*, Restu Agung, Jakarta, 2009.
- Al-Banjary, Syaefurrahman, *Hitam putih polisi Dalam Menungkap Jaringan Narkoba*, Restu Agung, Jakarta, 2005.
- Ali, Achmad, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Ashshofa, Burhan, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2006.
- Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.
- Awaloedin, Naning Rondlon, *Mengairahkan Kesadaran Hukum Masyarakat dan Disiplin Penegak Hukum dan Lalu Lintas*, Bina Ilmu, Jakarta, 1993.
- Basah, Sjachran, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.
- Basah, Sjachran, *Beberapa Permasalahan Pokok Sebelum Realisasi Efektif Pengadilan: Dimuat dalam "Bunga Rampai HTN dan HAN, FH UII*, Jakarta, 2005.
- Bugin, Burhan, *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial*, Kencana, Jakarta, 2007.
- Dellyana, Shant, *Konsep Penegakan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2004.
- Depdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2006.
- Ediwarman, *Monograf Metode Penelitian Hukum (Panduan Penulisan Skripsi, Tesis, dan Disertasi)*, Genta Publishing, Medan, 2016.
- Faal, M., *Penyaringan perkara pidana oleh polisi (Diskresi Kepolisian)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001.

- Friedman, Lawrence M., *The Legal System : A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1999.
- Friedman, Lawrence M., *On Legal Development Dalam: Rutgers Law Rivies, Vol. 2*. 1999.
- Fuady, Munir, *Dinamika Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Hidjaz, Kamal, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makasar, 2010.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Harapan, Jakarta, 1993.
- Koentjoro, Diana Halim, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004.
- Lukman, Marcus, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1996.
- Manan, Bagir, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 2000.
- Marbun, SF. et.all, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- Moeljatno, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Bandung, 2002.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992.
- Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, BP Undip, Semarang, 1996.
- Muslimin, Amrah, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992.
- Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandarlampung, 2009.
- Patiro, Yopi Morya Immanuel , *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, CV Keni Media, Bandung, 2012.

- Poerwadarminta, W.J.S., *Dalam Kamus Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999.
- Prodjodikoro, *Penegakan Hukum Lalu Lintas*, Pustaka Media, Jakarta, 2000.
- Rahardjo, Sajipto, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2005.
- Raharjo, Satjipto, *Polisi Pelaku dan Pemikir*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Reksodiputro, Mardjono, *Sistem Peradilan Pidana (Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan)*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1994.
- Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UIL, Yogyakarta, 2009.
- Rosenbloom dan Robert S. Kravchuck, *Public Administration, Understanding Management, Politics and Law in The Public Sector*, Indeks, Jakarta, 2006.
- Sadjijiono, *Memahami Hukum Kepolisian*, LaskBang PRESSindo, Yogyakarta, 2010.
- Saputra, M. Nata, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1988.
- Simorangkir, J. C. T. et al., *Kamus Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1994.
- Suryabrata, Sumadi, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Terry, George R., *Dasar-dasar Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003.
- Warassih, Esmi, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandru Utama, Semarang, 2005.
- Widodo, Tri, *Hak Asasi Manusia (Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat)*, Refika Aditama, Jakarta, 2005,

## **B. Perundang-undangan:**

Undang-undang Nomor 22 tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian.

### C. Internet

Pengawasan Dalam Diskresi Kepolisian, <http://wafflox.blogspot/.com>>/2012/02>, diakses tanggal 20 Juli 2020.

Pratama, Ary Reza, *Pelaksanaan Diskresi Kepolisian dalam Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Lalu Lintas (Studi Pada Kepolisian Resor Kota Bandar Lampung)*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2018.

Vani, Wistya Tri, *Penerapan Diskresi oleh Satuan Polisi Lalu Lintas di Wilayah Hukum Kepolisian Resor Payakumbuh*, *Jurna Ilmu Hukum* Vol.5. No. 3. 2016.

