

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah aparat penegak hukum sebagai garda terdepan untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal ini sesuai dengan isi Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu Kepolisian Negara Republik Indonesia 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 ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah proses penyesuaian antara nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola perilaku nyata, yang bertujuan untuk mencapai kedamaian.¹

Penegakan hukum yang dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berkeadilan tentunya tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai keadilan sebagai cita hukum yang harus dijadikan arah dan pedoman dalam penegakan hukum itu sendiri.² Hal ini sesuai dengan pernyataan Aristoteles yang menempatkan keadilan sebagai nilai yang paling utama, bahkan menyebut keadilan sebagai nilai yang paling sempurna atau lengkap. Alasannya, keadilan dasarnya terarah baik pada diri sendiri maupun pada orang lain. Karena itu, hukum yang adil bagi Aristoteles berarti harus memihak pada kepentingan semua orang. Hukum harus membela kepentingan atau kebaikan bersama (*common good*).³

¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Rajawali, Jakarta, 1983, hal. 5.

² Edi Setiadi dan Kristian, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum di Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2017, hal. 182.

³ Andre Ata Ujan, *Filsafat Hukum Membangun Hukum dan Membela Keadilan*, Yogyakarta, Kanisius, Yogyakarta, 2009, hal. 48.

Penegakan hukum yang berkeadilan diterapkan pula dalam hal yang berkaitan dengan lalu lintas. Sebagaimana diketahui, lalu lintas menjadi hal yang erat kaitannya dengan kehidupan. Lalu lintas adalah gerak kendaraan dan orang di ruang lalu lintas jalan (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan). Dalam Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, lalu lintas dan angkutan jalan diselenggarakan dengan tujuan terwujudnya pelayanan lalu lintas dan angkutan jalan yang aman, selamat, tertib, lancar dan terwujudnya etika dalam berlalu lintas serta terwujudnya penegakan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Salah satu permasalahan dalam berlalu lintas adalah terjadinya kecelakaan lalu lintas. Berdasarkan pada Pasal 1 angka 24 Undang-Undang 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”. Dalam Undang-Undang ini, pengaturan dan penerapan sanksi pidana diatur lebih tegas. Bagi pelanggaran yang sifatnya ringan, dikenakan sanksi pidana kurungan atau denda yang relatif lebih ringan. Namun, terhadap pelanggaran berat dan terdapat unsur kesengajaan dikenakan sanksi pidana yang jauh lebih berat. Hal ini dimaksudkan agar dapat menimbulkan efek jera bagi pelaku pelanggaran dengan tidak terlalu membebani masyarakat. Selain sanksi pidana, dalam Undang-Undang ini juga diatur mengenai sanksi administratif yang dikenakan bagi perusahaan angkutan berupa peringatan, pembekuan izin, pencabutan izin, pemberian denda.

Sungguhpun demikian, pada tataran empirisnya, kecelakaan lalu lintas terus meningkat yang pada gilirannya memunculkan tindak pidana lalu lintas dan angkutan jalan seperti di Kota Padang yang jumlah kecelakaan lalu lintas semakin meningkat sebagaimana laporan Satlantas Polresta Padang data kecelakaan lalu lintas berikut ini:

1. Tahun 2015 terdapat 502 kasus kecelakaan lalu lintas yang mengakibatkan korban meninggal dunia sejumlah 69 orang, luka berat 276 dan luka ringan 539, dengan kerugian materiil sebesar Rp. 811.800.000,-
2. Tahun 2016 terdapat 555 kasus kecelakaan lalu lintas yang mengakibatkan korban meninggal dunia sejumlah 59 orang, luka berat 308 dan luka ringan 564, dengan kerugian materiil sebesar Rp. 2.312.050.000,-
3. Tahun 2017 terdapat 576 kasus kecelakaan lalu lintas yang mengakibatkan korban meninggal dunia sejumlah 51 orang, luka berat 303 dan luka ringan 662, dengan kerugian materiil sebesar Rp. 1.221.950.000,-
4. Tahun 2018 terdapat 663 kasus kecelakaan lalu lintas yang mengakibatkan korban meninggal dunia sejumlah 71 orang, luka berat 100 dan luka ringan 921, dengan kerugian materiil sebesar Rp. 885.415.000,-
5. Tahun 2019 terdapat 742 kasus kecelakaan lalu lintas yang mengakibatkan korban meninggal dunia sejumlah 65 orang, luka berat 72 dan luka ringan 1079, dengan kerugian materiil sebesar Rp. 991.650.000,-
6. Tahun 2019 terdapat 742 kasus kecelakaan lalu lintas yang mengakibatkan korban meninggal dunia sejumlah 65 orang, luka berat 72 dan luka ringan 1079, dengan kerugian materiil sebesar Rp. 991.650.000,-
7. Tahun 2020 terdapat 598 kasus kecelakaan lalu lintas yang mengakibatkan korban meninggal dunia sejumlah 51 orang, luka berat 65 dan luka ringan 766, dengan kerugian materiil sebesar Rp. 1.369.580.000,-

Dari data kecelakaan lalu lintas tersebut, terdapat perkara-perkara yang dapat diselesaikan, baik melalui proses peradilan maupun melalui penyelesaian di luar pengadilan. Adapun penyelesaian perkara lalu lintas tersebut dapat dilihat pada data di bawah ini:⁴

⁴ Laporan Satlantas Polresta Padang 2021.

1. Tahun 2015 terdapat 502 kasus, 5 perkara diajukan ke persidangan, 2 perkara dihentikan penyidikannya dan 526 diselesaikan diluar persidangan.
2. Tahun 2016 terdapat 555 kasus, 3 perkara diajukan ke persidangan, 14 perkara dihentikan penyidikannya dan 474 diselesaikan diluar persidangan.
3. Tahun 2017 terdapat 576 kasus, 3 perkara diajukan ke persidangan, 21 perkara dihentikan penyidikannya dan 502 diselesaikan diluar persidangan.
4. Tahun 2018 terdapat 663 kasus, 8 perkara diajukan ke persidangan, 21 perkara dihentikan penyidikannya dan 562 diselesaikan diluar persidangan.
5. Tahun 2019 terdapat 742 kasus, 12 perkara diajukan ke persidangan, 16 perkara dihentikan penyidikannya dan 599 diselesaikan diluar persidangan.
6. Tahun 2020 terdapat 598 kasus, 5 perkara diajukan ke persidangan, 26 perkara dihentikan penyidikannya dan 480 diselesaikan diluar persidangan.

Berdasarkan data tersebut, diwilayah Kota Padang secara berturut-turut pada lima tahun terakhir terjadi kenaikan jumlah kecelakaan lalu lintas. Pada tahun 2015 terjadi kecelakaan lalu lintas sebanyak 502 kasus dan meningkat pada tahun-tahun berikutnya sebesar 555 kasus pada tahun 2016, 576 kasus pada tahun 2017, 663 kasus pada tahun 2018 dan naik pada tahun 2019 sebanyak 742 kasus. Selanjutnya sedikit menurun pada tahun 2020 terjadi kecelakaan lalu lintas sebesar 598 kasus.

Perkembangan sistem dan metode penegakan hukum di Indonesia menunjukkan adanya kecenderungan mengikuti perkembangan keadilan masyarakat terutama perkembangan prinsip keadilan restoratif (*restorative justice*) dengan membebani pelaku kejahatan dengan kesadarannya mengakui kesalahan, meminta maaf, dan mengembalikan

kerusakan dan kerugian korban seperti semula atau setidaknya menyerupai kondisi semula, yang dapat memenuhi rasa keadilan korban.⁵

Kepala Badan Reserse Kriminal (Kabareskrim) Polri pada tahun 2012 telah mengeluarkan Surat Telegram Kabareskrim Nomor: STR/583/VIII/2012 tanggal 08 Agustus 2012 tentang Penerapan *Restorative Justice*, surat telegram tersebut yang dijadikan dasar penyidik dalam penyelesaian perkara pidana dengan keadilan restoratif, hingga muncul Surat Edaran Kapolri Nomor 7 tahun 2018 (SE/8/VII/2018 tanggal 27 Juli 2018) tentang Penerapan Keadilan Restoratif (*restorative Justice*) dalam Penyelesaian Perkara Pidana. Surat Edaran Kapolri tentang *Restorative Justice* inilah yang selanjutnya dijadikan landasan hukum dan pedoman bagi penyidik dan penyidik Polri yang melaksanakan penyelidikan/penyidikan, termasuk sebagai jaminan perlindungan hukum serta pengawasan pengendalian, dalam penerapan prinsip keadilan restoratif (*restorative justice*) dalam konsep penyelidikan dan penyidikan tindak pidana demi mewujudkan kepentingan umum dan rasa keadilan masyarakat, sehingga dapat mewujudkan keseragaman pemahaman dan penerapan keadilan restoratif (*restorative justice*) di Lingkungan Polri.

Proses penyelidikan dan penyidikan tindak pidana, merupakan *entry point* dari suatu penegakan hukum pidana melalui sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) di Indonesia. Proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana merupakan kunci utama penentuan dapat tidaknya suatu tindak pidana dilanjutkan ke proses penuntutan dan peradilan pidana guna mewujudkan tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan dengan tetap mengedepankan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Salah satu upaya penerapan keadilan restoratif yang dapat dilakukan oleh Kepolisian dalam memaksimalkan penyelesaian dengan menggunakan mekanisme mediasi penal adalah penerapan diskresi. Penyelesaian perkara-perkara ini dapat dilakukan oleh Kepolisian selaku

⁵<https://www.fianhar.com/2018/09/penerapan-keadilan-restoratif-perkara-pidana.html>, tanggal 22 September 2018, diakses tanggal 20 Januari 2021 Pukul 10.00 WIB.

garda utama sistem peradilan pidana, dengan kewenangannya yaitu diskresinya dalam menyelesaikan suatu perkara pidana antara lain perlindungan konsumen, tindak pidana lalu lintas, tindak pidana praktik kedokteran, tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga dan tindak pidana yang dilakukan anak dan lain sebagainya. Peran penting Polri sebagai penegak hukum untuk menyelesaikan tindak pidana sangat diperlukan, akan tetapi terkadang dalam menghadapi situasi di lapangan, polisi dihadapkan pada suatu keputusan dimana ia harus memilih suatu tindakan yang terkadang di luar batas kewenangannya dan diluar komando pimpinannya. Pada situasi-situasi tertentu, seorang polisi harus mampu mengambil sebuah keputusan yang tepat atau lebih dikenal dengan istilah “diskresi”. Mengenai penggunaan diskresi, diatur dalam Pasal 18 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa:

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

Penyelesaian perkara pidana melalui mekanisme mediasi penal mulai dikenal secara resmi oleh Polri untuk pertama kalinya sejak keluarnya Surat Kapolri No Pol: B/3022/XII/2009/SDEOPS tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui *Alternative Dispute Resolution* (ADR) meskipun sifatnya hanya sebagian saja. Pelaksanaan nilai-nilai keadilan restoratif oleh aparat Kepolisian kembali diberikan dan diperkuat suatu dasar hukum berupa Surat Telegram Rahasia Kabareskrim Kepolisian Negara Republik

Indonesia No: STR/583/VII/2012 tanggal 8 Agustus 2012 tentang Contoh Penanganan Kasus yang berkaitan dengan Konsep *Restorative Justice*.

Praktek penyelesaian sengketa pidana di luar pengadilan dapat dikelompokkan ke dalam beberapa bagian, yaitu pertama, tindak pidana yang di atur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), dan kedua, tindak pidana di luar KUHP, seperti Undang-Undang Kehutanan, Lingkungan Hidup, Kekerasan Dalam Rumah Tangga dan Undang-undang Lalu Lintas. Pada tingkat penyidikan, dengan adanya Surat Kapolri Nomor: B/ 3022/XII/ 2009/ Sdeops Tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui *Alternative Dispute Resolution* (ADR) menjadi pedoman bagi penyidik untuk memberlakukan alternatif penyelesaian perkara sebelum dilakukan proses pidana. Menurut Surat Kapolri tersebut, penegakan hukum terkait dengan penanganan perkara pidana yang mempunyai kerugian materi atau ekonomi sangat kecil, penyelesaiannya dapat diarahkan melalui konsep ADR. Penyelesaian perkara melalui konsep ADR tersebut harus disepakati oleh pihak-pihak yang berperkara, namun apabila tidak terjadi kesepakatan baru diselesaikan sesuai prosedur hukum yang berlaku.

Walaupun Surat Kapolri tersebut mengatur tentang konsep ADR sebagai alternatif penyelesaian perkara pidana, namun tidak dijelaskan perkara apa sajakah yang dapat diselesaikan melalui konsep ADR tersebut. Dalam Surat Kapolri No Pol: B/3022/XII/2009/SDEOPS tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus melalui *Alternatif Dispute Resolution* (ADR) ditentukan beberapa langkah-langkah penanganan kasus melalui ADR yaitu:

1. Mengupayakan penanganan kasus pidana yang mempunyai kerugian materi kecil, penyelesaiannya dapat diarahkan melalui konsep ADR.
2. Penyelesaian kasus pidana dengan menggunakan ADR harus disepakati oleh pihak-pihak yang berperkara namun apabila tidak terdapat kesepakatan, baru

diselesaikan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku secara profesional dan proporsional.

3. Penyelesaian kasus pidana yang menggunakan ADR harus berprinsip pada musyawarah mufakat dan harus diketahui oleh masyarakat sekitar dengan menyertakan Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) setempat.
4. Penyelesaian kasus pidana dengan menggunakan ADR harus menghormati norma hukum sosial/adat serta memenuhi asas keadilan.
5. Memberdayakan anggota Polmas dan memerankan FKPM yang ada di wilayah masing-masing untuk mampu mengidentifikasi kasus-kasus pidana yang mempunyai kerugian materiil kecil dan memungkinkan untuk diselesaikan melalui konsep ADR.
6. Untuk kasus yang telah dapat diselesaikan melalui konsep ADR agar tidak lagi disentuh oleh tindakan hukum lain yang kontra produktif dengan tujuan Polmas.

Kebijakan dalam penegakan hukum pidana pada kasus kecelakaan lalu lintas ini sangat penting, karena banyak faktor yang dapat menyebabkan timbulnya kasus kecelakaan lalu lintas, hal ini sesuai penjelasan yang disampaikan oleh Aztria Dharma yang menyatakan bahwa minimal terdapat 5 faktor yang menyebabkan terjadinya kecelakaan lalu lintas, faktor-faktor tersebut antara lain:

1. Faktor pengemudi, faktor penting yang berfungsi untuk mengendalikan kendaraan adalah penglihatan dan pendengaran.
2. Faktor pejalan kaki, dapat menjadi korban dan dapat pula menjadi penyebab terjadinya kecelakaan.
3. Faktor kendaraan, kecelakaan lalu lintas yang disebabkan oleh faktor kendaraan dapat diakibatkan dari perlengkapan, penerangan, pengamanan, mesin dan hal-hal lain dari kendaraan.

4. Faktor jalan, kecelakaan lalu lintas yang disebabkan oleh faktor jalan dapat diakibatkan dari pengerasan jalan, alinyemen jalan, pemeliharaan jalan, penerangan jalan dan rambu-rambu lalu lintas.
5. Faktor lingkungan, kecelakaan lalu lintas yang disebabkan oleh faktor lingkungan dapat diakibatkan dari situasi jalan, iklim atau musim, volume lalu lintas atau karakter arus lalu lintas, faktor alam dan faktor lain.⁶

Secara filosofi dasar tujuan pendekatan keadilan restoratif(*restoratif justice*) adalah untuk memulihkan keadaan pada keadaan semula sebelum terjadinya konflik adalah identik dengan filosofi mengembalikan keseimbangan yang terganggu yang terdapat dalam hukum adat Indonesia. Menurut Rufinus Hotmaulana Hutauruk, konsep dasar pendekatan *restoratif justice* berupa tindakan untuk membangun kembali hubungan yang rusak akibat tindak pidana telah lama dikenal dan dipraktikkan di dalam hukum adat yang berlaku di Indonesia.⁷

Dasar filosofis lainnya yaitu pendekatan *restorative justice* ini dipilih karena pelaksanaan prinsip keadilan berpegang pada prinsip kebenaran, membebaskan dari tipe, cara berpikir teori yang lebih mengutamakan tujuan dari pada prosedural, didasarkan pada logika kepatutan sosial, menjunjung moralitas dan bertumpu pada kualitas dan kemampuan sumber daya manusia penegak hukumnya. Berdasarkan penjelasan tersebut prinsip keadilan, yang mana penyelesaian perkara pidana yang dilakukan dengan pendekatan tersebut sama-sama dilakukan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan untuk bertemu bersama guna menemukan solusi yang menguntungkan kedua belah pihak yang berkonflik,⁸ dan sama-sama bertujuan untuk membangun sistem sosial di masyarakat.⁹ Ukuran keadilan tidak lagi berdasarkan pembalasan setimpal dari korban kepada pelaku (baik secara fisik, psikis, atau

⁶ Aztria Dharma, *Identifikasi Kecelakaan Lalu Lintas (Studi Kasus Jalan Dalu-Dalu Sampai Pasir Pengaraian, Skripsi Teknik Sipil, Rokan Hulu, Universitas Pasir Pengaraian, 2013, hal. 23.*

⁷ Rufinus Hotmalana Hutauruk, *Penanggulangan Kejahatan Korporasi Melalui Pendekatan Restoratif Suatu Terobosan Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hal. 127.

⁸ Rocky Marbun, *Restorative Justice Sebagai Alternatif Pemidanaan Di Masa Depan*, Forum Media Hukum, 2013, diakses dalam <https://forumduniahukumblogku.wordpress.com>, pada tanggal 14 Desember 2020.

⁹ Muhammad Taufiq, *Penyelesaian Perkara Pidana yang Berkeadilan Substansial*, 2013, hal. 26.

hukuman) namun perbuatan yang menyakitkan itu disembuhkan dengan memberikan dukungan kepada korban dan mensyaratkan pelaku untuk bertanggung jawab dengan bantuan keluarga dan masyarakat bila diperlukan.

Pemidanaan dan penjara bukanlah satu-satunya solusi terbaik dalam menyelesaikan kejahatan atau tindak pidana pada khususnya kejahatan atau tindak pidana dengan kerusakan atau kerugian yang ditimbulkannya masih bisa direstorasi, sehingga kondisi yang telah rusak atau pihak yang dirugikan dapat dikembalikan ke keadaan semula. Restorasi tersebut memungkinkan adanya penghilangan stigma buruk dari masyarakat terhadap individu pelaku. Paradigma penghukuman tersebut dikenal sebagai keadilan restoratif (*restoratif justice*), dimana pelaku diwajibkan memperbaiki kerugian yang telah ditimbulkannya kepada korban, masyarakat dan pihak lain yang merasa dirugikan.

Dikaji dari dimensi praktik maka mediasi penal akan berkorelasi dengan pencapaian dunia peradilan. Seiring berjalannya waktu dimana semakin hari terjadi peningkatan jumlah volume perkara dengan segala bentuk maupun variasinya yang masuk ke pengadilan, sehingga konsekuensinya menjadi beban bagi pengadilan dalam memeriksa dan memutuskan perkara sesuai asas “peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan” tanpa harus mengorbankan pencapaian tujuan peradilan yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Apakah semua macam perkara pidana harus diajukan dan diselesaikan dimuka pengadilan, ataukah ada perkara-perkara tertentu, yang memungkinkan untuk diselesaikan melalui pola mediasi penal. Pada polarisasi dan mekanisme mediasi penal, sepanjang hal tersebut sungguh-sungguh dikehendaki bersama oleh para pihak (tersangka dan korban), serta untuk mencapai kepentingan yang lebih luas, yaitu terpeliharanya harmonisasi sosial.

Satjipto Rahardjo menyatakan, bahwa penyelesaian perkara melalui sistem peradilan yang berujung pada vonis pengadilan merupakan suatu penegakan hukum ke arah jalur

lambat.¹⁰ Hal ini karena penegakan hukum itu melalui jarak tempuh yang panjang, melalui berbagai tingkatan mulai dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan negeri, pengadilan tinggi bahkan sampai ke Mahkamah Agung. Pada akhirnya berdampak pada penumpukan perkara yang jumlahnya tidak sedikit di pengadilan.

Ditinjau dari aspek ekonomis, kasus kecelakaan lalu lintas jika berlanjut hingga ke persidangan, tentu akan membutuhkan biaya operasional, sarana dan prasarana serta tenaga personel dari masing-masing institusi yang tergabung dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) mulai Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan yang tentunya akan membebani anggaran negara. Padahal beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa setiap tahunnya terjadi ketimpangan antara besarnya jumlah perkara yang dilaporkan dibandingkan dengan minimnya jumlah personel, biaya penanganan perkara, sarana dan prasarana di masing-masing institusi aparat penegak hukum. Ketimpangan tersebut telah mengakibatkan banyaknya perkara yang sama sekali tidak tertangani alias *mandek*, beberapa perkara lainnya tertangani namun tidak berkualitas. Minimnya anggaran penanganan perkara juga membuka peluang terjadinya pemerasan aparat penegak hukum terhadap para pencari keadilan untuk menutupi biaya operasional penanganan perkara. Apalagi jika tersangka/terdakwa ditahan dan divonis penjara, tentu semakin menambah beban anggaran negara untuk menjamin ketersediaan petugas, biaya makan dan operasional lainnya, sarana dan prasarana termasuk gedung dan kamar-kamar sel.¹¹

Dalam penyelesaian perkara pidana pada kasus kecelakaan lalu lintas yang dinilai dapat memenuhi berbagai tuntutan yang rasional, sesuai dengan paradigma yang ada, untuk menjawab permasalahan ketidakpuasan atas bekerjanya sistem peradilan pidana saat ini, serta untuk mewujudkan keadilan yang hakiki, diakui, dirasakan, dan hidup di dalam lingkungan

¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2003, hal. 170.

¹¹ Choky Ramadhan, 2016, *Pengantar Analisis Ekonomi Dalam Kebijakan Pidana di Indonesia*, diakses dalam <http://lbhmakassar.org/>, pada tanggal 23 Oktober 2020.

masyarakat,¹² serta mampu menjamin kepastian hukum.¹³ Dengan penerapan prinsip keadilan ini akan diperoleh jaminan hak-hak oleh semua pihak (korban, pelaku, masyarakat, penegak hukum dan hukumnya itu sendiri) serta diperoleh harmonisasi sosial di masyarakat,¹⁴ yang mana dengan penerapan prinsip keadilan ini semua pihak sama-sama dapat bertanggungjawab untuk membangun kembali sistem hukum sosial di masyarakat.

Tegasnya, perspektif restoratif tetap memandang kejahatan, meskipun kejahatan yang dilakukan juga melanggar hukum pidana. Namun, aspek yang lebih penting bukan perbuatan pelanggarannya tetapi proses kerugian atau viktimisasi kepada korban kejahatan, masyarakat serta kepentingan pelanggar itu sendiri. Secara historis keadilan restoratif memperoleh inspirasi dari *commity justice* (peradilan atau keadilan masyarakat) yang masih dipergunakan pada beberapa budaya masyarakat non barat, khususnya masyarakat adat (*indigenous population*). Dalam perkembangannya, konsep keadilan restoratif (*restorative justice*) dipengaruhi oleh pemikiran mengenai persamaan dan hubungan masyarakat. Meski inspirasinya tidak datang dari budaya masyarakat Indonesia, namun pola-pola keadilan restoratif tertanam dalam beberapa tradisi masyarakat adat di Indonesia yang bersifat komunal, yaitu mengedepankan kepentingan bersama daripada kepentingan individu.

Secara yuridis, pelaksanaan kewenangan penyelidikan dan/atau penyidikan tindak pidana oleh Penyidik Polri yang menerapkan prinsip keadilan restoratif (*restorative justice*) dalam metode penyidikannya dapat didasarkan ketentuan sebagai berikut:

1. Pasal 7 ayat (1) huruf j Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, bahwa penyidik karena kewajibannya mempunyai wewenang mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab;

¹² Azmaeny Aziz dan Islindawati, *Constitutional Complaint dan Constitutional Qestion dalam Negara Hukum Edisi Pertama*, Jakarta, Kencana, 2018, hal. 211.

¹³ Ali Ridho, Manifesto Keadilan Substantif oleh Mahkamah Konstitusi Sebuah Paradoks, *Penelitian Hukum*, Yogyakarta, Fakultas Hukum UII, 2011, hal. 4, diakses dalam http://www.academia.edu/5987759/Keadilan_Substantif_MK_RI, pada tanggal 14 Agustus 2020.

¹⁴ *Opcit.* Muhammad Taufiq. *Penyelesaian Perkara Pidana yang Berkeadilan Substansial*. 2013, hal. 25.

2. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.
3. Pasal 22 ayat (2) huruf b dan c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah dinyatakan bahwa setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintah bertujuan untuk mengisi kekosongan hukum dan memberikan kepastian hukum.¹⁵

Terkait dengan prosedur penanganan kecelakaan lalu lintas, Polisi Lalu Lintas sebagai petugas yang berwenang untuk menanganinya tidak serta merta memberikan penawaran kepada para pihak yang terlibat dalam suatu perkara kecelakaan lalu lintas untuk menyelesaikan perkaranya dengan *restorative justice*, akan tetapi prosedur penanganan kecelakaan lalu lintas tetap dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku. Apabila dikemudian hari terdapat suatu pernyataan kesepakatan damai antara para pihak yang terlibat, maka akan menjadi pertimbangan untuk dilaksanakannya *restorative justice* selama itu telah memenuhi kriteria. Pelaksanaan *restorative justice* juga telah dituangkan dalam Pasal 12 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana sebagai pedoman untuk Penyidik di mana dalam melakukan penyidikan suatu tindak pidana dapat menggunakan *restorative justice*.

Pendekatan keadilan restoratif tidak dimaksudkan untuk membuka peluang imunitas bagi yang menjadi pelaku tindak pidana. Sebaliknya, pendekatan ini dimaksudkan untuk melindungi kepentingan korban dan pelaku yang berhadapan dengan hukum. Dalam pendekatan keadilan restoratif, penghukuman bagi pelaku bukanlah untuk pembalasan, melainkan bagian dari pengajaran, karena itu perlu bersifat proporsional dan menciptakan solusi.

¹⁵ Surat Edaran Kapolri, *Penerapan Keadilan Restoratif (Restorative Justice) dalam Penyelesaian Perkara Pidana*, Jakarta, 2018, hal. 4.

Berdasarkan adanya kepentingan tersebut maka penerapan prinsip keadilan dalam penyelesaian perkara pidana kasus kecelakaan lalu lintas, sangat penting untuk dilakukan. Berdasarkan penjelasan tersebut, pelaksanaan pendekatan *restorative justice* yang merupakan implementasi dari prinsip keadilan ini diharapkan bermanfaat untuk penyelesaian masalah tindak pidana dalam kasus kecelakaan lalu lintas, sehingga kasus-kasus kecelakaan lalu lintas yang diakibatkan oleh *culpa* dapat terselesaikan dengan baik dan proses peradilan pidana yang mampu memberikan rasa keadilan bagi semua pihak, tidak menjadi beban bagi semua pihak, dan mampu memberikan keadilan, kemanfaatan serta kepastian hukum bagi semua pihak.

Sesuai dengan penjelasan latar belakang di atas, dan guna memperjelas bagaimana model penyelesaian tindak pidana kecelakaan lalu lintas yang berprinsip pada keadilan bagi semua pihak, judul yang menarik untuk diteliti agar mampu menjawab permasalahan hukum di atas adalah Penyelesaian Tindak Pidana Kecelakaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan melalui Pendekatan Keadilan Restoratif di Polresta Padang.

B. Rumusan Masalah

Beranjak dari hal di atas maka dapat dirumuskan yang menjadi masalah pokok dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah jenis tindak pidana kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan yang dapat diselesaikan melalui keadilan restoratif berdasarkan peraturan perundang-undangan?
2. Apakah yang menjadi pertimbangan penyidik unitlaka dalam menyelesaikan tindak pidana kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan melalui keadilan restoratif di Polresta Padang?

3. Apakah kendala penyidik unitlaka dalam menyelesaikan tindak pidana kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan melalui keadilan restoratif diPolresta Padang?

C. Tujuan Penelitian

Dilihat dari rumusan masalah yang dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis jenis tindak pidana kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan yang dapat diselesaikan melalui keadilan restoratif berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pertimbangan penyidik unitlaka dalam menyelesaikan tindak pidana kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan melalui keadilan restoratif diPolresta Padang.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala penyidik unitlaka dalam menyelesaikan tindak pidana kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan melalui keadilan restoratif diPolresta Padang.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan sebagai berikut:

1. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini antara lain:

- a) Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat memberikan informasi mengenai pertimbangan penegak hukum dalam memilih penerapan prinsip keadilan substansial untuk menyelesaikan tindak pidana pada kasus kecelakaan lalu lintas.

- b) Bagi Institusi Polri

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi institusi Polri agar bisa melihat lebih luas mengenai permasalahan-permasalahan yang dihadapi saat ini khususnya terkait permasalahan penyelesaian kasus kecelakaan lalu lintas yang diakibatkan oleh *culpa*, sehingga hasil penelitian ini dapat menunjang terwujudnya Polri yang Promoter.

2. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini antara lain:

- a) Penelitian ini diharapkan menambah khasanah ilmu pengetahuan dalam bidang pendidikan khususnya pada implementasi ilmu hukum pada bidang Kepolisian.
- b) Penelitian ini diharapkan menjadi bahan acuan bagi penelitian lanjutan khususnya mengenai penanganan tindak pidana pada kasus kecelakaan lalu lintas.
- c) Penelitian ini diharapkan memberikan wacana dalam menentukan kebijakan yang ideal dalam penegakan hukum pada kasus kecelakaan lalu lintas yang memberikan keadilan bagi semua pihak.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian diperlukan sebagai bukti agar tidak adanya plagiarisme antara penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan. Sepengetahuan penulis, tesis dengan topik Penyelesaian Tindak Pidana Kecelakaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan melalui Pendekatan Keadilan Restoratif di Polresta Padang belum pernah dilakukan pada penelitian sebelumnya. Penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk perbaikan dan melengkapi penelitian-penelitian sebelumnya, sehingga keaslian penelitian ini dapat dijaga.

Dalam penelitian ini, penulis melakukan kajian terhadap 2 (dua) hasil tesis terdahulu yang relevan dengan permasalahan penelitian ini yaitu pertama penelitian dilakukan oleh Aditya Okto Thohari, S.H (2019) yang berjudul “PRINSIP *RESTORATIVE JUSTICE* DALAM PENYELESAIAN TINDAK PIDANA KECELAKAAN LALU LINTAS YANG MENGAKIBATKAN KORBAN MENINGGAL DUNIA”.

Perbedaan penelitian Aditya Okto Thohari, S.H dengan penulis antara lain metode penelitian dari tesis Aditya yaitu Yuridis Normatif, sedangkan metode penelitian penulis adalah Yuridis Empiris. Perbedaan lainnya yaitu Aditya menyoroti tindak pidana kecelakaan lalu lintas yang khusus mengakibatkan korban meninggal dunia dan penulis menyoroti mengenai apa saja tindak pidana kecelakaan lalu lintas yang dapat diselesaikan melalui *restorative justice* khususnya di Polresta Padang.

Penelitian lainnya yang senada dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Rian Destami (2020) yang berjudul “PENERAPAN PRINSIP *RESTORATIVE JUSTICE* TERHADAP PELAKU TINDAK PIDANA LANJUT USIA DALAM KAITANNYA DENGAN PUTUSAN PENGADILAN NEGERI MUARA ENIM”. Perbedaan penelitian Rian Destami dan penulis antara lain penulis memfokuskan tesisnya pada penerapan *restorative justice* oleh pelaku tindak pidana lanjut usia sedangkan fokus tesis penulis adalah penerapan *restorative justice* pada pelaku tindak pidana lalu lintas. Perbedaan lainnya yaitu tempat penelitian Rian adalah di Pengadilan Negeri Muara Enim, sedangkan penelitian penulis berada di Polresta Padang.

Persamaan dan perbedaan dengan penelitian sebelumnya :

NO	NAMA, TAHUN	JUDUL	METODE	HASIL	PERBEDAAN
1.	Aditya	Prinsip	Yuridis	• Penggunaan	Metode

	Okto Thohari, S.H ¹⁶ (2019)	<i>Restorative Justice</i> dalam Penyelesaian Tindak Pidana Kecelakaan Lalu Lintas yang Mengakibatkan Korban Meninggal Dunia	Empiris	<i>restorative justice</i> hanya dilakukan dengan cara telah terjadi perdamaian terlebih dahulu antara kedua belah pihak • Penggunaan prinsip <i>restorative justice</i> pada tindak pidana kecelakaan lalu lintas yang mengakibatkan meninggal dunia perlu untuk diatur dalam perundang-undangan Indonesia	penelitian, fokus penelitian, tempat penelitian, hasil penelitian
2.	Rian Destami ¹⁷ (2020)	Penerapan Prinsip <i>Restorative Justice</i> terhadap	Yuridis Empiris	• Terhadap perkara pelaku tindak pidana lanjut usia di Muara Enim belum mempertimbangkan	Metode penelitian, fokus penelitian, tempat

¹⁶Aditya Okto Thohari, *Prinsip Restorative Justice dalam Penyelesaian Tindak Pidana Kecelakaan Lalu Lintas yang Mengakibatkan Korban Meninggal Dunia*, SKRIPSI, UNEJ, 2018.

¹⁷Rian Destami, *Penerapan Prinsip Restorative Justice terhadap Pelaku Tindak Pidana Lanjut Usia dalam Kaitannya dengan Putusan Pengadilan Negeri Muara Enim*, SKRIPSI, UNSRI, 2020.

		Pelaku Tindak Pidana Lanjut Usia dalam Kaitannya dengan Putusan Pengadilan Negeri Muara Enim	prinsip <i>restorative justice</i> • Faktor yang menghambat dengan menggunakan prinsip <i>restorative justice</i> didasarkan pada faktor yuridis dan non yuridis	penelitian, hasil penelitian
--	--	--	---	------------------------------

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a) Teori Keadilan

Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistim pemikiran. Suatu teori, betapapun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar, demikian juga hukum dan institusi, tidak peduli betapapun efisien dan rapinya, harus direformasi atau dihapuskan jika tidak adil.¹⁸ Setiap orang memiliki kehormatan yang berdasar pada keadilan sehingga seluruh masyarakat sekalipun tidak bisa membatalkannya. Atas dasar ini keadilan menolak jika lenyapnya kebebasan bagi sejumlah orang dapat dibenarkan oleh lebih besar yang didapatkan orang lain.¹⁹

¹⁸ John Rawls, *A theory Of Justice*, diterjemahkan oleh Uzzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hal. 154

¹⁹ *Ibid*, hal. 4.

Aristoteles mengatakan bahwa kata adil mengandung lebih dari satu arti. Adil dapat berarti menurut hukum, dan apa yang sebanding, yaitu yang semestinya.²⁰ Disini ditunjukkan bahwa seseorang berlaku tidak adil apabila orang itu mengambil lebih dari bagian yang semestinya. Orang yang tidak menghiraukan hukum juga tidak adil, karena semua hal yang didasarkan kepada hukum dapat dianggap sebagai adil.²¹

Terdapat dua macam keadilan menurut Aristoteles, yaitu *justitia distributiva* (*distributive justice*, *verdelende* atau *begevende gerechtigheid*) dan *justitia commutativa* (*remedial justice*, *vergeldende* atau *ruilgerechtigheid*).²² *Justitia distributiva* menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi hak dan jatahnya *suum cuique tribuere* (*to each his own*). Jatah ini tidak sama untuk setiap orangnya, tergantung pada kekayaan, kelahiran, pendidikan, kemampuan dan sebagainya, sifatnya adalah proporsional. Sedangkan *justitia commutativa* memberi kepada setiap orang sama banyaknya. Dalam pergaulan di dalam masyarakat *justitia commutativa* merupakan kewajiban kepada setiap orang terhadap sesamanya. Di sini yang dituntut adalah kesamaan. Adil yang dimaksud disini adalah apabila setiap orang diperlakukan sama tanpa memandang kedudukan dan sebagainya.

Dalam menggambarkan hubungan keadilan dan hukum, Aristoteles menjelaskan perlunya diselidiki perbuatan-perbuatan mana keadilan itu berhubungan dan di tengah perbuatan-perbuatan mana keadilan itu berada. Keadilan adalah sikap pikiran yang ingin bertindak adil, yang tidak adil adalah orang yang melanggar undang-undang yang tidak sepatasnya menghendaki

²⁰ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, hal. 154.

²¹ *Ibid.*

²² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hal. 78.

lebih banyak keuntungan dari orang lain dan pada hakikatnya tidak mengingini asas sama rasa, sama rata. Segala sesuatu yang ditetapkan undang-undang adalah adil, sebab adil adalah segala sesuatu yang mendatangkan kebahagiaan dalam masyarakat.²³

Thomas Aquinas membedakan keadilan atas dua kelompok, yaitu keadilan umum (*justicia generalis*) dan keadilan khusus. Keadilan umum adalah keadilan menurut kehendak undang-undang, yang harus ditunaikan demi kepentingan umum. Selanjutnya keadilan khusus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsionalitas. Keadilan khusus ini dibedakan menjadi:

- 1) Keadilan distributif (*justitia distributiva*),
- 2) Keadilan komutatif (*justitia commutativa*),
- 3) Keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*).²⁴

Keadilan distributif adalah keadilan yang secara proporsional diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum. Sebagai contoh, negara hanya akan mengangkat seseorang menjadi Hakim apabila orang itu memiliki kemampuan untuk menjadi hakim. Keadilan komutatif adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dan kontraprestasi. Keadilan vindikatif adalah keadilan dalam hal menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian dalam tindak pidana. Seorang dianggap adil apabila ia dipidana badan atau denda sesuai dengan besarnya hukuman yang telah ditentukan atas tindak pidana yang dilakukan.²⁵

Uraian tentang keadilan selanjutnya berasal dari John Rawls, yang dipandang sebagai teori keadilan paling komprehensif sampai saat ini. Teori

²³Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 224.

²⁴*Ibid*, hal. 154.

²⁵*Ibid*.

keadilan John Rawls sendiri dapat dikatakan berangkat dari pemikiran utilitarianisme. Kekuatan utilitarianisme di arena keadilan ada dua:²⁶ (1) menyediakan minimal secara teoritis metode konkret untuk mengambil keputusan-keputusan yang sulit dan (2) menyadari pentingnya kebahagiaan atau kebaikan umum sebagai bagian dari teori keadilan.

Teori keadilan yang dikemukakan oleh Rawls tersebut banyak sekali dipengaruhi pemikiran Jeremy Bentham, J. S Mill, dan Hume yang dikenal sebagai tokoh-tokoh utilitarianisme. Sekalipun demikian, Rawls sendiri lebih sering dimasukkan dalam kelompok realisme hukum. Rawls berpendapat perlu adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama.²⁷ Bagaimana ukuran dari keseimbangan dari itu harus diberikan, itulah yang disebut dengan keadilan. Keadilan merupakan nilai yang tidak dapat ditawar-tawar karena hanya dengan keadilanlah ada jaminan stabilitas hidup manusia. Agar tidak terjadi benturan kepentingan pribadi dan kepentingan bersama itu perlu ada aturan-aturan. Di sinilah diperlukan hukum sebagai wasitnya.

Teori keadilan dari John Rawls sebenarnya sangat berorientasi pada ajaran-ajaran Immanuel Kant. Konsep dari John Rawls, *justice as fairness* bila ditelusuri lebih jauh sebenarnya juga berasal dari Aristoteles, yaitu ajaran keadilan distributif dan keadilan kumulatif.²⁸ Ketika John Rawls menyatakan bahwa teori keadilan merupakan teori tentang sentiment moral, jelas bahwa sebenarnya teori keadilan dari John Rawls tersebut sangat bersifat psikologis. Di samping itu, dengan menyatakan *justice as fairness*, apa sebenarnya yang disebut dengan “*fairness*” itu. Menurut John Rawls *fairness* merupakan

²⁶ Karen Leback, *Teori-Teori Keadilan* Penerjemah Yudi Santoso, Nusa Media, Bandung 1986, hal. 49.

²⁷ *Ibid*, hal. 159.

²⁸ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hal. 97.

masalah moralitas manusia, sehingga teori keadilan dari John Rawls sebenarnya juga tidak dapat dipisahkan dengan masalah moral.

Gustav Radbruch mengatakan bahwa hukum itu normatif karena nilai keadilan. Hukum sebagai pengemban nilai-nilai keadilan, menurut Radbruch menjadi ukuran bagi adil tidak adilnya tata hukum. Tidak hanya itu, nilai keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Dengan demikian keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Ia normatif karena berfungsi sebagai prasyarat trasedental yang mendasari tiap hukum positif yang bermartabat.²⁹

b) Teori Diskresi Kepolisian

Pemberian diskresi kepada polisi pada hakikatnya bertentangan dengan prinsip bertindak berdasarkan hukum. Diskresi menghilangkan kepastian terhadap sesuatu yang akan terjadi, sedangkan salah satu fungsi hukum adalah menjamin kepastian. Hukum hanya dapat menentukan kehidupan bersama secara umum, sebab begitu hukum mengatur secara sangat rinci, dengan memberikan skenario langkah-langkah secara lengkap, maka pada waktu itu pula kehidupan masyarakat akan mengalami kemacetan dan terbelenggu oleh aturan hukum tersebut. Oleh karena itu diskresi merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri.

Tindakan diskresi yang diputuskan oleh polisi dalam menghadapi persoalan hukum di lapangan secara langsung pada saat itu juga dan tanpa meminta petunjuk atau keputusan dari atasannya adalah diskresi yang bersifat individual. Sebagai contoh untuk menghindari terjadinya penumpukan arus lalu lintas di suatu ruas jalan, petugas Kepolisian memberi isyarat untuk terus berjalan kepada pengemudi kendaraan meskipun saat itu lampu mengatur lalu

²⁹ Bernard L. Tanya, Yoan Simanjuntak dan Markus Y. Hage, *Loc. Cit*, hal. 107.

lintas berwarna merah. Adapun tindakan untuk mengesampingkan perkara, untuk menahan atau tidak melakukan penahanan terhadap tersangka/pelaku pelanggaran hukum atau pengambilan menghentikan proses penyidikan, bukanlah tindakan diskresi individual. Tindakan tersebut merupakan tindakan diskresi birokrasi karena dalam keputusan diskresi berdasarkan atau berpedoman pada kebijakan-kebijakan pimpinan dalam organisasi dan hal tersebut telah dijadikan kesepakatan diantara mereka.

Kepolisian merupakan salah satu komponen fungsional atau lembaga negara yang memiliki tugas dan wewenang dalam bidang penegakkan hukum pidana. Dilihat dari perspektif legalitas hukum, tugas serta kewenangan Kepolisian secara fungsional tidak lain berupa penerapan atau penegakan hukum, dengan demikian, polisi menjadi penjaga *status quo* dari hukum. Hal ini mempunyai konsekuensi, bahwa apa yang dilakukan oleh polisi tidak akan menyimpang dari seperangkat aturan bagi penegakan hukum itu, seperti perundang-undangnya sendiri, doktrin-doktrinnya, serta asas-asasnya yang lazim diterima dalam dunia hukum pidana. Tidak heran kalau kemudian muncul sebutan, bahwa polisi itu adalah “hamba hukum”, “aparatus penegak hukum”, dan sebagainya.³⁰

Apabila polisi telah membuktikan bahwa seluruh perintah hukum telah dijalankan, maka selesai dan sempurnalah tugasnya. Gaya pemolisian seperti itu, dikenal dengan sebutan “polisi antagonis”, yaitu polisi yang memosisikan dirinya berhadapan-hadapan dengan rakyat.³¹ Namun apa yang menjadi tugas polisi, tidak selamanya dapat dijalankan sesuai aturan formal yang berlaku,

³⁰Mahrus Ali, *Paradigma Baru dalam Penggunaan Diskresi oleh Polisi dan Jaksa dalam Penegakan Hukum Pidana (Sistem Peradilan Pidana Progresif; Alternatif Dalam Penegakan Hukum Pidana)*, Pascasarjana FH UII Yogyakarta, 2007, hal. 1.

³¹Satjipto Rahardjo, *Membangun Polisi Sipil Perspektif Hukum, Sosial dan Kemasyarakatan*, Kompas, Jakarta, 2007, hal. 30-31.

sebab terdapat kondisi-kondisi tertentu yang dihadapi oleh polisi yang wajib dimana dalam menjalankan tugas terutama dalam proses penegakan hukum pidana polisi harus mengambil suatu kebijakan (diskresi) terhadap permasalahan yang dihadapi di lapangan yang pada awalnya tidak dapat diprediksi atau diduga hal tersebut bisa terjadi.

Situasi atau kondisi yang dihadapi oleh polisi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dalam rangka penegakan hukum pidana, yang mengharuskan polisi tidak dapat menghindar dari kewenangan melakukan diskresi. Situasi atau kondisi-kondisi yang mengharuskan polisi menerapkan kebijakan (diskresi) tersebut disebabkan karena beberapa hal diantaranya adalah:

- 1) Adanya suatu pilihan yang diperhadapkan bagi pejabat untuk memilih berdasarkan putusan yang rasional dan mendasar. Namun, setiap pilihan itu mengandung arti bahwa memang ada beberapa alternatif dimana antithesis pada diskresi itu adalah situasi dimana hukum memberikan suatu solusi yang tepat dan benar terhadap suatu kasus.³²

Filsuf hukum pada umumnya mengkaitkan adanya opsi alternatif dengan kesukaran pada penafsiran hukum. Kesukaran ini timbul karena sifat-sifat bahasa dimana hukum itu diekspresikan dari ketidakpastian (*indeterminacy*) terhadap apa yang menjadi tujuan legislator (para perumus hukum).³³ Namun hal ini masih banyak diperdebatkan oleh para ahli. Dworkin, misalnya, banyak dikritik karena ia tidak memasukkan masalah semantik dari

³²Abbas Said, *Tolak Ukur Penilaian Penggunaan Diskresi Oleh Polisi Dalam Penegakan Hukum Pidana*, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 1, Nomor 1 Maret 2012, hal. 153

³³*Ibid.*

karakterisasinya terhadap diskresi kuat.³⁴ Ia menyediakan *sense of discretion* ini untuk legal gap (kesenjangan hukum), yakni situasi dimana proposisi hukum tidak benar atau tidak salah, hanya jika ada *legal gap it is legitimate to claim that decision maker is not subject to standard set by the legal authority*. Dalam hal ada ambiguitas dan vagueness atau kekaburan bahasa hukum, Dworkin mengatakan bahwa hukum berusaha memberikan pedoman pada keputusan yudisial berdasarkan standar dimana hakim wajib menerapkannya dan tidak tepat mengatakan ada kemungkinan pilihan diantara sekian alternatif.

2) Alasan penggunaan diskresi adalah masalah tata bahasa hukum yang tidak kongkrit. *Positivism Hartian* banyak memusatkan perhatiannya pada masalah masalah semantik yang mengakibatkan ketidakpastian dalam hukum sehingga diskresi layak untuk digunakan sebagai solusi menjawab permasalahan yang dihadapi oleh pejabat yang berwenang.

3) Terdapat celah atau kekosongan (*legal gap*) suatu aturan hukum dipandang sebagai sebuah sumber penggunaan diskresi karena penafsir/interpreter harus membuat sebuah pilihan diantara sekian alternatif. Masalah *legal gap* sering terkait dengan indeterminasi semantik. Menurut pandangan ini bahwa dalam hal kekaburan (*vagueness*), proposisi hukum bukannya benar dan bukan pula salah (*neither true nor false*), *legal gap* terjadi karena ada ketidakpastian hukum. Namun *legal gap* dapat juga timbul dalam

³⁴*Ibid*, hal. 154-155.

kasus-kasus dimana tidak ada masalah semantik yang relevan. Kekosongan hukum ini dapat dipahami secara luas sebagai *absence of a normative solution for a particular legal question*³⁵(tidak adanya sebuah jawaban normatif terhadap sebuah masalah hukum).

Dworkin mengatakan bahwa *legal gap* timbul bilamana sebuah proposisi *neither true nor false* (tidak benar dan tidak pula salah).

Legal gap tidak menunjuk pada kasus tentang *no right answer* yang terjadi dalam aspek kehidupan sosial yang secara legal tidak relevan (*legally irrelevant aspect of social life*). Joseph Raz juga mengatakan bahwa *legal gap* dalam artian yang *strict* timbul bila “*some legal questions subject to jurisdiction have no complete answer*”, (Beberapa pertanyaan hukum tunduk pada yurisdiksi tertentu tidak mempunyai jawaban yang lengkap).

- 4) Kontradiksi atau inkonsistensi diantara dua aturan hukum bila “*incompatible legal effects are attached to the same factual conditions*”.³⁶(efek hukum yang tidak sepadan diberikan pada kondisi faktual yang sama). Dalam hal ini terdapat aturan hukum yang mengatur suatu masalah yang berbeda-beda.

Diskresi merupakan kewenangan polisi untuk mengambil keputusan atau memilih berbagai tindakan dalam menyelesaikan masalah pelanggaran hukum atau perkara pidana yang ditanganinya. Sangatlah penting bahwa diskresi ini dapat dilakukan dengan benar dengan mempertimbangkan segala aspek atau hal-hal diatas disertai etika yang baik. Oleh karena itu dengan

³⁵Raz, A.A. Watimena, *Melampui Negara Hukum Klasik* (Locke – Rousseau – Habermas), Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal. 70.

³⁶Ross, *On Law and Justice*, Stevens & Sons Limited, London, 1959, p.128.

diskresi ini maka tindakan yang diambil oleh polisi harus benar sesuai dengan aturan hukum. Tindakan diskresi yang diputuskan oleh polisi di lapangan secara langsung pada saat itu juga dan tanpa meminta petunjuk atau keputusan dari atasannya adalah diskresi yang bersifat individual, sebagai contoh untuk menghindari terjadinya penumpukan arus lalu lintas di suatu ruas jalan, petugas Kepolisian memberi isyarat untuk terus berjalan kepada pengemudi kendaraan meskipun saat itu lampu pengatur lalu lintas berwarna merah dan sebagainya.

Adapun tindakan untuk mengesampingkan perkara, untuk menahan atau tidak melakukan penahanan terhadap tersangka/pelaku pelanggaran hukum atau menghentikan proses penyidikan, bukanlah tindakan diskresi individual petugas kepolisian. Tindakan tersebut merupakan tindakan diskresi birokrasi karena dalam pengambilan keputusan diskresi berdasarkan atau berpedoman pada kebijaksanaan-kebijaksanaan pimpinan dalam organisasi dan hal tersebut telah dijadikan kesepakatan diantara mereka. Selain pantas untuk dilakukan diskresi juga merupakan hal yang penting bagi pelaksanaan tugas polisi karena beberapa alasan:

- 1) Undang-undang ditulis dalam bahasa yang terlalu umum untuk bisa dijadikan petunjuk pelaksanaan sampai detail bagi petugas dilapangan.
- 2) Hukum adalah sebagai alat untuk mewujudkan keadilan dan menjaga ketertiban dan tindakan hukum bukanlah satu-satunya jalan untuk mencapai hal tersebut.
- 3) Pertimbangan sumber daya dan kemampuan dari petugas kepolisian.

James Q Wilson, mengemukakan ada empat tipe situasi tindakan diskresi yang mungkin dilaksanakan, yaitu:³⁷

1) *Police-invoked law enforcement*, petugas cukup luas alasannya untuk melakukan tindakan diskresi, tetapi kemungkinannya dimodifikasi oleh kebijaksanaan pimpinannya.

2) *Citizen-invoked law enforcement*, diskresi sangat kecil kemungkinan dilaksanakan, karena inisiatornya adalah

masyarakat.

3) *Police-invoked order maintenance*, diskresi dan pengendalian pimpinan seimbang (*intermediate*), apakah pimpinannya akan memerintahkan *take it easy* atau *more vigorous*.

4) *Citizen-invoked order maintenance*, pelaksanaan diskresi perlu dilakukan walaupun pada umumnya kurang disetujui oleh atasannya.

Dalam kenyataannya hukum memang tidak bisa secara kaku untuk diberlakukan kepada siapapun dan dalam kondisi apapun seperti yang tercantum dalam bunyi perundang-undangan. Pandangan yang sempit didalam hukum pidana bukan saja tidak sesuai dengan tujuan hukum pidana, tetapi akan membawa akibat kehidupan masyarakat menjadi berat, susah dan tidak menyenangkan. Hal ini dikarenakan segala gerak aktivitas masyarakat diatur atau dikenakan sanksi oleh peraturan. Jalan keluar untuk mengatasi kekuatan-kekuatan itu oleh hukum adalah diserahkan kepada petugas penegak hukum itu sendiri untuk menguji setiap perkara yang masuk didalam proses, untuk

³⁷M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1991, hal. 65.

selanjutnya diadakan penyaringan-penyaringan yang dalam hal ini disebut dengan diskresi.

Masalah dalam pelaksanaan diskresi yang dilakukan oleh polisi adalah sifat individual oleh petugas polisi di lapangan yang menjadi dasar adalah apa yang diketahui atau dimengerti oleh petugas dilapangan yang dianggap benar. Pelaksanaan hukum secara selektif merupakan bentuk diskresi birokrasi di mana pengambil kebijaksanaan kepolisian menentukan prioritas organisasi kepada para petugas di lapangan. Ditinjau dari segi hukum pidana formal, tindakan polisi untuk mengesampingkan perkara pidana tidak bisa dibenarkan begitu saja karena sifat hukum pidana yang tak kenal kompromi. Sedangkan alasan-alasan sosiologis yang biasa digunakan dalam praktek, bersifat subjektif dan sangat situasional dan ini memerlukan landasan hukum yang tegas agar terdapat kepastian hukum baik bagi penyidik maupun bagi masyarakat. Ditinjau dari pelaksanaan operasional Kepolisian, tindakan mengesampingkan perkara juga dilakukan, dengan pertimbangan masing-masing perkara itu bisa berbeda antara satu tempat dengan tempat lain. Tindakan tersebut di atas dilakukan oleh para petugas kepolisian dikarenakan adanya ketidakpahaman hukum yang berkaitan dengan kewenangan diskresi, kebijaksanaan dari para pejabat dalam birokrasi, yang mendukung atau merestui tindakan diskresi dijadikan sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan operasionalnya dan untuk keuntungan pribadi atau kelompok tertentu. Hal tersebut juga dapat diakibatkan kurang baiknya sistem kontrol (*pseudo control*).

Hal lain yang mempengaruhi adalah dari masyarakatnya yang kadang enggan untuk menyelesaikan perkaranya dengan jalur hukum. Dapat dipahami

bahwa, diskresi menjadi kewenangan yang tidak bisa dilepaspisahkan dari tugas kepolisian, namun tolak ukur yang digunakan pada tataran imlementasi belum jelas, hal ini disebabkan belum adanya aturan yang jelas mengenai penggunaan diskresi oleh polisi, sehingga kewenangan diskresi ini berpotensi untuk disalahgunakan. Oleh karena itu, paling tidak kewenangan diskresi dapat dilakukan dengan pertimbangan tertentu sebagai batasan-batasan tolak ukur bagi Kepolisian dalam proses penegakan hukum pidana. Sehingga kewenangan diskresi tidak terkesan unlimited atau tanpa batasan yang jelas. Oleh karena itu dapat dikemukakan beberapa asas sebagai penganan yang menjadi tolak ukur bagi penggunaan diskresi oleh Polisi dalam menegakkan hukum pidana antara lain:³⁸

1) Asas keperluan

Tugas dan wewenang kepolisian dalam menegakkan hukum harus berdasarkan pada peraturan yang berlaku, namun dalam pelaksanaannya di lapangan oleh polisi sering ditemukan kendala-kendala seperti tidak ada peraturan pelaksanaan pada undang-undang yang ada, ketidakjelasan peraturan perundang-undangan, dan/atau undang-undang tidak mengaturnya. Kendala-kendala seperti ini memungkinkan penggunaan diskresi oleh polisi dalam suatu proses penegakan hukum. Namun penting untuk diingat bahwa diskresi tidak selalu menjadi keharusan dijalankan dalam menangani suatu masalah hukum, dan hanya dapat dilakukan bila masalah yang ditangan benar-benar sudah sangat mendesak untuk diselesaikan sehingga dalam kondisi ini tepat untuk digunakan diskresi. Jadi terdapat situasi yang

³⁸ *Ibid*, hal 37.

menentukan sehingga diskresi perlu untuk dilakukan oleh polisi. Jadi tidak semua masalah hukum pidana membutuhkan adanya diskresi dari Kepolisian.

2) Asas lugas dan integritas

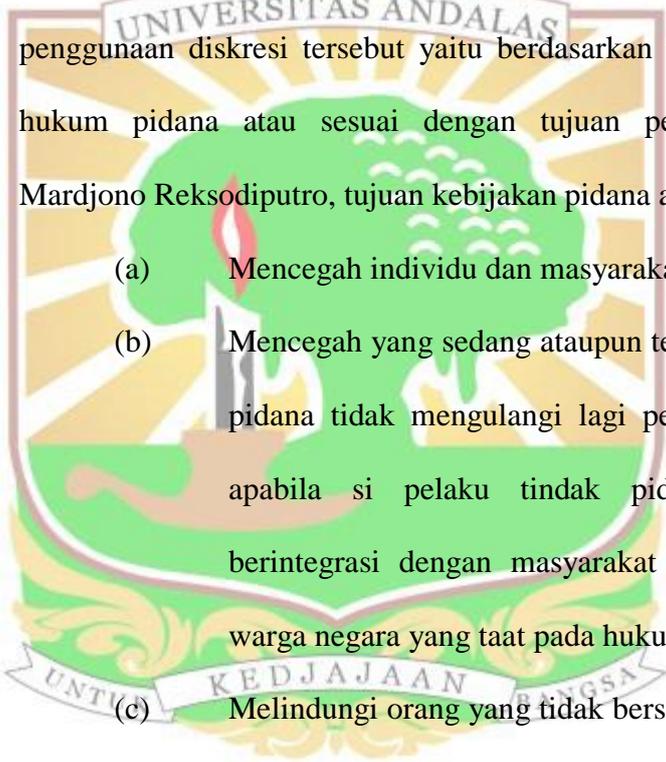
Asas lugas dan integritas ini menghendaki agar penerapan diskresi Kepolisian dapat digunakan secara bertanggungjawab, terbuka, jujur, dan tidak memihak serta objektif dan tidak untuk kepentingan pribadi atau orang lain. Demikian juga dalam menggunakan diskresi kepolisian perlu untuk dipertimbangkan secara logis dan sistematis dengan mengkaji masalah dari berbagai aspek, tentang perlu tidaknya diterapkan diskresi, dan memprediksi akibat yang timbul dari penerapan diskresi tersebut serta bagaimana mengantisipasinya.

Di samping itu, sebelum seorang polisi mengambil keputusan untuk melakukan suatu tindakan (diskresi), wajib mempertimbangkan secara menyeluruh mengenai objek, subjek dan mekanisme diskresi yang diambil. Objek diskresi adalah muatan diskresi, sedangkan subjek diskresi terdiri dari pengambil diskresi (bila diskresi itu dilakukan oleh seorang polisi, maka harus memikirkan dampak terhadap institusinya, demikian juga bila diskresi dilakukan secara kelembagaan atau institusi, maka perlu untuk dipertimbangkan institusi dan individu polisi secara khusus di mata masyarakat. Misalnya dalam berbagai kondisi tertentu, keputusan atau diskresi polisi dalam menggunakan senjata dengan melakukan penembakan untuk menghalau atau menertibkan para demonstran, atau berbagai aksi kelompok masyarakat dalam menuntut berbagai hak-hak mereka, sudah tentu harus

dipertimbangkan dengan matang, karena hal ini memiliki dampak yang sangat luas terhadap institusi Kepolisian itu sendiri sebab hal ini bisa memunculkan isu yang kembali digunakan oleh berbagai pihak untuk menyerang institusi Kepolisian karena tindakan diskresi tersebut dianggap melanggar hak-hak asasi manusia.

3) Asas manfaat dan tujuan

Tindakan diskresi terhadap subjek tertentu (pelaku tindak pidana) tentunya dapat diperhitungkan nilai manfaat dan tujuan dari penggunaan diskresi tersebut yaitu berdasarkan tujuan diterapkannya hukum pidana atau sesuai dengan tujuan pemidanaan. Menurut Mardjono Reksodiputro, tujuan kebijakan pidana adalah:

- 
- (a) Mencegah individu dan masyarakat menjadi korban.
 - (b) Mencegah yang sedang ataupun telah selesai menjalani pidana tidak mengulangi lagi perbuatan mereka dan apabila si pelaku tindak pidana telah kembali berintegrasi dengan masyarakat serta hidup sebagai warga negara yang taat pada hukum.
 - (c) Melindungi orang yang tidak bersalah dan menghukum perbuatan yang melawan hukum.

Dengan demikian penggunaan diskresi oleh polisi dalam konteks penegakan hukum pidana harus sejalan dengan tujuan pemidanaan itu sendiri. Sebab apa yang dimaksud dengan diskresi, Roeslan Saleh memberikan pengertian sebagai kemungkinan menentukan sendiri keputusan yang diambil dari beberapa

kemungkinan sebagai alternatif.³⁹ Dalam proses penegakan hukum, diskresi semakin jelas hak-hak penegak hukum dengan menjadikannya pencari keadilan sebagai objek. Dalam hubungan antara penegak hukum dan pencari keadilan, diskresi ternyata memang banyak menimbulkan masalah.

Jika aparat penegak hukum dengan bebas menetapkan keputusan sebagai kewenangan diskresinya atas dasar keinginan atau kepentingannya sendiri tentang hal-hal yang akan dilakukan atau tidak akan dilakukan, maka sangat mungkin tindakannya akan merugikan kepentingan masyarakat umum. Keadaan yang demikian akan lebih meresahkan masyarakat atau pencari keadilan, manakala aparat penegak hukum menerapkan diskresi dengan kekuatan dan kekuasaan, seperti menahan seseorang atau menjatuhkan pidana penjara dengan bukti yang kurang, tetapi dipaksa-paksakan alasan hukumnya. Tindakan semacam ini tentu jauh dari tujuan pemidanaan sebagaimana digariskan dalam KUHP.

4) Asas keseimbangan

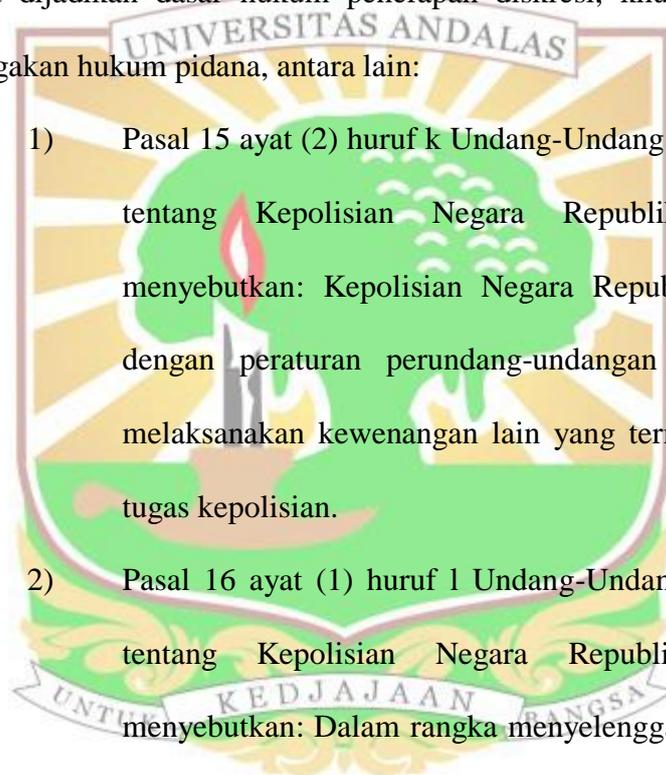
Muatan diskresi adalah hasil pertimbangan yang dikaji secara keseluruhan termasuk berat ringannya kesalahan yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana dan tidak diskriminatif antara pelaku dan korban. Selanjutnya asas keseimbangan ini dapat berarti pengendalian terhadap kewenangan penggunaan diskresi oleh polisi baik pengendalian bersifat internal (di dalam tubuh institusi tersebut) maupun pengendalian secara

³⁹Roeslan Saleh, *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hal.155.

eksternal (di luar tubuh institusi) atau pengendalian formal (istitusi yang berwenang) maupun informal (masyarakat secara umum).

Di samping asas-asas tersebut diatas yang dapat digunakan sebagai tolak ukur dalam penggunaan diskresi oleh polisi, lebih konkrit lagi agar penerapan diskresi Kepolisian 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 Nomor 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 l 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) UU Kepolisian menyebutkan, tindakan lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf l adalah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat sebagai berikut: tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum, selaras dengan



kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan, harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya, pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa dan menghormati hak asasi manusia.

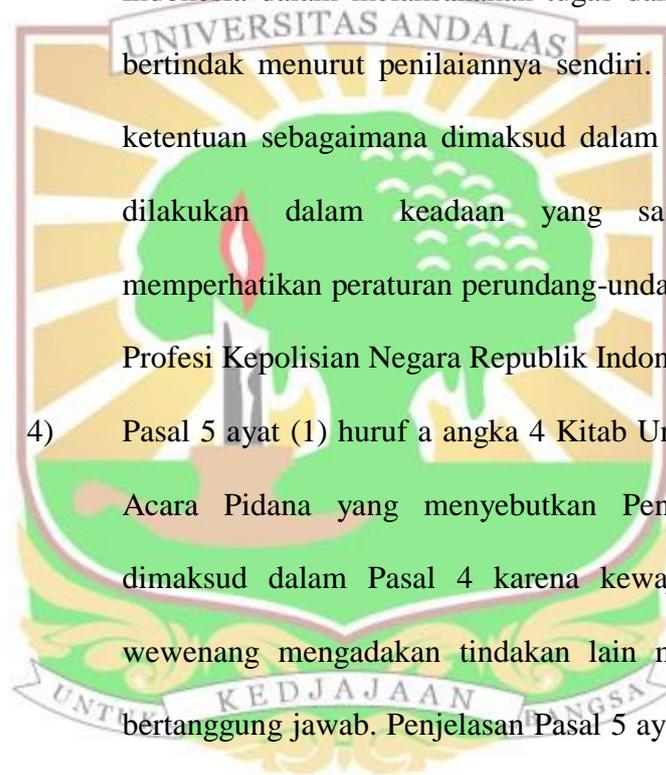
- 3) Pasal 18 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan: untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Ayat (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana 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 bahwa 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,

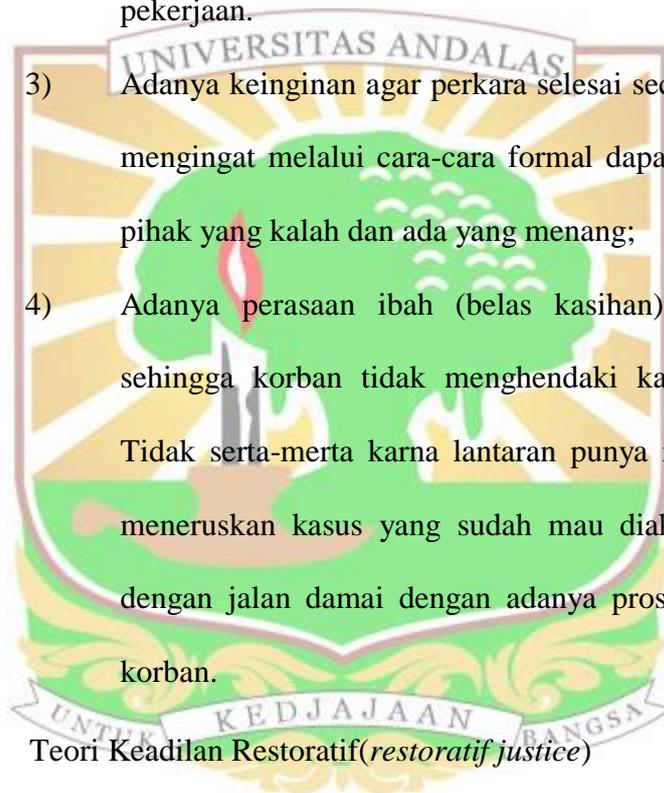


Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf j KUHP mengataur hal yang sama dengan Penjelasan Pasal 5 ayat (1) huruf a angka 4 KUHP.

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. Akan tetapi dengan melihat bahwa kegiatan sabung ayam juga merupakan bagian dari kebudayaan/adat Bali, kepolisian menggunakan hak (diskresi) nya untuk tidak menangkap atau membubarkan orang-orang yang melakukan sabung ayam.

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. Selanjutnya terkait penerapan diskresi kepolisian dalam menyelesaikan kasus pidana, ada beberapa pertimbangan yang bisa dikedepankan sebagai pegangan, antara lain:

- 1) Mempercepat proses penyelesaian perkara. Hal ini dilakukan mengingat melalui jalur formal, perkara yang sedang diperiksa akan selesai dalam jangka waktu lama.
- 2) Menghindarkan terjadinya penumpukan perkara. Tugas dan tanggung jawab yang diemban oleh aparat kepolisian dari hari ke hari semakin bertambah, sehingga tindakan diskresi dapat digunakan sebagai sarana yang efektif untuk mengurangi beban pekerjaan.

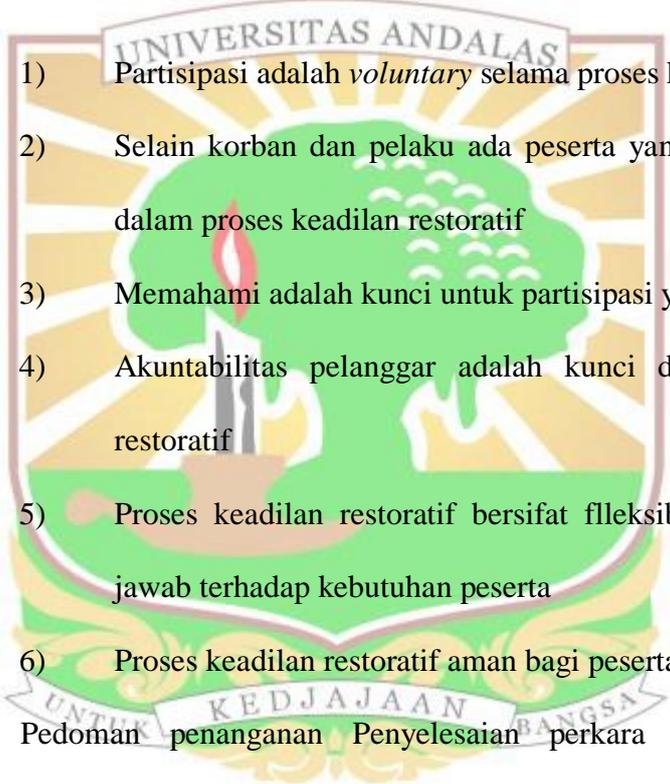


- 3) Adanya keinginan agar perkara selesai secara win-win solution, mengingat melalui cara-cara formal dapat dipastikan akan ada pihak yang kalah dan ada yang menang;
 - 4) Adanya perasaan iba (belas kasihan) dari pihak korban, sehingga korban tidak menghendaki kasusnya diperpanjang. Tidak serta-merta karena lantaran punya motif lain Polisi mau meneruskan kasus yang sudah mau diakhiri oleh para pihak dengan jalan damai dengan adanya proses ganti rugi terhadap korban.
- c) Teori Keadilan Restoratif (*restoratif justice*)

Keadilan restoratif (*restorative justice*) dijelaskan sebagai proses penyelesaian perkara tindak pidana yang sistematis dan menekankan pada aspek pemulihan atas kerugian yang dialami korban, keluarga maupun masyarakat yang terkena dampak dari tindak pidana tersebut sebagai akibat dari perbuatan pelaku dengan cara melibatkan kedua pihak baik korban

maupun pelaku secara aktif dan langsung dalam penyelesaian perkara pidana tersebut.⁴⁰

Istilah keadilan restoratif terdapat di Perkap 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana, yaitu penyelesaian kasus pidana yang melibatkan pelaku, korban dan/atau keluarganya serta pihak terkait, dengan tujuan agar tercapai keadilan bagi seluruh pihak. Menurut Tikanga dan Kaupapa, terdapat 6 prinsip yang harus diterapkan dalam pelaksanaan *restorative justice* antara lain:⁴¹

- 
- 1) Partisipasi adalah *voluntary* selama proses keadilan restoratif
 - 2) Selain korban dan pelaku ada peserta yang menjadi penengah dalam proses keadilan restoratif
 - 3) Memahami adalah kunci untuk partisipasi yang efektif
 - 4) Akuntabilitas pelanggar adalah kunci dari proses keadilan restoratif
 - 5) Proses keadilan restoratif bersifat fleksibel dan bertanggung jawab terhadap kebutuhan peserta
 - 6) Proses keadilan restoratif aman bagi peserta.
- Pedoman penanganan Penyelesaian perkara dengan pendekatan

restorative justice adalah sebagai berikut :⁴²

Terpenuhi syarat materiil, yaitu :

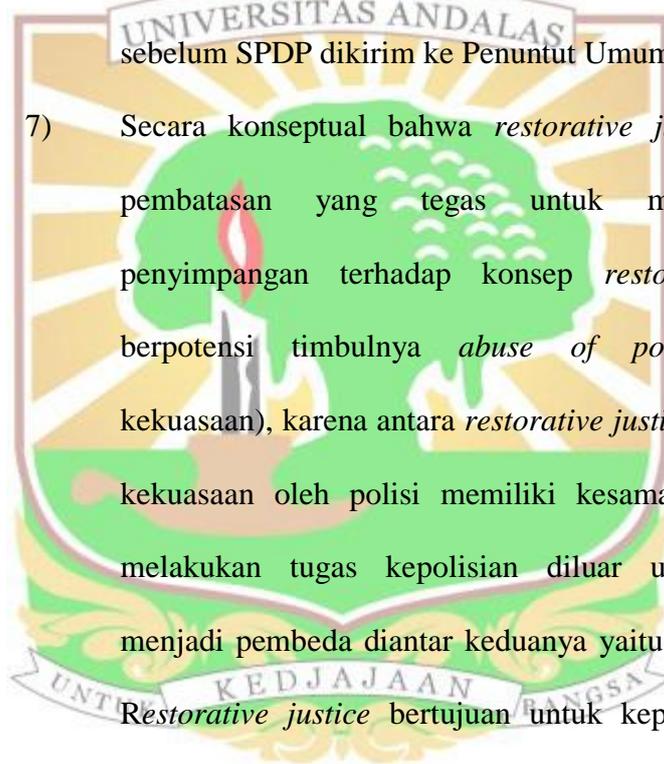
- 1) Tidak menimbulkan keresahan masyarakat dan tidak ada penolakan masyarakat;
- 2) Tidak berdampak konflik sosial;

⁴⁰ Badryah Khaleed, *Penyelesaian Hukum KDRT*, Medpres Digital, Yogyakarta, 2015, hal. 66.

⁴¹ Tikanga dan Kaupapa, *Module 1, Restorative Justice Process and Principles*, Swedia, PACT, 2018, hal. 30.

⁴² Perkap Kapolri No 8 Tahun 2018 tentang Penerapan Keadilan *Restorative Justice* dalam Penyelesaian Perkara Pidana

- 3) Adanya pernyataan dari semua pihak yang terlibat untuk tidak keberatan, dan melepaskan hak menuntutnya dihadapan hukum;
- 4) Prinsip pembatas;
- 5) Pada pelaku : Tindak kesalahan pelaku relatif tidak berat, yakni kesalahan (*schuld*) atau mensrea dalam bentuk kesengajaan (*dolus atau opzet*) terutama kesengajaan sebagai maksud atau tujuan (*opzet als oogmerk*); dan pelaku buka residivis.
- 6) Pada tindak pidana dalam proses: Penyelidikan; dan Penyidikan sebelum SPDP dikirim ke Penuntut Umum.
- 7) Secara konseptual bahwa *restorative justice* itu harus ada pembatasan yang tegas untuk mencegah terjadinya penyimpangan terhadap konsep *restorative justice* yang berpotensi timbulnya *abuse of power* (penyimpangan kekuasaan), karena antara *restorative justice* dan penyimpangan kekuasaan oleh polisi memiliki kesamaan yaitu sama-sama melakukan tugas kepolisian diluar undang-undang, yang menjadi pembeda diantar keduanya yaitu motif dan tujuannya. *Restorative justice* bertujuan untuk kepentingan umum atau kepentingan masyarakat, sedangkan penyimpangan kekuasaan oleh polisi bertujuan untuk pribadi oknum itu sendiri. Penyimpangan pekerjaan polisi adalah perilaku menyimpang – kriminal dan non-kriminal – yang dilakukan dengan memanfaatkan wewenang petugas polisi.⁴³



⁴³ Thomas Barker, *Police Deviance(Penyimpangan Polisi)*, Cipta Manunggal, Jakarta, hal 8.

2. Kerangka konseptual

Kerangka konseptual dalam penelitian ini merupakan gambaran hubungan antara konsep-konsep yang akan diteliti. Konsep adalah ide atau pengertian yang diabstrakkan dari peristiwa konkret.⁴⁴ Cara menjelaskan konsep adalah dengan definisi. Dalam rangka mempermudah pembahasan dalam penelitian ini berikut definisi operasional yang dimaksud dalam judul penelitian ini sebagai berikut:

a) Penyelesaian

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata penyelesaian berasal dari kata selesai. Sedangkan kata penyelesaian berarti proses, cara, perbuatan, menyelesaikan dan dalam berbagai arti dapat memiliki makna pemberesan atau pemecahan.⁴⁵

b) Tindak Pidana

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata tindak pidana berarti perbuatan pidana atau perbuatan kejahatan.⁴⁶ Sedangkan menurut Kamus Hukum kata tindak pidana berarti setiap perbuatan yang diancam hukuman sebagai kejahatan atau pelanggaran baik yang disebut dalam KUHP maupun peraturan perundang-undangan lainnya.⁴⁷

c) Kecelakaan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata kecelakaan berasal dari kata celaka. Sedangkan kata kecelakaan berarti perihal celaka, bencana,

⁴⁴<http://kbbi.web.id/konsep>, diakses tanggal 20 Januari 2021 pukul 09.49 WIB.

⁴⁵ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa Indonesia, Jakarta, 2008, hal. 1294.

⁴⁶*Ibid.* hal. 1525.

⁴⁷ Rocky Marbun, Deni Bram, Yulisasara Isnaeni, dan Nusya A, *Kamus Hukum Lengkap*, Visi Media, Jakarta, 2012, hal. 1339.

kemalangan, kesusahan, kejadian (peristiwa) yang menyebabkan orang celaka.⁴⁸

d) Lalu Lintas

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata lalulintas berarti perihal (berjalan) bolak-balik; hilir mudik, perihal perjalanan di jalan dan sebagainya, perhubungan antara sebuah tempat dengan tempat yang lain (dengan jalan pelayaran, kereta api, dan sebagainya).⁴⁹

e) Kepala Polisi Negara Republik Indonesia

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dijelaskan bahwa Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Kapolri adalah pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penanggungjawab penyelenggara fungsi Kepolisian.

Pengertian Kepolisian menurut Van Vollenhoven dalam bukunya “*Politie Overzee*” pengertian *Politie* meliputi organ-organ pemerintah yang berwenang dan berkewajiban untuk mengusahakan pengawasan dan pemaksaan jika diperlukan, agar yang diperintahkan untuk berbuat atau tidak berbuat menurut kewajiban masing-masing.⁵⁰ Pengertian di atas memberikan makna polisi mengandung arti sebagai organ dan fungsi, yakni sebagai organ pemerintah dengan tugas mengawasi, jika perlu menggunakan paksaan supaya yang diperintah menjalankan dan tidak melakukan larangan-larangan perintah.

Istilah Kepolisian sebagai organ dan fungsi. Sebagai organ yakni suatu lembaga pemerintah yang terorganisasi dan terstruktur dalam ketatanegaraan yang oleh undang-undang diberi tugas dan wewenang dan tanggungjawab

⁴⁸ *Opcit.* Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008, hal. 271.

⁴⁹ *Ibid.* hal. 801.

⁵⁰ Pudi Rahardi, *Op. cit.*, hal. 2.

untuk menyelenggarakan Kepolisian. Sebagai fungsi menunjuk pada tugas dan wewenang yang diberikan oleh undang-undang, yakni fungsi preventif melalui pemberian perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, dan fungsi represif dalam rangka penegakan hukum.⁵¹ Pelaksanaan fungsi preventif dan represif dari Kepolisian dilakukan dalam rangka memelihara keamanan, ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat, yang pada gilirannya dapat menjamin kelangsungan, kelestarian masyarakat itu sendiri.⁵²

Secara normatif Pengertian Kepolisian tertuang dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, yang menyatakan bahwa Kepolisian adalah segala hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan perturan perundang-undangan. Istilah Kepolisian di dalam undang-undang ini mengandung dua pengertian fungsi, yakni fungsi polisi dan lembaga polisi. Jika mencermati dari pengertian fungsi polisi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tersebut, maka fungsi Kepolisian sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, pelindung, pengayom dan pelayan kepada masyarakat. Selanjutnya mengenai lembaga Kepolisian adalah organ pemerintah yang ditetapkan sebagai suatu lembaga dan diberikan kewenangan untuk menjalankan fungsinya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa berbicara Kepolisian berarti berbicara tentang fungsi dan lembaga Kepolisian.

Dalam diktum penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, dinyatakan bahwa perkembangan kemajuan masyarakat yang cukup pesat,

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Sadjijono, 2007, *Hukum Kepolisian dan Good Governance*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, hal.

seiring dengan merebaknya fenomena supremasi hukum, hak asasi manusia, globalisasi, demokratisasi, desentralisasi, transparansi, dan akuntabilitas telah melahirkan berbagai paradigma baru dalam melihat tujuan, tugas, fungsi, wewenang dan tanggungjawab Polri yang selanjutnya menyebabkan pula tumbuhnya berbagai tuntutan dan harapan masyarakat terhadap pelaksanaan tugas polri yang makin meningkat dan lebih berorientasi kepada masyarakat yang dilayaninya.⁵³

G. Metode Penelitian

Dalam melaksanakan penelitian ini, metode yang digunakan oleh penulis dalam pencarian data dan informasi yang diperlukan antara lain:

1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

Dalam menjawab permasalahan sebagaimana dikemukakan di atas digunakan pendekatan yuridis empiris atau sosiologis yaitu suatu pendekatan yang bertitik tolak dari data primer,⁵⁴ sehingga nantinya penelitian ini dapat menggambarkan jawaban permasalahan secara cermat dan sistematis sehingga bersifat deskriptif yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap suatu populasi atau daerah tertentu, mengenai sifat-sifat, karakteristik-karakteristik atau faktor-faktor tertentu.⁵⁵ Yuridis sosiologis (empiris) yakni “penelitian terhadap masalah dengan melihat dan memperhatikan norma hukum yang berlaku dihubungkan dengan fakta-fakta yang ada dari permasalahan yang ditemui dalam penelitian.⁵⁶

2. Teknik Pengumpulan Data dan Sampling

⁵³Supriadi, *Loc.cit.*

⁵⁴ Soejono, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999, hal. 56.

⁵⁵ Bambang Sunggono, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal. 36.

⁵⁶ Bambang Sunggono, 2007, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal. 18.

Teknik pengumpulan data yang dikenal adalah studi kepustakaan; dan wawancara (*interview*). Sesuai dengan sumber data seperti yang dijelaskan di atas, maka dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara :

a. Studi Kepustakaan

Terhadap data sekunder dikumpulkan dengan melakukan studi kepustakaan, yaitu dengan mencari dan mengumpulkan serta mengkaji terkait penerapan penyelesaian tindak pidana kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan melalui keadilan restoratif oleh Penyidik Unitlaka di Polresta Padang.

b. Wawancara (*interview*)

Terhadap data lapangan (primer) dikumpulkan dengan teknik wawancara tidak terarah (*non-directive interview*) atau tidak terstruktur (*free flowing interview*) yaitu dengan mengadakan komunikasi langsung kepada informan, dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*) guna mencari jawaban atas penerapan penyelesaian tindak pidana kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan melalui keadilan restoratif oleh Penyidik Unitlaka di Polresta Padang.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian ini, yaitu:

a) Data Primer, yaitu data yang diperoleh di lapangan dari sumber terkait yang dilakukan dengan wawancara. Adapun data primer yang akan dikumpulkan adalah data tentang penyelesaian perkara melalui *restorative justice* pada Polresta Padang.

b) Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari beberapa literatur, dokumen resmi, peraturan perundang-undangan, dan sumber-sumber kepustakaan lain yang mendukung. Data sekunder yang akan dikumpulkan adalah salinan resmi putusan Pengadilan, berkas perkara dari Kepolisian.

Adapun sumber data dalam penelitian ini, yaitu:

a) Sumber Penelitian Lapangan (*Field Research*), yaitu sumber data yang penulis dapatkan dari lapangan dengan mendatangi objek penelitian untuk mengadakan wawancara terhadap anggota kepolisian yang menangani perkara kecelakaan lalu lintas. Selain itu, penulis juga akan melakukan wawancara dengan pelaku dan korban untuk mendapatkan informasi secara lengkap dan akurat serta masyarakat yang mengetahui terjadinya kecelakaan lalu lintas tersebut.

b) Sumber Penelitian Kepustakaan (*Library Research*), yaitu sumber data yang diperoleh dari hasil penelaahan beberapa literatur dan sumber bacaan lainnya yang dapat mendukung penulisan tesis ini.

Metode Pengumpulan Data dalam penelitian ini dilakukan wawancara, pengamatan, dokumentasi dan sebagainya. Teknik wawancara terbagi atas wawancara terstruktur dan wawancara tidak terstruktur. Wawancara terstruktur artinya peneliti telah mengetahui dengan pasti apa informasi yang ingin digali dari sumber sehingga daftar pertanyaannya sudah dibuat secara sistematis. Sedangkan Wawancara tidak terstruktur adalah wawancara bebas, yaitu peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang berisi pertanyaan yang akan diajukan secara spesifik, dan hanya memuat poin-poin penting masalah yang ingin digali dari sumber. Adapun wawancara yang akan digunakan oleh penulis dalam melaksanakan penelitian ini adalah wawancara tidak terstruktur. Peneliti juga dapat menggunakan alat bantu HP, kamera photo, dan material lain yang dapat membantu kelancaran wawancara.

4. Pengelolaan Data

Seluruh data yang telah terkumpul kemudian diolah dengan menggunakan upaya-upaya sebagai berikut:

- a. Pemeriksaan data, dilakukan dengan memilih data secara selektif untuk mengetahui apakah data tersebut sesuai dengan pokok permasalahan yang akan dibahas.
- b. Klasifikasi data, dilakukan dengan cara menetapkan dan menempatkan data untuk disesuaikan dengan pokok bahasan.
- c. Sistematisasi data, dilakukan dengan cara menyusun data sesuai dengan bidang pembahasan dan disusun secara sistematis.

5. Teknik Analisa Data

Selanjutnya dengan telah dikumpulkannya sejumlah data tersebut baik primer maupun sekunder maka dilakukan analisis data secara kualitatif yaitu dengan melakukan penilaian terhadap data yang ada dengan berbagai bantuan berbagai peraturan perundang-undangan, buku-buku atau makalah yang terkait serta pendapat sarjana yang kemudian diuraikan dalam bentuk kalimat. Berdasarkan penelitian tersebut metode kualitatif bertujuan untuk menginterpretasikan secara kualitatif tentang pendapat dan atau tanggapan dari narasumber kemudian mendeskripsikannya secara lengkap dan mendetail aspek-aspek tertentu yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang selanjutnya dianalisis untuk mengungkapkan kebenaran dan memahami kebenaran tersebut.⁵⁷

⁵⁷Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, 1982, Jakarta hal. 93.

