

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Pembentukan Negara Indonesia oleh para pendiri bangsa tidak lain memiliki suatu tujuan yang mulia yaitu mendorong dan menciptakan kesejahteraan umum dalam payung Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila.<sup>1</sup> Indonesia sebagai negara hukum seharusnya setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya harus berdasarkan atas hukum dan sekaligus dicantumkan mengenai tujuan negara hukum yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya.<sup>2</sup>

Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat dan antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik,<sup>3</sup> sehingga demikian tujuan dibentuknya Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak lain demi mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.<sup>4</sup>

Lajunya proses perkembangan lingkungan strategis nasional dan internasional menuntut adanya penyelenggaraan terhadap lalu lintas dan angkutan jalan yang sesuai

---

<sup>1</sup> Erfandi, 2016, *Implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pembangunan Sistem Hukum Pidana di Indonesia*, Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Th. 1, Nomor 1, Juni, hlm. 34

<sup>2</sup> Nanda Ivan Natsir, 2015, *Penyelesaian Perkara Pidana Menggunakan Non Penal Di Kabupaten Lombok Tengah*, Jurnal Vol. 9 No.1 Maret, hlm. 140.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Pasal 4 UU No.2 Th 2002.

dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, otonomi daerah, serta akuntabilitas penyelenggaraan negara. Proses penyelenggaraan berlalu-lintas memiliki 4 (empat) faktor utama yang harus diperhatikan, yaitu keamanan lalu lintas dan angkutan jalan adalah suatu keadaan terbebasnya setiap orang, barang, dan/atau kendaraan dari gangguan perbuatan melawan hukum, dan/atau rasa takut dalam berlalu-lintas; Keselamatan lalu lintas dan angkutan jalan adalah suatu keadaan terhindarnya setiap orang dari risiko kecelakaan selama berlalu-lintas yang disebabkan oleh manusia, kendaraan, jalan, dan/atau lingkungan; Ketertiban lalu lintas dan angkutan jalan adalah suatu keadaan berlalu-lintas yang berlangsung secara teratur sesuai dengan hak dan kewajiban setiap pengguna jalan; Kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan adalah suatu keadaan berlalu-lintas dan penggunaan angkutan yang bebas dari hambatan dan kemacetan di jalan.<sup>5</sup>

Problematika dalam berlalu-lintas selalu menjadi sorotan, contohnya terkait peristiwa kecelakaan lalu lintas. Pengertian kecelakaan lalu lintas yang terdapat pada rumusan Pasal 1 ayat (24) Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menegaskan bahwa 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.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Nurhasan, Juni 2017, *Kebijakan Restorative Justice Dalam Penanganan Kasus Kecelakaan Lalu Lintas Di Wilayah Hukum Polres Wonosobo*, Jurnal Hukum Khaira Ummah Vol. 12. No. hlm. 1.

<sup>6</sup> Pasal 1 ayat (24) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Umumnya beberapa faktor penyebab terjadinya kecelakaan lalu lintas ialah kondisi jalan yang rusak, adanya kelalaian dari manusia itu sendiri, tingkat kelayakan kendaraan yang tidak sesuai dengan Standar Nasional Indonesia (SNI) sehingga menyebabkan ketidakstabilan ketika kendaraan tersebut digunakan. Faktor lainnya karena belum optimalnya penegakan hukum lalu lintas, dan biasanya orang-orang akan dapat leluasa menerobos lampu merah karena tidak adanya polisi yang berjaga di pos polisi padahal masalah tersebut akan membahayakan diri sendiri dan bisa jadi membahayakan orang lain. Operasi lalu lintas yang jarang dilakukan kepolisian membuat pengendara masa bodoh dan bertindak seenaknya sendiri, anak-anak remaja yang belum mempunyai Surat Izin Mengemudi (SIM) dengan mudahnya menggunakan kendaraan baik motor maupun mobil di jalanan dan akibatnya ketika berkendara para remaja cenderung bersifat ugal-ugalan. Pengendara harus mengutamakan keselamatannya sendiri dan juga keselamatan orang lain. Faktor-faktor itulah kiranya menjadi penyebab terjadinya kecelakaan lalu lintas.

Prinsipnya kecelakaan lalu lintas merupakan peristiwa yang tidak diinginkan atau tidak disengaja baik dari pihak korban maupun dari pihak tersangka, namun kasus kecelakaan lalu lintas tersebut tetap harus diselesaikan. Penyelesaian kasus kecelakaan lalu lintas pada umumnya diselesaikan sesuai dengan proses acara peradilan pidana. Hal tersebut sesuai dengan penjelasan dalam Pasal 230 Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang menyebutkan bahwa perkara kecelakaan lalu

lintas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 229 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) diproses dengan acara peradilan pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan observasi di Polres Gorontalo angka kecelakaan lalu lintas tiga tahun terakhir berjumlah 565 kasus, dimana korban meninggal sebanyak 149 kasus, luka berat sedikitnya 59 kasus dan luka ringan sebanyak 712 kasus.

**Tabel 1**  
**Jumlah Kecelakaan Lalu Lintas Tahun 2018 s/d tahun 2020**  
**Kepolisian Resor Gorontalo**

No	Tahun	Jumlah Laka	Jumlah Korban			Kemat
			MD	LB	LR	
1	2018	221	55	20	271	Rp. 716.750.000
2	2019	223	71	24	253	Rp. 750.850.000
3	2020	121	23	15	188	Rp. 509.100.000
Jumlah		565	149	59	712	Rp. 1.976.700.000

*Sumber Data Empiris Kepolisian Resor Gorontalo tahun 2021*

Berdasarkan jumlah kecelakaan di atas, kepolisian Resor Gorontalo juga telah melakukan berbagai upaya dimana salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan penindakan terhadap pelanggaran lalu lintas sebagaimana penjelasan tabel 2 dibawah ini:

**Tabel 2**  
**Data Penindakan Pelanggaran Lalu Lintas Tahun 2018 s/d tahun 2020**  
**Kepolisian Resor Gorontalo**

No	Tahun	Jumlah		Jenis Pelanggaran					
		Lapor	Selesai	Muat	Cepat	Rambu2	Lengkap	Surat	Lain2
1	2018	1954	1257	20	0	58	566	462	151
2	2019	4879	4879	139	0	303	1290	1459	1688

3	2020	869	869	12	0	44	108	247	458
	Jumlah	7702	7005	171	0	405	1964	2168	2297

*Sumber Data Empiris Kepolisian Resor Gorontalo tahun 2021*

Kasus kecelakaan lalu lintas sebagaimana data tersebut di atas ada yang diselesaikan melalui proses perdamaian. Dalam hukum positif Indonesia perkara pidana tidak dapat diselesaikan di luar pengadilan, walaupun dalam hal-hal tertentu dimungkinkan adanya penyelesaian perkara di luar pengadilan. Kenyataannya ketika terdapat kasus kecelakaan lalu lintas tidak selamanya kasus tersebut berakhir di pengadilan.

Praktek sehari-hari Polisi sebagai penyidik khususnya dalam menangani perkara lalu lintas yang menyebabkan luka-luka maupun meninggal dunia pada diri orang lain dapat menerima penyelesaiannya dilakukan di luar pengadilan, meskipun perkara tersebut termasuk delik biasa. Hal ini timbul karena undang-undang tidak dapat menampung semua perbuatan yang ada di masyarakat.<sup>7</sup>

Kepolisian Republik Indonesia (Polri) merupakan alat negara yang berperan dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. Penanganan kecelakaan lalu lintas, Polri selaku pihak yang bertanggung jawab menangani perkara ini akan melakukannya dengan cara yang profesional serta berupaya untuk mendamaikan para pihak yang mengalami kecelakaan.

---

<sup>7</sup> Setio Agus Sampto, 2019, *Penyelesaian Perkara Pidana Di Luar Pengadilan Terhadap Dugaan Kejahatan Pasal 359 KUHP dalam Perkara Lalu Lintas*” *Jurnal Manajerial* Vol. 5 No. 2 September, STMIK Amikom, hlm. 9.

Mediasi non penal sendiri merupakan salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Pada umumnya penyelesaian di luar pengadilan digunakan di lingkungan kasus-kasus perdata tidak untuk kasus-kasus pidana. Berdasarkan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia saat ini (hukum positif) pada prinsipnya kasus pidana tidak dapat diselesaikan di luar pengadilan, walaupun dalam hal-hal tertentu, dimungkinkan adanya penyelesaian kasus pidana di luar pengadilan (mediasi penal)<sup>8</sup>.

Mediasi ini sering juga disebut dengan berbagai istilah, antara lain : “*mediation in criminal cases*” atau “*mediation in penal matters*” yang dalam istilah Belanda disebut *strafbemiddeling*, dalam istilah Jerman disebut “*Der Aubergerichtliche Tatausgleich*” (disingkat dan dalam istilah Perancis disebut “*de mediation ponale*”). Mediasi penal terutama mempertemukan antara pelaku tindak pidana dengan korban, mediasi penal ini sering juga dikenal dengan istilah “*Victim-Offender Mediation*” (VOM), *Tater-Opfer-Ausgleich* (TOA), atau *Offender-victim Arrangement* (OVA)<sup>9</sup>.

Aturan internal Polri sendiri, penyelesaian perkara pidana melalui mekanisme mediasi penal ini telah dikenal sejak keluarnya Surat Kapolri No Pol: B/3022/XII/2009/SDEOPS tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui *Alternative Dispute Resolution* (ADR) mediasi non penal meskipun sifatnya hanya sebagian saja. Dalam Surat Kapolri ini menekankan bahwa penyelesaian kasus pidana dengan menggunakan ADR, baru dapat dilaksanakan apabila ada kesepakatan dari para pihak baik

---

<sup>8</sup> Arief, Barda Nawawi, 2012, *Mediasi Penal* (Penyelesaian Perkara di Luar Pengadilan), Semarang: Pustaka Magister, hlm. 2

<sup>9</sup> Ibid.

korban maupun tersangka atau pihak yang bersengketa namun apabila tidak terdapat kesepakatan maka tetap diselesaikan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku. Pintu masuk pemberlakuan mediasi penal adalah melalui diskresi sebagai kewenangan Polri. Dasar hukum diskresi bagi aparat Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dalam melaksanakan tugasnya dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam Pasal 15 ayat (2) huruf k, disebutkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya berwenang melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.

Penegakan hukum dengan sarana penal merupakan salah satu aspek saja dari usaha masyarakat menanggulangi kejahatan, disamping itu masih dikenal usaha masyarakat menanggulangi kejahatan melalui sarana non penal. Usaha non penal dalam menanggulangi kejahatan sangat berkaitan erat dengan usaha penal. Upaya non penal ini dengan sendirinya akan sangat menunjang penyelenggaraan peradilan pidana dalam mencapai tujuannya. Pencegahan atau menanggulangi kejahatan harus dilakukan pendekatan integral yaitu antara sarana penal dan non penal.

Sistem peradilan pidana untuk mengupayakan adanya mediasi penal dilatar belakangi pemikiran yang dikaitkan dengan ide-ide pembaharuan hukum pidana (*penal reform*), dan dikaitkan dengan masalah pragmatisme. Latar belakang ide-ide "*penal reform*" itu antara lain ide perlindungan korban, ide harmonisasi, ide *restorative justice*, ide mengatasi

kekakuan/formalitas dalam sistem yang berlaku, ide menghindari efek negatif dari sistem peradilan pidana dan sistem pemidanaan yang ada saat ini, khususnya dalam mencari alternatif lain dari pidana penjara.<sup>10</sup> Berdasarkan hal di atas perlu adanya pemikiran untuk menyelesaikan perkara pidana melalui jalur mediasi non penal sebagai upaya untuk menyelesaikan konflik yang terjadi secara menyeluruh sehingga para pihak yang berpekar dapat menyelesaikan masalah dengan kesadaran sendiri dengan mengutamakan saling pengertian dan penghormatan kepada hak-hak korban.

Menurut M. Hamdan, upaya penanggulangan yang merupakan bagian dari kebijakan sosial pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) yang dapat ditempuh dengan 2 jalur, yaitu:<sup>11</sup>

1. Jalur penal, yaitu dengan menerapkan hukum pidana (*criminal law application*)
2. Jalur non penal, yaitu dengan cara :
  - a. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*), termasuk di dalamnya penerapan sanksi administrative dan sanksi perdata.
  - b. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pembinaan lewat media massa (*influencing views of society on crime and punishment*).

---

<sup>10</sup> Sahuri Lasmadi, Mediasi Penal Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia, artikel hlm. 3, pdf <file:///C:/Users/win8/Downloads/530-Article%20Text-1063-1-10-20120915u>.

<sup>11</sup> Taufan Symposion, 2012, *Upaya Non Penal Dalam Menanggulangi Kejahatan*, Artikel: <https://kilometer25.blogspot.com/2012/09/upaya-non-penal-dalam-menanggulangi.html>.

Secara sederhana dapatlah dibedakan, bahwa upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur “penal” lebih menitik beratkan pada sifat “*repressive*” (penindasan/pemberantasan/penumpasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur “non penal” lebih menitik beratkan pada sifat “*preventif*” (pencegahan/penangkalan/pengendalian) sebelum kejahatan terjadi.<sup>12</sup>

Permasalahan yang muncul selama ini adalah gagalnya upaya non penal dalam menekan angka pelanggaran lalu lintas, masalah lainnya adalah terkait kompetensi kepolisian dalam upaya non penal, hingga pada aspek legalitas atau keabsahan pelaksanaan upaya non penal oleh pihak kepolisian, sehingga hal ini pula yang mendorong penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan formulasi judul penelitian : “**ALTERNATIF PENANGANAN PELANGGARAN LALU LINTAS MELALUI MEDIASI NON PENAL**”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Mempertimbangkan masalah yang melatarbelakangi penulisan karya ilmiah ini maka penulis menetapkan rumusan masalah sebagaimana berikut ini:

1. Bagaimana Kepolisian Resor Gorontalo melaksanakan mediasi non penal dalam penanganan pelanggaran lalu lintas di Kabupaten Gorontalo?
2. Bagaimana mediasi non penal digunakan sebagai alternatif penanganan pelanggaran lalu lintas di Kabupaten Gorontalo?

---

<sup>12</sup> Ibid.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian dalam penulisan karya ilmiah ini adalah :

1. Mengetahui dan menganalisis bagaimana Kepolisian Resor Gorontalo melaksanakan mediasi non penal dalam penanganan pelanggaran lalu lintas di Kabupaten Gorontalo.
2. Mengetahui dan menganalisis bagaimana mediasi non penal digunakan sebagai alternatif penanganan pelanggaran lalu lintas di Kabupaten Gorontalo.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Kaitannya terhadap penulisan karya ilmiah ini tentu ada beberapa manfaat yang diharapkan oleh penulis. Manfaat tersebut terdiri atas manfaat teoritis dan manfaat praktis.

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

1. Dapat menambah wawasan dan informasi tentang pelaksanaan mediasi non penal dalam penanganan pelanggaran lalu lintas di Kabupaten Gorontalo;
2. Dapat menambah literatur dan pembendaharaan dalam kaitannya terhadap pelaksanaan mediasi penal dalam penanganan pelanggaran lalu lintas di Kabupaten Gorontalo.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

1. Sebagai salah satu tugas akhir dalam menyelesaikan studi Pasca Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo;

2. Dapat bermanfaat bagi peneliti-peneliti selanjutnya dalam disiplin ilmu yang sama.

### **1.5 Keaslian Penelitian**

Mendukung keaslian dalam penyusunan tesis, maka dibawah ini akan penulis uraikan beberapa karya ilmiah yang sekaligus menjadi referensi bagi penulis.

1. Edi Suroso, 2008, *Membangun Citra Polisi dalam Penanggulangan Tindak Pidana Pelanggaran Lalu – Lintas di Polres Batang*, Tesis : Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Undip.

Permasalahan yang dikemukakan dalam Tesis ini meliputi ; Bagaimana respon masyarakat terhadap tindakan polisi dalam menanggulangi Tindak Pidana Pelanggaran Lalu – Lintas. Faktor – faktor apa sajakah yang mempengaruhi citra polisi dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu – lintas dan Bagaimana strategi yang perlu diambil kepolisian untuk membangun citranya dalam menanggulangi tindak pidana pelanggaran lalu – lintas. Metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah “*Socio – Legal*” yang melihat hukum sebagai sebuah tatanan normatif yang dioperasionalisasikan dalam kehidupan sosial tertentu.

Dari analisa dan pembahasan hasil penelitian didapat jawaban sebagai berikut :

Bahwa respon masyarakat terhadap tindakan polisi amat positif, sebab harmonisasi kerja sama antara polisi dan masyarakat tampak nyata. Faktor yang mempengaruhi citra polisi diantaranya ; profesionalisme / intelektualisme, keteladanan dan ketaqwaan polisi. Strategi yang diambil polisi dalam rangka membangun citra polisi diantaranya peningkatan “kemitraan” dengan masyarakat. Integritas ketiga permasalahan diatas dipakai sebagai pijakan peningkatan membangun citra polisi dalam penanggulangan tindak pidana pelanggaran lalu – lintas.

2. Ritonga , 2019, *Penindakan Tindak Pidana Pelanggaran Lalu Lintas Menggunakan E-Tilang di Satuan Lalu Lintas Polresta Palembang*, Tesis : Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses penindakan dengan menggunakan *E-Tilang* di Polresta Palembang belum berjalan dengan maksimal dan efektif hal tersebut dapat dilihat dari data laporan tahunan Satuan Lalu Lintas (Satlantas) Polresta Palembang tahun 2017 dan 2018 yang menerangkan bahwa penindakan pelanggaran lalu lintas dengan menggunakan *E-Tilang* lebih sedikit dibandingkan dengan menggunakan tilang manual, hal tersebut disebabkan masih kurangnya sarana dan prasana petugas dilapangan untuk *E-Tilang* dan kemampuan petugas dilapangan dalam pengoperasian aplikasi tersebut masih kurang merata.

3. Septian Dwi Rianto, 2020, *Penanganan Tindak Pidana Perkara Pelanggaran Lalu Lintas di Satlantas Polres Pematang Siantar*, Tesis : Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Pelanggaran lalu lintas seperti yang telah disebutkan diatas dianggap sudah menjadi kebiasaan bagi masyarakat pengguna jalan, sehingga tiap kali dilakukan operasi tertib lalu lintas di jalan raya oleh pihak yang berwenang, kasus pelanggaran lalulintas masih banyak terjadi dan tidak jarang juga karena pelanggaran tersebut kerap menimbulkan kecelakaan lalu lintas.

Metode penelitian yang digunakan dalam membahas permasalahan penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan normatif dan empiris. yaitu melakukan penelitian kepustakaan dengan meneliti dan pengumpulan bahan-bahan kepustakaan yang khususnya berkaitan dengan peraturan perundang-undangan dan buku-buku yang berkaitan tentang hukum dan lalulintas, serta penelitian dilapangan yang dilakukan dengan pengamatan observasi dan wawancara langsung dengan objek yang berkaitan.

Dari penelitian ini diperoleh hasil bahwa: Pertama, KUHAP dasar hukum pedoman bagi polisi sebagai penegak hukum melakukan penindakan pelanggaran lalu lintas. Tugas dan wewenang diatur UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian dan UU No. 22 Tahun 2009 yang mengatur pemeriksaan kendaraan bermotor di jalan proses penilangan diatur dalam Pasal 264, Pasal

265, dan Pasal 266. Pemeriksaan kendaraan bermotor di jalan dilakukan oleh petugas Kepolisian dibidang Satuan Lalu lintas berdasarkan PP No. 80 Tahun 2012 Kedua, Bentuk pelanggaran lalu lintas yang terjadi adalah pengendara melanggar lampu rambu lalu lintas, berkendara tidak memakai sistem pengaman yang lengkap seperti pengendara motor tidak memakai helm SNI, sedangkan pengendara mobil tidak memakai safety belt, tidak membawa SIM dan STNK, tidak menggunakan kaca spion saat berkendara seringkali diabaikan. Beberapa perbuatan dan sanksi pelanggaran yang dikategorikan sebagai pelanggaran lalu lintas yang diatur UU No. 22 Tahun 2009. Ketiga, Faktor kendala penanganan tindak pidana pelanggaran lalulintas di Satlantas POLRES Siantar, yaitu: Faktor Manusia (Human Error), rendahnya kesadaran akan mematuhi peraturan lalu lintas, minimnya pengetahuan mengenai,peratutran, marka dan rambu lalu lintas, hanya patuh ketika ada polisi yang patroli atau melewati polisi Faktor sarana dan prasarana jalan yang kurang memadai sebagai fasilitas pendukung proses kegiatan dalam berlalu lintas dapat menyebabkan pelanggaran lalulintas. Upaya penanganan tindak pidana pelanggaran lalulintas di Satlantas POLRES Siantar, yaitu: Upaya preventif yang sering dilakukan oleh kepolisian antara lain: Penyuluhan tentang berlalu lintas, Pelayanan pembuatan SIM, Pemasangan rambu-rambu peringatan dengan bekerja sama dengan jasa raharja. Upaya

represif (penindakan) upaya penindakan dengan pemberian surat teguran atau lisan, Penindakan dengan pemberian surat tilang.