

EFEKTIVITAS PERUNDANG UNDANGAN LALU LINTAS DIDALAM PENEGAKAN HUKUM DAN KONSEPSI KESADARAN DAN KEPATUHAN HUKUM

(Prof. DR. Soerjono Soekanto, S.H., M.A.)

Pengantar

Suatu uraian mengenai efektivitas perundang-undangan lalu lintas, tidak mungkin dilepaskan dari kerangka Pembangunan Hukum di Indonesia. Oleh karena itu, pembahasan mengenai efektivitas perundang-undangan serta aspek-aspek lainnya, akan diawali dengan beberapa catatan mengenai Pembangunan Hukum, sebagai pengantar, sehingga ada suatu kerangka acuan.

Pembangunan Hukum merupakan perubahan hukum yang disengaja dan direncanakan untuk mencapai tingkat kesadaran hukum yang lebih tinggi. Tujuan tersebut akan dapat dicapai dengan mengadakan pembaharuan hukum dan pembinaan hukum. Pembaharuan hukum merupakan kegiatan-kegiatan terencana, terarah dan terpadu untuk :

- A. Mengisi kekosongan hukum yang ada
- B. Melancarkan proses hukum yang terhalang
- C. Mengatasi kekurangan-kekurangan pada sistem hukum
- D. Menghapuskan unsur-unsur sistem hukum yang tidak berfungsi lagi.

Pembinaan hukum merupakan kegiatan-kegiatan yang terencana, terarah dan terpadu untuk :

- A. Memperkuat hukum yang ada yang benar dan baik
- B. Meninjau kembali hukum yang berlaku agar senantiasa sesuai dengan perkembangan masyarakat dan menunjang pembangunan, yakni penciptaan iklim yang mendorong terjadinya pembangunan sehingga melembaga dan membudaya.

Pembangunan hukum tersebut mencakup :

A. Sektor hukum yang terdiri dari:

1. Hukum Perundang-undangan
2. Hukum Adat
3. Hukum Yurisprudensi
4. Hukum Traktat
5. Hukum Ilmuwan (Doktrin)

B. Sektor Penegak Hukum yang terdiri dari :

1. Polisi
2. Jaksa
3. Hakim
4. Petugas masyarakatan
5. Pengacara
6. Notaris
7. Petugas administrasi hukum

C. Sektor fasilitas yang meliputi :

1. Perangkat lunak
2. Perangkat keras

D. Sektor Masyarakat dan kebudayaan yang terdiri dari :

1. Penerangan hukum
2. Penyuluhan hukum
3. Bantuan hukum

Masalah-masalah pokok yang dihadapi dalam pembangunan hukum adalah, sebagai berikut :

Sektor Hukum

1. Hukum Perundang-undangan :

a. Taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal yang relatif

rendah, misalnya, perundang-undangan yang saling bertentangan, peniadaan perundang-undangan yang lebih tinggi oleh yang lebih rendah, terlalu tingginya frekuensi penerbitan perundang-undangan dalam kurun waktu tertentu, dan seterusnya.

b. Kekosongan perundang-undangan yang mengatur bidang-bidang kehidupan yang dianggap baru, misalnya, hukum kependudukan, hukum alih teknologi, dan seterusnya.

c. Perundang-undangan yang menghalangi kelancaran proses hukum, misalnya, perundang-undangan yang mengatur perkawinan campuran

d. Kekurangan-kekurangan pada perundang-undangan, misalnya, masih berlakunya Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Perdata dan Dagang yang berasal dari zaman Hindia Belanda.

e. Adanya perundang-undangan yang tidak fungsional lagi, misalnya, beberapa perundang-undangan dalam bidang hukum acara pidana setelah berlakunya KUHAP (Undang-Undang nomor 8 tahun 1981).

2. Hukum Adat :

a. Adanya Hukum Perundang-undangan yang bertentangan dengan Hukum Adat di beberapa daerah, misalnya, Undang-Undang nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

b. Masih berlakunya Hukum Adat yang tidak adil, misalnya, pemasangan

3. Hukum Yurisprudensi :

Kurang berperannya yurisprudensi dalam perkembangan hukum pada umumnya.

4. Hukum Traktat :

Masih banyak traktat-traktat yang belum diratifikasi, terutama yang berkaitan dengan penegakan hukum internasional, misalnya, ekstradisi penjahat.

5. Hukum Ilmuwan :

Karena pelbagai faktor intern dan ekstern, maka hukum ilmuwan tidak begitu berperan dalam pembangunan hukum di Indonesia. Faktor intern berasal dari Perguruan Tinggi dan faktor ekstern berasal dari lembaga-lembaga penegakan hukum yang ada.

Efektivitas hukum

Dari kerangka pemikiran dimu-

ka jelaslah bahwa hukum tidak saja terdiri dari perundang-undangan. Di satu pihak perundang-undangan memang merupakan suatu produk yang tujuan utamanya adalah kepastian hukum. Akan tetapi kepastian hukum belaka tidak akan mungkin menjamin adanya keadilan, oleh karena unsur kesebandingan hukum juga memegang peranan penting (disamping kepastian hukum). Oleh karena itu ulasan mengenai efektivitas akan diawali dengan masalahnya di bidang hukum, yang dengan sendirinya berlaku bagi perundang-undangan, misalnya, perundang-undangan lalu lintas.

Hukum yang efektif berarti bahwa hukum itu mencapai tujuannya, yakni kedamaian melalui keserasian antara ketertiban dengan ketenteraman. Efektivitas hukum itu, antara lain, dapat diukur dari derajat kepatuhan warga masyarakat yang kepentingannya diatur oleh hukum. Misalnya, efektivitas perundang-undangan lalu lintas akan dapat diukur dari derajat kepatuhan hukum para pemakai jalan.

Kalau hukum efektif, maka hal itu berarti bahwa penegakan hukum dilakukan secara adil. Dengan demikian terdapat kaitan langsung antara efektivitas hukum dengan

penegakan hukum; dari sudut pandangan tertentu, maka efektivitas hukum tergantung pada penegakan hukum yang adil atau tidak. Akan tetapi, proses penegakan hukum sendiri dipengaruhi oleh pelbagai faktor. Hal ini disebabkan, oleh karena proses penegakan hukum yang adil berarti adanya keserasian antara nilai-nilai hukum, kaidah-kaidah hukum dan perilaku nyata warga masyarakat. Kecocokan antara ketiga hal itu merupakan ukuran keadilan proses penegakan hukum.

Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum

Faktor-faktor pokok yang mempengaruhi proses penegakan hukum adalah, sebagai berikut :

- A. Hukumnya sendiri
- B. Mentalitas atau Kepribadian penegak hukum
- C. Fasilitas atau sarana pendukung
- D. Masyarakat dan Kebudayaan

Apabila pembicaraan mengenai faktor hukum dibatasi pada perundang-undangan, khususnya perundang-undangan lalu lintas, maka penjelasan akan dibatasi pada beberapa perundang-undangan yang saling berkaitan dan mengatur lalu lintas dan jalan raya. Undang-Undang nomor 3 tahun 1965 merupakan Undang-Undang Nasional pertama di bidang lalu lintas dan

angkutan jalan raya. Namun hingga kini Undang-Undang tadi belum mempunyai peraturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Pemerintah sebagaimana diperintahkan oleh Undang-Undang itu sendiri (walau pun ada hal-hal yang sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 28 tahun 1951 yang merupakan terjemahan resmi dari Wegverkeersverordening tahun 1936). Hal-hal yang belum diatur dengan Peraturan Pemerintah adalah, misalnya :

- A. Ketentuan tentang berjalan dan berhenti, meminggir, penerangan dan memberi isyarat peringatan, serta izin bagi hewan untuk berada di jalan (pasal 2 ayat 2).
- B. Kecepatan maksimum (pasal 3 ayat 1 yang ada pengecualiannya pada ayat 2)
- C. Surat izin mengemudi (pasal 7 ayat 1 dan 2)
- D. Cara belajar dan memberikan pelajaran mengemudikan kendaraan bermotor (pasal 8 ayat 2).
- E. Jumlah jam mengemudi bagi pengemudi kendaraan umum (pasal 9)
- F. Penomoran dan surat-surat resminya (pasal 10 ayat 4)
- G. Pengujian beberapa jenis ken-

daraan bermotor (pasal 11 ayat 4)

- H. Pengangkutan orang untuk keperluan pariwisata (pasal 20)
- I. Wajib angkut dan pengecualian-nya (pasal 25)
- J. Prosedur pendirian bengkel umum (pasal 29 ayat 1)
- K. Pejabat penyidik (pasal 35 ayat 1)
- L. Pengecualian bagi kendaraan tertentu dan pengemudi kereta api atau trem (pasal 38)

Belum adanya Peraturan Pemerintah mengenai masalah-masalah tersebut dapat menghambat penegakan hukum lalu lintas, walaupun (sebagaimana telah disinggung di muka) ada Peraturan Pemerintah nomor 28 tahun 1951 yang lazim disebut PPL. Di lain pihak, untuk mengisi kekosongan kadang-kadang diterbitkan peraturan yang bentuknya tidak sesuai dengan yang diperintahkan oleh Undang-Undang, misalnya, Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta nomor Dd. 1/2/22/1972 tentang Sekolah Mengemudi yang seharusnya dilandaskan pada suatu Peraturan Pemerintah. Kecuali itu, maka kadang-kadang diterbitkan peraturan lebih rendah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, misalnya, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah Gotong Royong Daerah Khusus Ibukota Jakarta nomor 6/P/DPRD-GR/1968 tentang kecepatan maksimum kendaraan yang tidak sesuai dengan apa yang diatur dalam PPL.

Kadang-kadang ketidakjelasan makna dan arti suatu ketentuan menimbulkan halangan bagi proses penegakan hukum. Misalnya, pasal 2 Undang-Undang nomor 3 tahun 1965 menyatakan, sebagai berikut (ayat 1) :

Dilarang mempergunakan jalan dengan cara yang dapat merintang, membahayakan kebebasan atau keamanan lalu-lintas atau yang mungkin menimbulkan kerusakan pada jalan itu.

Penjelasannya adalah, sebagai berikut :

Meskipun telah diusahakan untuk mengatur sebanyak mungkin hal-hal yang dapat merintang atau membahayakan kebebasan atau keamanan lalu-lintas jalan, namun ketentuan ini dapat dipergunakan sebagai dasar untuk menuntut peristiwa-peristiwa yang belum diatur secara tegas dalam Undang-Undang ini.

Masalah yang timbul adalah :

- A. Dapatkah ketentuan ini dipergunakan secara langsung sebelum ada peraturan pelaksanaan?

B. Dapatkah ketentuan ini dipergunakan sebagai dasar untuk mengisi kekosongan-kekosongan yang ada pada Undang-Undang nomor 3 tahun 1965 dan Peraturan Pemerintah nomor 28 tahun 1951 ?

Pada tahun 1980 terbit Undang-Undang nomor 13 tahun 1980 tentang Jalan. Undang-Undang itu bertujuan untuk menjamin terselenggaranya peranan jalan serta pembinaannya secara konsepsional dan menyeluruh, dengan cara mengatur hal ikhwal jalan. Dari sudut asas perundang-undangan, Undang-Undang yang baru meniadakan Undang-Undang lama apabila terdapat pertentangan, walaupun peniadaan tidak dinyatakan secara eksplisit. Ternyata bahwa banyak, hal-hal yang harus diatur dengan Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden, belum ada, sehingga menimbulkan kerancuan. Misalnya, pengelompokan jalan menurut peranan yang terdiri dari Jalan Arteri, Jalan Kolektor dan Jalan Lokal yang berkaitan dengan volume kendaraan dan kecepatannya, belum diatur dengan Peraturan Pemerintah. Disamping itu ada pengelompokan jalan menurut wewenang pembinaan yang terdiri dari Jalan Nasional, Jalan Daerah dan Jalan Khusus, yang ternyata juga belum diatur oleh suatu Peraturan Peme-

rintah. Selanjutnya terdapat jenis jalan lain yakni Jalan Tol yang merupakan alternatif lintas jalan umum yang ada. Menurut Undang-Undang Jalan Tol harus mempunyai spesifikasi yang lebih tinggi daripada lintas jalan umum yang ada. Salah satu masalah yang timbul adalah bagaimana hubungannya dengan Undang-Undang nomor 3 tahun 1965 ? Misalnya, Undang-Undang nomor 13 tahun 1980 ini juga memuat ancaman hukuman bagi mereka yang melakukan perbuatan yang mengakibatkan terganggunya peranan jalan (yang hampir senada dengan pasal 2 ayat 1 Undang-Undang nomor 3 tahun 1965). Ancaman pidana kurungan adalah sama, yakni maksimal tiga bulan, akan tetapi pidana denda berbeda, yaitu menurut Undang-Undang nomor 3 tahun 1965 maksimal Rp. 10.000,—, sedangkan menurut Undang-Undang nomor 13 tahun 1980 Rp. 150.000,—.

Dengan demikian, maka hal-hal yang mungkin merupakan gangguan terhadap penegakan hukum lalu lintas, khusus mengenai perundang-undangannya adalah, sebagai berikut :

- A. Ketidak jelasan makna dan arti ketentuan
- B. Adanya kekosongan karena belum ada peraturan pelaksanaan

sebagaimana diperintahkan oleh Undang-Undang

- C. Tidak sinkronnya perundang-undangan secara vertikal dan horizontal.

Ulasan mengenai faktor mentalitas atau kepribadian penegak hukum akan dibatasi pada polisi saja. Mentalitas atau kepribadian mencakup unsur-unsur, sebagai berikut :

- A. Pola interaksi sosial
- B. Sistem nilai-nilai
- C. Pola berfikir
- D. Sikap
- E. Pola perilaku
- F. Sistem kaidah-kaidah.

Hal-hal tersebut tercermin dalam apa yang lazimnya disebut sebagai "kebudayaan polisi" ("cop-culture") yang akan dijelaskan di bawah ini.

Kebudayaan polisi merupakan hasil suatu proses yang melembaga dalam diri lembaga kepolisian dan anggota-anggotanya. Apabila kepribadian manusia pada umumnya dipengaruhi oleh faktor-faktor yang berasal dari dirinya dan lingkungan terdekatnya, lingkungan pendidikan formal dan tempat bekerja, serta lingkungan sosial luas, maka polisi juga dipengaruhi oleh faktor-faktor tersebut.

Walaupun faktor-faktor yang berasal dari dirinya dan lingkungan terdekat (misalnya, keluarga, kerabat, dan seterusnya) dan faktor-faktor yang berasal dari lingkungan sosial luas berpengaruh, akan tetapi ada kecenderungan bahwa pendidikan formal dan lingkungan kerja mempunyai pengaruh yang lebih besar. Pendidikan formal setelah tingkat menengah sangat berpengaruh pada pembentukan kepribadian seseorang, oleh karena hasil pendidikan formal itulah yang memberikan modal dasar untuk mengembangkan karier yang dipilihnya.

Sebagai unsur Angkatan Bersenjata, pendidikan formal yang dialami oleh polisi sangat menekankan pada disiplin dan hierarki dalam kelompok sosial. Pola disiplin dan hierarki ketat itu nantinya merupakan aturan yang melembaga dalam pekerjaan sehari-harinya sebagai polisi, setelah menamatkan pendidikannya.

Dalam melaksanakan pekerjaannya, lazimnya polisi harus memperhatikan pelbagai faktor sekaligus. Pertama-tama yang harus diperhatikan adalah faktor kewibawaan, yang kedua bahaya yang dihadapi, dan yang ketiga adalah untuk senantiasa bersikap tindak secara efektif dan efisien. Ketiga faktor itu tidak selalu muncul se-

cara serasi, sehingga kadang-kadang usaha untuk menyeraskannya merupakan suatu beban atau tekanan yang dirasakan sangat berat bagi polisi. Mengapa ketiga faktor tersebut yang dianggap sangat penting? Tidak lain, oleh karena polisi sebenarnya berperan sebagai mediator antara pelbagai kekuatan yang nyata dalam masyarakat. Kekuatan-kekuatan itu sebenarnya mencerminkan segi-segi kehidupan kemasyarakatan yang berkisar antara hal yang baik dan yang buruk.

Usaha-usaha untuk menyeraskan faktor kewibawaan, bahaya dan efektivitas serta efisiensi, tidak jarang dilandaskan pada keberanian untuk mengambil risiko. Faktor risiko yang disertai pertimbangan matang untuk berdiskresi biasanya akan menghasilkan hal yang baik dan benar. Akan tetapi terlalu berani atau terlalu takut mengambil risiko berarti menghasilkan korban. Yang menjadi korban mungkin diri polisi sendiri atau warga masyarakat yang harus dilindunginya.

Pelbagai faktor yang dijelaskan secara ringkas itu pada akhirnya menghasilkan kebudayaan polisi. Sebenarnya dalam konteks kebudayaan umum, kebudayaan polisi merupakan suatu kebudayaan khusus ("sub-culture"). Walaupun merupa-

kan kebudayaan khusus, akan tetapi keadaan dan prosesnya tidak selalu serasi dengan kebudayaan umum. Kadang-kadang kebudayaan polisi merupakan suatu kebudayaan yang bertentangan dengan kebudayaan umum ("counter-culture"). Misalnya, agar sikap-tindaknya mewujudkan efektivitas dan efisiensi, maka kadang-kadang faktor adanya kaidah hukum terpaksa "dilanggar". Atau, berpegang teguh pada kaidah-kaidah hukum kadang-kadang dianggap sebagai faktor yang menghambat tercapainya efektivitas dan efisiensi, sehingga diperlukan diskresi.

A. Orientasi pada tugas

Salah satu tugas polisi adalah memberantas atau menekan kejahatan dalam bentuk apapun juga, yang mengganggu keamanan dan ketertiban dalam masyarakat. Orientasi ini merupakan salah satu penyebab timbulnya rasa "rindu" pada polisi. Akan tetapi apakah orientasi pada tugas senantiasa baik dan benar? Ini merupakan masalah lain.

Orientasi pada tugas merupakan motivasi untuk melakukan sesuatu atau beraksi. Motivasi itu disertai keinginan kuat untuk menyelesaikan tugas secara efektif dan efisien. Ketetnya disiplin dan hierarki ka-

dang-kadang mengakibatkan orientasi pada tugas dilaksanakan secara berlebih-lebihan. Ajaran yang telah melembaga bahwa perintah harus dilaksanakan, merupakan salah satu penyebab bahwa orientasi pada tugas kadang-kadang ditafsirkan secara "mutlak".

Yang lebih berbahaya lagi adalah, apabila orientasi pada tugas terutama dilandaskan pada penggunaan kekerasan secara sah. Polisi adalah penegak hukum yang diberi wewenang (sah) untuk melakukan kekerasan dan menggunakan senjata pada saat-saat tertentu.

Pola orientasi pada tugas ini menghasilkan pelbagai persepsi pada diri warga-warga masyarakat. Di satu pihak hal itu menghasilkan semacam apatisisme, yakni sikap masa bodoh atau menghindarkan diri sebanyak mungkin untuk berurusan dengan polisi. Di pihak lain, mungkin timbul simpati, apabila orientasi pada tugas itu tidak semata-mata didasarkan pada tujuan utama "menaklukkan musuh" atau "menang perang" sebagaimana halnya dengan orientasi pada tugas di kalangan anggota Angkatan Perang.

Sikap mencurigai

Lingkungan sosial kehidupan bersama tidak selalu ramah; bahaya yang mengendap dan yang nyata

ada dimana-mana. Didalam melaksanakan tugasnya polisi menghadapi beraneka ragam bahaya, baik yang mengendap maupun yang nyata. Bahaya itu harus dihadapi secara efektif dan efisien serta dengan mempertahankan kewibawaannya. Hal ini mengakibatkan, bahwa polisi (mau tidak mau) harus mencurigai gejala-gejala yang dihadapinya.

Sikap mencurigai gejala-gejala yang dihadapi senantiasa harus disertai dengan kesiap-siagaan untuk mencegah atau mengatasi bahaya. Sudah tentu bahwa sikap mencurigai tersebut juga mengenal taraf atau derajat tertentu. Di daerah yang terkenal rawan, sikap mencurigai harus ditingkatkan, akan tetapi sikap itu tidak boleh tampak dari luar. Sebaliknya di wilayah yang dikenal rendah tingkat kerawannya, sikap mencurigai mungkin dapat diturunkan derajatnya. Akan tetapi sikap mencurigai senantiasa harus ada, oleh karena bahaya ada dimana-mana.

Salah satu segi positif sikap mencurigai adalah, bahwa polisi senantiasa akan siap menghadapi bahaya. Akan tetapi segi negatifnya adalah bahwa sikap mencurigai itu akan menghasilkan kecenderungan untuk menafsirkan suatu gejala hanya dari segi luarnya saja. Misalnya, ciri-ciri seseorang yang

jahat tampak dari keadaan fisiknya dan tingkah-lakunya (yang mencurigakan). Orang yang mempunyai ciri-ciri fisik sebaliknya, tidak perlu begitu diperhatikan, oleh karena tampaknya tidak ada bahaya yang potensial. Isi buku dan mutunya tidak dapat dilihat dari baik-buruknya sampul buku itu. Demikian pula halnya dengan ciri-ciri gejala-gejala tidak selalu universal, akan tetapi tidak jarang ciri-ciri itu bersitat spesifik sehingga harus dihadapi secara kasuistik.

B. Isolasi dan solidaritas

Sebagaimana disinggung di muka, polisi bukan Angkatan Perang. Akan tetapi polisi mempunyai kekuasaan untuk menggunakan kekerasan dan senjata dalam keadaan-keadaan tertentu, sehingga kekuasaan tersebut menjadi wewenang yang sah. Kecuali itu, polisi mempunyai ciri-ciri Angkatan Perang tertentu, walaupun bukan merupakan Angkatan Perang.

Kiranya jelas bahwa polisi juga bukan merupakan golongan masyarakat umum. Warga masyarakat pun mempunyai persepsi demikian, sehingga mereka mengharapkan bahwa dalam sikap tindaknya polisi melindungi warga masyarakat umum atau biasa.

Polisi melindungi warga masyarakat, antara lain, dengan membe-

rantas atau menanggulangi kejahatan yang merupakan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam melakukan tugasnya itu polisi senantiasa harus siap menghadapi bahaya dengan tetap mempertahankan kewibawaannya.

Hal-hal tersebut mengakibatkan bahwa polisi sebenarnya terisolasi kehidupannya, hal mana mengakibatkan bahwa ada rasa solidaritas antara mereka sebagai kelompok. Polisi kadang-kadang dianggap sebagai minoritas yang disatu pihak "dirindui" akan tetapi dilain pihak "dibenci" oleh masyarakat. Golongan yang agaknya "membenci" polisi dan mengakibatkan meningkatnya taraf isolasi dan solidaritas adalah, antara lain :

1. Penjahat profesional
2. Kelas sosial terendah dalam masyarakat
3. Warga masyarakat yang enggan menyelesaikan konflik diantara mereka sendiri
4. Penegak hukum yang menganggap polisi sebagai saingan
5. Elite kekuasaan yang secara politis mampu menetralisasi kekuasaan polisi
6. Golongan yang anti polisi

Keadaan isolasi dan solidaritas selanjutnya menimbulkan sikap konservatif. Sikap konservatif tersebut didukung oleh pola disiplin

ketat dan hierarki yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Tekanan yang diberikan pada konservatisme tidak jarang merupakan penghalang bagi terjadinya pembaharuan (inovativisme). Padahal konservatisme dan inovativisme merupakan pasangan nilai-nilai yang tidak saling menggantikan, akan tetapi harus diserasikan.

Sesungguhnya sikap solider yang tampak dari luar, tidak mencerminkan keadaan yang sesungguhnya, apabila hal itu ditinjau dari sudut internal. Dalam tubuh organisasi kepolisian juga terdapat faktor-faktor yang agaknya dapat menggoyahkan solidaritas. Hal ini disebabkan, oleh karena dalam organisasi kepolisian juga terdapat endapan bahaya ("hazard") yang berasal dari dalam. Pengkhususan dalam pekerjaan polisi yang kurang benar pengelolaannya menimbulkan cap "jabatan basah" dan "jabatan kering". Pemberian cap demikian akan memperlemah lembaga dan memudahkan patokan peranan yang sebenarnya harus dijadikan pegangan dalam melaksanakan tugas dengan baik dan benar. Kecuali adanya cap "jabatan basah" dan "jabatan kering", maka faktor lain yang mungkin menyebabkan retaknya solidaritas adalah perbedaan latar belakang pendidikan (kepolisian dan non kepolisian)

C. Pragmatisme

Pola pendidikan dan lingkungan pekerjaan mengakibatkan polisi mempunyai keinginan yang kuat untuk bekerja se-pragmatis mungkin. Kesiap-siagaan untuk menghadapi beraneka macam bahaya mendukung sikap pragmatis tersebut yang kadang-kadang menjurus pada sikap anti-teoritis. Sikap demikian tidak sepenuhnya keliru, asalkan ada unsur yang berperan sebagai pemikir untuk memberikan landasan bagi sikap tindak yang serba pragmatis itu.

Sikap pragmatis memang diperlukan, oleh karena warga masyarakat yang berurusan dengan polisi tidak jarang kurang "sabar". Akan tetapi kadang-kadang kurang sabarnya warga masyarakat juga disebabkan karena sikap polisi yang terlalu pragmatis, halmana malahan menimbulkan proses yang berbelit-belit. Pola berfikir teoritis tampaknya memperlambat proses, apabila dipandang dari sudut pola berpikir yang sudah melembaga pragmatisnya. Pola berpikir teoritis sama sekali tidak bertujuan memperlambat proses, akan tetapi mencari jalan keluar yang ringkas namun mempunyai landasan yang kuat, sehingga sulit digoyahkan.

Sesungguhnya sikap pragmatis tersebut menghasilkan pelbagai tipe

polisi, yang secara sederhana dapat diklasifikasikan dalam golongan-golongan, sebagai berikut :

1. Golongan polisi yang menekankan pada tugas menindak belaka. Polisi yang menganut pola ini lebih mementingkan tujuan tugasnya, walaupun harus menyimpang dari kaidah-kaidah hukum yang berlaku. Masalah keadilan merupakan hal yang kurang penting, asalkan tugasnya selesai. Bekerja secara pragmatis merupakan prioritas pertama, oleh karena sifatnya yang serba konkrit dan langsung. Salah satu akibatnya adalah bahwa golongan ini mempunyai sifat konservatif yang kuat.
2. Golongan idealis, yang beranggapan bahwa lembaga kepolisian merupakan suatu profesi. Polisi yang profesional adalah polisi yang mengalami pendidikan formal khusus untuk mendapatkan pengetahuan dan keterampilan, sehingga dapat memberikan jasa profesional yang diperlukan oleh warga masyarakat. Polisi yang profesional harus bekerja atas dasar (kode) etik yang diciptakan untuk mempertahankan dan mengembangkan profesi. Dengan demikian polisi tidak hanya bertugas memberantas kejahatan, akan tetapi juga untuk mengadakan sosialisasi dalam masyarakat.
3. Golongan realis yang secara sinis menganggap bahwa masyarakat senantiasa dalam keadaan kacau. Pola berpikir demikian biasanya menjalar menjadi persepsi bahwa polisi sebagai organisasi juga kurang berfungsi, oleh karena kelemahan-kelemahan yang menyolok dalam tubuh organisasinya.
4. Golongan optimistis yang cenderung menyukai pekerjaan kepolisian yang bersifat persuasif non-kriminal. Klasifikasi tersebut diatas sudah tentu tidak merupakan penggolongan yang mutlak. Dalam kenyataan terdapat bentuk-bentuk campuran. Akan tetapi dengan adanya klasifikasi tersebut, maka tampak bahwa proses bekerjanya polisi kadang-kadang mengalami hambatan dari dalam tubuh organisasi kepolisian yang berisikan golongan-golongan tersebut, yang tidak mustahil sulit untuk dikompromikan.

Apabila uraian tersebut diatas ditelaah secara saksama, maka akan tampak bahwa yang lebih ditonjolkan adalah faktor-faktor yang menyebabkan polisi "dibenci"

warga masyarakat. Usaha untuk menetralisasi faktor-faktor itu jauh lebih sulit daripada usaha memperkuat faktor-faktor yang menyebabkan "kerinduan" pada polisi. Inilah yang merupakan salah satu alasan mengapa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya "kebencian" harus ditonjolkan.

Dengan demikian, tidaklah mustahil bahwa "kerinduan" pada polisi kadang-kadang terjadi karena terpaksa. Tidak ada kekuatan lain yang dapat melindungi warga masyarakat kecuali polisi, sehingga mau tidak mau apabila ada gangguan keamanan dan ketertiban, warga masyarakat berpaling pada polisi.

Usaha untuk menetralisasi faktor-faktor yang negatif (menimbulkan kebencian) mungkin dapat dilakukan dengan cara-cara yang bervariasi, mengingat bahwa masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang majemuk dan polisi sendiri sebagai suatu organisasi juga tidak sepenuhnya seragam. Cara-cara itu adalah, sebagai berikut :

1. Untuk masyarakat luas :

a. Penyuluhan yang sinambung mengenai tugas-tugas polisi dengan penekanan pada tugas-tugas untuk memelihara keda-maian dalam masyarakat yang tidak selalu harus melalui proses penindakan.

b. Ajakan kepada warga masyarakat untuk ikut serta membantu polisi dalam melaksanakan tugas-tugasnya yang tidak hanya terbatas pada pemberantasan kejahatan belaka.

2. Untuk polisi :

a. Usaha untuk senantiasa menyesuaikan kebudayaan polisi dengan kebudayaan umum dan kebudayaan khusus lainnya

b. Kerjasama dengan penegak hukum lainnya, terutama ditingkat menengah dan bawah, dengan meniadakan persaingan yang didasarkan pada prasangka dan kedudukan belaka

c. Peningkatan kepekaan terhadap masalah-masalah kemasyarakatan, baik yang nyata maupun yang potensial

Walaupun seringkali dianggap tidak begitu penting, fasilitas mempunyai peranan tersendiri dalam proses penegakan hukum. Fasilitas ini mencakup perangkat lembut dan perangkat keras yang saling berkaitan dengan eratnya. Perencanaan tenaga manusia yang merupakan bagian dari perangkat lembut, misalnya, tidak dapat diabaikan begitu saja. Apalagi bagi hal-hal yang berkaitan dengan penegakan hukum lalu lintas. Jumlah petugas lalu lintas yang bertugas di jalan raya mempunyai pengaruh

yang besar terhadap derajat kepatuhan pemakai jalan, oleh karena masih adanya anggapan yang kuat, bahwa petugas lalu lintas adalah hukum lalu lintas.

Kurangnya dukungan perangkat keras, misalnya karena soal anggaran yang serba terbatas, akan mengakibatkan efektivitas penegakan hukum menurun. Penegakan hukum lalu lintas tidak mungkin terlaksana sepenuhnya hanya karena adanya perintah, akan tetapi tanpa adanya sarana yang memadai. Kadang-kadang keadaan demikian menurunkan kewibawaan petugas lalu lintas, oleh karena mengharapkan imbalan-imbalan tertentu dari masyarakat, yang sebenarnya tidak perlu terjadi.

Faktor masyarakat dan kebudayaan memegang peranan yang sangat penting. Hal ini disebabkan, oleh karena taraf kesadaran hukum dan kepatuhan hukum merupakan tolok ukur efektivitas hukum dalam masyarakat. Mengenai hal ini akan dijelaskan dalam bagian tersendiri, oleh karena pentingnya.

Pada bidang kebudayaan, yang penting adalah budaya-budaya tertentu yang dianut oleh masyarakat. Masyarakat Indonesia pada umumnya menganut budaya malu ("shame culture"), sedangkan masyarakat Jepang, misalnya, meng-

anut budaya rasa bersalah ("guilt culture"). Pada budaya malu, rasa bersalah baru akan timbul apabila ada rasa malu pada seseorang karena melakukan perbuatan-perbuatan tertentu (yang biasanya kurang terpuji). Rasa malu itupun baru timbul apabila diketahui oleh orang banyak. Apabila tidak, maka rasa malu tidak akan timbul, sehingga rasa bersalahpun tidak akan muncul. Oleh karena itu, yang penting adalah menimbulkan rasa malu dahulu, oleh karena kalau rasa bersalah yang ditimbulkan lebih dahulu ada kecenderungan untuk mengadakan perlawanan. Konsepsi kesadaran dan kepatuhan hukum

Kesadaran hukum berarti suatu proses penilaian terhadap hukum yang berlaku atau hukum yang dikehendaki. Setiap manusia yang normal mempunyai kesadaran hukum; masalahnya adalah taraf kesadaran hukum tersebut, yakni ada yang tinggi, sedang dan rendah. Tolok ukur taraf-taraf kesadaran hukum itu adalah, sebagai berikut :

- A. Pengetahuan mengenai hukum
- B. Pemahaman terhadap hukum
- C. Sikap terhadap hukum
- D. Perilaku hukum.

Seseorang dianggap mempunyai taraf kesadaran hukum yang tinggi

apabila perilaku nyatanya sesuai dengan hukum yang berlaku. Dengan demikian, maka taraf kesadaran hukum yang tinggi didasarkan pada kepatuhan hukum, yang menunjukkan sampai sejauh manakah perilaku nyata seseorang serasi dengan hukum yang berlaku. Oleh karena itu konsep kesadaran hukum tidak mungkin dipisahkan dari kepatuhan hukum.

Akan tetapi tidak setiap orang yang mematuhi hukum pasti mempunyai kesadaran hukum yang tinggi. Hal ini disebabkan, oleh karena faktor-daktor penyebab terjadinya kepatuhan hukum harus pula dipertimbangkan. Faktor-faktor yang menyebabkan orang mematuhi hukum berkisar pada hal-hal, sebagai berikut :

- A. Rasa takut pada sanksi yang akan dijatuhkan apabila hukum dilanggar
- B. Untuk memelihara hubungan baik dengan penguasa
- C. Untuk memelihara hubungan baik dengan rekan-rekan sekelompok
- D. Oleh karena kepentingan pribadi terjamin oleh hukum
- E. Oleh karena hukum sesuai dengan nilai-nilai yang dianut, terutama nilai-nilai ketertiban dan ketenteraman.

Derajat kepatuhan tertinggi adalah

apabila ketaatan itu timbul, oleh karena hukum yang berlaku adalah sesuai dengan nilai-nilai yang dianut. Disinilah letak hubungan antara taraf kesadaran hukum yang tinggi dengan kepatuhan hukum. Mengapa demikian ?

Apabila seseorang mematuhi hukum hanya karena takut pada sanksinya (apabila melanggar), maka salah satu akibatnya adalah bahwa penegakan hukum tersebut senantiasa harus diawasi. Apabila tidak ada pengawasan, maka dianggap tidak ada hukum. Gejala inilah yang tampaknya berlaku bagi kehidupan berlalu lintas di Indonesia pada umumnya. Keadaan demikian timbul, karena sebab-sebab, sebagai berikut :

- A. Masyarakat mengartikan hukum sebagai petugas, sehingga baik buruknya hukum senantiasa tergantung pada pola perilaku nyata petugas yang menegakkan hukum.
- B. Masih ada kecenderungan untuk lebih mementingkan penindakan.
- C. Kemampuan yang relatif rendah dalam penguasaan aturan-aturan lalu lintas dari sudut petugas dan tidak terlatih untuk menerapkan diskresi dengan benar apabila diperlukan.

D. Persepsi penegak hukum lalu lintas bahwa mereka merupakan kelas sosial tersendiri dalam masyarakat.

kupi dalam menghadapi kenyataan sehari-hari di jalan raya, yang ditambah dengan taraf heterogenitas tertentu pemakai jalan raya.

P e n u t u p.

Dimuka telah dijelaskan beberapa hal yang secara teoritis dianggap penting dalam proses penegakan hukum lalu lintas yang adil. Tujuannya adalah untuk menambah pengetahuan secara teoritis, oleh karena kemampuan di bidang praktis belaka tidak akan mencu-

Untuk Indonesia, maka kunci utama terletak pada mentalitas atau kepribadian penegak hukum, oleh karena masih ada anggapan yang kuat bahwa hukum adalah petugas. Segala sesuatu yang berkaitan dengan penegakan hukum yang adil, tercermin dari pola perilaku nyata penegak hukum tersebut.

DEALER RESMI KENDARAAN MITSUBISHI

C.V. Prambanan motors

JL. ADISUCIPTO KM 7,3 PHONE : 2564, 5566
TELEX : 25224 PRAMOT IA - YOGYAKARTA