

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Lalu lintas merupakan subsistem dari ekosistem kota, berkembang sebagai bagian kota karena naluri dan kebutuhan penduduk untuk bergerak atau menggunakan transportasi untuk memindahkan orang dan atau barang dari suatu tempat ke tempat lainnya. Naluri dan keinginan penduduk untuk mengadakan perjalanan atau memindahkan barang sifatnya umum tersebut selalu menimbulkan masalah dan juga bersifat umum dalam transportasi kota. Akan tetapi di sisi lain terdapat pengaruh tertentu yang mengakibatkan terjadinya gangguan terhadap ketentraman kehidupan manusia. Kenyataan menunjukkan betapa banyaknya kecelakaan lalu lintas terjadi setiap hari yang mengakibatkan hilangnya manusia, cideranya manusia dan kerugian secara material.

Salah satu penyebabnya ada pada faktor pengemudi maupun pemakai jalan yang tidak memperhatikan segi keamanan berkendara seperti tidak mengenakan helm saat mengendarai kendaraan bermotor beroda dua. Walau demikian kebanyakan pengemudi menyadari akan bahaya yang dihadapi apabila mengendarai tanpa menggunakan helm. Akan tetapi di dalam kenyataannya tidak sedikit pengemudi yang melakukan hal itu. Hal ini tentu melanggar Pasal 106 ayat 8 Undang-undang No.22 Tahun 2009 yang merumuskan :“Setiap orang yang

mengemudikan Sepeda Motor dan Penumpang Sepeda Motor wajib mengenakan helm yang memenuhi standar nasional Indonesia.”<sup>1</sup>

Tidak semua orang menyadari betapa pentingnya mengenakan helm standar dalam berkendara. Diharapkan peraturan yang ada dapat menjadi pedoman dalam mengantisipasi terjadinya kecelakaan yang dapat mengakibatkan kerugian materi maupun korban jiwa. Diperlukan perencanaan yang matang dan terarah, agar tujuan yang diinginkan oleh masyarakat luas dapat tercapai.

Pada dasarnya manusia normal memiliki kesadaran akan hukum, hanya saja tingkat kesadarannya yang berbeda-beda. Salah satu jenis pelanggaran yang sering dilakukan pengemudi kendaraan adalah pada waktu mengendarai sepeda motor pengemudi tidak mengenakan helm. Salah satunya adalah *Abdi Dalem*<sup>2</sup>. *Abdi dalem* adalah pegawai Keraton. Jabatan *Abdi Dalem* merupakan sebuah jabatan yang unik di mata masyarakat umum. Menjadi seorang yang mengabdikan dirinya kepada Kraton tentunya tidak mudah. Dibutuhkan keikhlasan dan keteguhan hati yang tinggi. Keraton *Ngayogyakarta* dapat dikatakan sebagai satu-satunya kerajaan yang masih berdiri di Negara Indonesia. Budaya masyarakat kraton masih sangat terasa pada daerah Yogyakarta.

Dalam kehidupan sehari-hari sering ditemui para *Abdi Dalem* yang tidak mengenakan Helm saat mengendarai Sepeda Motor. Para *Abdi Dalem* tersebut

---

<sup>1</sup> [www.polri.go.id](http://www.polri.go.id) Undang-undang No.22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, 20 Maret 2012

<sup>2</sup><http://www.kamusbesar.com/46675/abdidalem> diakses pukul 11.26 WIB 15 oktober 2012

hanya mengenakan *Blangkon* di kepala yang merupakan tutup kepala yang dibuat dari batik dan digunakan oleh kaum pria sebagai bagian dari pakaian tradisional Jawa<sup>3</sup>. *Blangkon* bukanlah merupakan alat pengaman saat berkendara.

Selain Abdi Dalem sering juga ditemui pengendara sepeda motor lain yang tidak mengenakan helm saat berkendara beberapa contohnya adalah Prajurit Kraton. Pada perayaan *Grebeg* atau *Garebek*<sup>4</sup> di Yogyakarta. Sering ditemui para Prajurit Kraton yang mengendarai sepeda motor tanpa mengenakan helm, Mereka hanya mengenakan perlengkapan busana yang berada di kepala yang bukan merupakan sarana keselamatan dalam berkendara. Selain itu adalah Ibu-ibu yang akan menghadiri hajatan. Ibu-ibu tersebut dengan menggunakan pakaian Adat Jawa lengkap dengan sanggul yang melekat di kepala mereka. Mereka terkadang tidak mengenakan helm saat mengendarai sepeda motor atau saat membonceng.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan tindakan hal tersebut merupakan pelanggaran hukum lalu lintas<sup>5</sup>. Tetapi sering ditemui pihak berwenang, Dalam hal ini Polisi Lalu Lintas (POLANTAS) seperti membiarkan hal tersebut di atas. Tindakan tersebut termasuk dalam tindakan diskresi.

Hal seperti ini dapat menimbulkan diskriminasi bagi pengguna jalan lain dalam hal ini pengendara kendaraan bermotor yang tidak mengetahui adanya

---

<sup>3</sup> <http://www.kamusbesar.com/4119/belangkon> 15 Oktober 2012 pukul 11.27 WIB

<sup>4</sup> *Ibid.* /11704/garebek 24 Oktober 2012 pukul 19.00 WIB

<sup>5</sup> [www.polri.go.id](http://www.polri.go.id), *Op. Cit.*, pasal 291. hlm. 133,20 Maret 2012 pukul 19.34 WIB

diskresi yang dilakukan Polisi Lalu Lintas. Pengendara Sepeda motor yang bukanlah seorang Abdi Dalem atau yang disebutkan dalam contoh-contoh sebelumnya jika tidak mengenakan helm akan ditilang oleh Polisi, sedangkan Abdi Dalem Keraton dan pengendara sepeda motor seperti dalam contoh yang sudah disebutkan sebelumnya yang mengendarai sepeda motor tanpa mengenakan helm tidak ditilang. Hal tersebut yang selama ini menjadi pertanyaan bagi beberapa orang.

Sikap penegak hukum merupakan kecenderungan untuk melakukan atau tidak berbuat. Dalam melakukan tugas-tugasnya, tidak jarang penegak hukum melaksanakan diskresi. Diskresi merupakan pengambilan keputusan untuk mengatasi masalah yang dihadapi dengan tetap berpegang pada peraturan. Walaupun ada diskresi yang memungkinkan tanpa berpegang pada peraturan, karena belum ada peraturannya.

Penerapan diskresi mempunyai latar belakang dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

1. Apabila penegak hukum bertindak, apakah ada pihak-pihak lain yang akan mengalami gangguan.
2. Adakah yang dirugikan atau tidak.
3. Apabila dilakukan tindakan tertentu, apakah akan dihasilkan situasi yang lebih baik daripada sebelumnya.
4. Apabila penegak hukum terpaksa melanggar perintah atasan untuk memperbaiki keadaan, dan akibatnya bagaimana.
5. Bagaimana menghadapi gangguan keamanan di jalan raya dalam keadaan tidak bertugas.

6. Bagaimana menindak pihak yang bersalah yang ternyata masih mempunyai hubungan kekerabatan dengan atasan atau rekan sekerjanya.
7. Apakah yang diharapkan dari penegak hukum di jalan raya?<sup>6</sup>

Diskresi Kepolisian adalah suatu tindakan pihak yang berwenang berdasarkan hukum untuk bertindak pasti atas dasar situasi dan kondisi, menurut pertimbangan dan keputusan nuraninya sendiri. Pasal 18 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia merumuskan :“Untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.”<sup>7</sup>

Pengendara motor yang tidak mengenakan helm tidak lepas dari dampak kecelakaan. Tanpa adanya alat pengaman saat mengendarai motor seperti helm dapat memperbesar dampak saat kecelakaan terjadi. Kecelakaan selain mendatangkan kerugian materi kecelakaan lalu lintas juga mengakibatkan kerugian yang lebih besar yaitu korban jiwa. Korban kecelakaan lalu lintas dapat berupa luka ringan, luka berat atau cacat seumur hidup dan meninggal dunia.

Pihak – pihak yang bertanggungjawab atas keselamatan penggunaan jalan raya telah berusaha sekuat tenaga untuk menanggulangi kecelakaan lalu lintas. Berbagai peraturan telah disusun dan diterapkan yang disertai dengan penyuluhan, kualitas kendaraan dan jalan raya ditingkatkan, serta bermacam – macam kegiatan

---

<sup>6</sup> Soerjono soekanto, 1990, *Polisi dan lalu lintas*, Mandar Maju, Cetakan pertama, Bandung, hlm.6

<sup>7</sup>[http://www.kontras.org/uu\\_ri\\_ham/UU%20Nomor%202%20Tahun%202002%20tentang%20Kepolisian%20Negara%20Republik%20Indonesia.pdf](http://www.kontras.org/uu_ri_ham/UU%20Nomor%202%20Tahun%202002%20tentang%20Kepolisian%20Negara%20Republik%20Indonesia.pdf), Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, hlm.9 tanggal 15 oktober 2012 11.36 WIB

dilakukan untuk menjaga jangan sampai jatuh korban maupun kemerosotan materi. Faktor lainnya, konstruksi jalan yang kurang baik, kendaraan yang tidak memenuhi syarat, rambu – rambu lalu lintas yang tidak jelas, dan lain sebagainya. Helm standar misalnya, merupakan suatu sarana pengaman keselamatan bagi manusia dalam berkendara di jalan raya untuk menghindarkan dari dampak kecelakaan yang lebih buruk.

Dalam hal ini pihak yang berwenang adalah Polisi Lalu Lintas (POLANTAS). Selanjutnya, tugas dan fungsi Polri tersebut, diperinci pada pasal 12 Undang-undang No.22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, meliputi 9 hal yakni :

1. Pengujian dan penerbitan SIM kendaraan bermotor.
2. Pelaksanaan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor.
3. Pengumpulan, pemantauan, pengolahan, dan penyajian data lalu lintas dan angkutan jalan.
4. Pengelolaan pusat pengendalian sistem informasi dan komunikasi lalu lintas dan angkutan jalan.
5. Pengaturan, penjagaan, pengawalan dan patroli lalu lintas.
6. Penegakan hukum meliputi penindakan pelanggaran dan penanganan kecelakaan lalu lintas.
7. Pendidikan berlalu lintas.
8. Pelaksanaan manajemen dan rekayasa lalu lintas.
9. Pelaksanaan manajemen operasional lalu lintas.<sup>8</sup>

Polisi lalu lintas adalah unsur pelaksana yang bertugas menyelenggarakan tugas kepolisian mencakup penjagaan, pengaturan, pengawalan dan patroli, pendidikan masyarakat dan rekayasa lalu lintas, registrasi dan identifikasi pengemudi atau kendaraan bermotor, penyidikan kecelakaan lalu lintas dan

---

<sup>8</sup> [www.polri.go.id](http://www.polri.go.id) Undang-undang No.22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, pasal 12, hlm 12,20 Maret 2012 19.25 WIB

penegakan hukum dalam bidang lalu lintas, guna memelihara keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas.

Dalam berlalu lintas pun setiap orang yang menggunakan jalan raya harus mematuhi setiap rambu-rambu yang ada seperti yang telah diatur dalam Perundang-undangan dan tidak memandang dari segi ekonomi, budaya, jabatan, tingkatan, dan lain sebagainya.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk mengangkat judul: **“Diskresi Penegakan Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Terhadap Pengendara Sepeda Motor Yang Tidak Mengenakan Helm Di Yogyakarta”**

## **B. Rumusan Masalah**

Dari Latar Belakang yang sudah diuraikan, maka dengan itu dapat dirumuskan masalahnya sebagai berikut :

Apakah yang menjadi bahan pertimbangan polisi lalu lintas dalam melakukan diskresi penegakan Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terhadap pengendara sepeda motor yang tidak mengenakan helm di Yogyakarta?

## **C. Tujuan Penelitian**

Suatu kegiatan penelitian, pastilah mempunyai tujuan yang diharapkan dapat tercapai. Adapun penelitian yang dilakukan oleh penulis mempunyai tujuan sebagai berikut:

Untuk mengetahui hal yang menjadi bahan pertimbangan polisi dalam melakukan diskresi penegakan Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terhadap pengendara sepeda motor yang tidak mengenakan helm di Yogyakarta.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat teoritis

- a. Memberikan sumbangan penelitian di bidang hukum pada umumnya dan pada Hukum Pidana pada khususnya.
- b. Memberikan sumbangan pengetahuan mengenai diskresi penegakan Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terhadap pengendara sepeda motor yang tidak mengenakan helm standar di Yogyakarta.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan bagi penelitian-penelitian sejenis untuk tahap berikutnya

##### 2. Manfaat praktis

- a. Memberikan sumbangan pengetahuan dan memberikan pemahaman kepada penulis, masyarakat dan mahasiswa lainnya.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pemahaman kepada aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya dalam menegakkan hukum di negara Indonesia.

## E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini berbeda dengan skripsi yang pernah ada, jika terdapat kesamaan bukan merupakan plagiat, hanya pembaharuan, dan pelengkap. Ada beberapa Skripsi yang senada sebagai berikut :

1. Skripsi yang ditulis oleh : Sandra Sandrina Putri/060509492
  - a. Judul : Penyimpangan Dalam Penggunaan Helm Bagi Penegendara Sepeda Motor Khususnya Abdi Dalem Kraton Yogyakarta
  - b. Rumusan Masalah :
    1. Apakah dimungkinkan penyimpangan dalam penggunaan helm bagi pengendara sepeda motor khususnya abdi dalem Kraton Yogyakarta.
    2. Bagaimana peranan hukum pidana terhadap pengguna hel bagi pengendara sepeda motor khususnya abdi dalem Kraton Yogyakarta
  - c. Kesimpulan :

Dimungkinkan adanya penyimpangan terhadap penggunaan helm bagi pengendara sepeda motor khususnya abdi dalem Kraton Yogyakarta, karena Propinsi daerah Istimewa Yogyakarta ini merupakan kota yang sarat akan budaya yang dalam hal dengan adanya para abdi dalem yang bearada di Kraton Yogyakarta sesuai pasal 28 I ayat 3 Undang-Undang dasar 1945 dan Pasal 32 ayat 1 Undang-undang Dasar 1945 dan ditambah Undang-undang nomor 22 tahun 2009 Tentang lalu Lintas dan Angkutan Jalan dikatakan belum dapat mengakomodir seluruh

lapisan masyarakat di Indonesia dengan melihat berbagai macam faktor seperti keudayaan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Skripsi yang ditulis oleh : Angela Novita / 050509194

a. Judul : Upaya Polisi Lalu Lintas Dalam Penanggulangan Pelanggaran Lalu Lintas Oleh Pengendara Sepeda Motor Di Kabupaten Sanggau Provinsi Kalimantan Barat

b. Rumusan Masalah :

1. Bagaimana upaya Polisi Lalu Lintas dalam penanggulangan pelanggaran lalu lintas oleh pengendara sepeda motor di Kabupaten Sanggau Kalimantan Barat?
2. Apa saja kendala yang dihadapi Polisi lalu lintas dalam penanggulangan pelanggaran lalu lintas oleh pengendara sepeda motor di Kabupaten sanggau Kalimantan Barat.
3. Bagaimana Upaya untuk mengatasi kendala yang dihadapi Polisi lalu lintas dalam penanggulangan pelanggaran lalu lintas oleh pengendara sepeda motor di Kabupaten Sanggau Kalimantan Barat?

c. Kesimpulan :

Upaya polisi Berdasarkan Undang-Undang nomor 22 Tahun2009 terutama yang diatur dalam pasal 12 mengenai tugas dan fungsi yaitu dengan melakukan penyuluhan dan pembinaan lalu lintas kepada sopir dan anak-anak usia sekolah, secara rutin mengadakan acarapembuatan SIM masal di sekolah dengan biaya yang lebih terjangkau, menggelar

patroli lalu lintas secara teratur dan pemberian sanksi pada pelanggar sepeda motor sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan. Kendala adalah pada pelaksanaan yaitu sanksi dimana sanksi tersebut masih terdapat pilihan antara kurungan atau denda sehingga masyarakat yang melakukan pelanggaran lalu lintas lebih memilih membayar denda sehingga tidak ada efek jera bagi si pelanggar kurangnya kesadaran masyarakat akan peraturan berlalu lintas, sarana lalu lintas kurang memadai, personel polisi banyak yang kurang menjalankan profesionalisme.

2. Skripsi yang ditulis oleh : Valentinus Pasca Ugama / 050509095
  - a. Judul : Upaya Polisi Dalam Penanggulangan Pelanggaran Lalu Lintas Oleh Pengendara Sepeda Motor Di Kota Yogyakarta
  - b. Rumusan Masalah :
    1. Bagaimanakah Upaya Polisi dalam penanggulangan pelanggaran lalu lintas oleh pengendara sepeda motor di Yogyakarta?
    2. Kendala apa saja yang dihadapi dalam menanggulangi Pelanggaran lalu lintas oleh pengendara sepeda motor?
  - c. Kesimpulan :

Upaya yang dilakukan Polisi Lalu Lintas adalah melakukan sosialisasi Undang-undang nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dengan cara menempelkan tulisan-tulisan yang bertujuan untuk kepentingan masyarakat, Memberi peringatan terhadap pelanggar lalu lintas dan melakukan tilang langsung yang dilakukan

polisi lalu lintas terhadap pelanggar lalu lintas. Kendala yang dihadapi adalah masih kurangnya kesadaran masyarakat dan keterbatasan personel polisi lalu lintas dalam menangani pelanggaran lalu lintas serta sarana dan prasarana yang kurang memadai.

#### F. Batasan Konsep

1. Diskresi adalah pengambilan keputusan untuk mengatasi masalah yang dihadapi, dengan tetap berpegang pada peraturan. Walaupun ada diskresi yang memungkinkan tanpa berpegang pada peraturan, karena belum ada peraturannya.<sup>9</sup>
2. Penegakan adalah proses, cara, perbuatan menegakkan;<sup>10</sup>
3. Pengendara adalah pengendara dapat disebut juga pengemudi. Pengemudi adalah orang yang mengemudikan Kendaraan Bermotor di jalan yang telah memiliki Surat Izin Mengemudi<sup>11</sup>
4. Sepeda motor adalah Kendaraan Bermotor beroda dua dengan atau tanpa rumah-rumah dan dengan atau tanpa kereta samping atau Kendaraan Bermotor beroda tiga tanpa rumah-rumah.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Soerjono soekanto, *Loc. Cit*

<sup>10</sup> <http://kamusbahasaIndonesia.org/penegakan>

<sup>11</sup> [www.polri.go.id](http://www.polri.go.id), Undang-undang No.22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, hlm.4, 20 Maret 2012

<sup>12</sup> *Ibid.*

5. Helm adalah bentuk perlindungan tubuh yang dikenakan di kepala dan biasanya dibuat dari metal atau bahan keras lainnya seperti kevlar, serat resin, atau plastik.<sup>13</sup>

## G. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang akan dilakukan dalam penelitian ini adalah Penelitian Normatif, yaitu yaitu jenis penelitian yang berfokus pada norma-norma hukum yang berlaku dan menggunakan data sekunder sebagai data utama, sedangkan data primer sebagai penunjang.

### 2. Sumber Data

Berdasarkan jenis penelitiannya yaitu penelitian normatif maka sumber data penelitian ini bersumber pada data sekunder. Adapun jenis-jenis data yaitu :

#### a. Bahan hukum Primer yang berupa :

- 1) Skep Menteri Perhubungan Nomor: KM 118/AJ 403/Phb-86
- 2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 20002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- 3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

#### b. Bahan hukum sekunder yang berupa :

---

<sup>13</sup><http://id.wikipedia.org/wiki/Helm> diakses tanggal 15-5-2012 pukul 10.50 WIB

- 1) Makalah, tulisan ilmiah dan situs internet maupun media massa yang ada hubungannya dengan permasalahan yang diteliti dan hasil penelitian berupa definisi dan pendapat hukum.
- 2) Hasil penelitian
- 3) Kamus Besar Bahasa Indonesia

### 3. Metode Pengumpulan Data

Data dalam penelitian hukum ini dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan wawancara secara langsung dengan narasumber.

### 4. Metode Analisis Data

Metode yang digunakan dalam mengolah dan menganalisis data yang diperoleh dalam penelitian adalah analisis Kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami ada atau merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis, sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti serta menggunakan metode berpikir deduktif yaitu pengambilan kesimpulan yang bersifat khusus. Pola pikir ini menarik kesimpulan dimulai dari pernyataan yang bersifat umum menuju pernyataan khusus dengan menggunakan penalaran.

## H. Sistematika Skripsi

### BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, batasan konsep, metode penelitian, serta berisi sistematika penulisan hukum.

### BAB II : DISKRESI POLISI LALU LINTAS DALAM MENEGAKKAN UNDANG-UNDANG LALU LINTAS DAN ANGKUTAN JALAN

Dalam bab ini berisi pembahasan mengenai pengertian POLRI, tugas kewenangan, tugas dan fungsi POLRI dalam penegakan hukum, tinjauan tentang pentingnya diskresi dalam penegakan hukum, pengertian diskresi, factor-faktor yang menjadi bahan pertimbangan dalam diskresi, siapa saja yang mendapat diskresi penggunaan helm saat mengendarai sepeda motor, tinjauan mengenai pentingnya berlalu lintas, hasil penelitian dengan narasumber tentang penegakan hukum bagi pengendara sepeda motor yang tidak mengenakan helm, factor-faktor dan bahan pertimbangan polisi dalam memberikan diskresi terhadap pengendara sepeda motor yang tidak mengenakan helm.

### BAB III : PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran. Dalam kesimpulan berisi tentang uraian yang berkaitan dengan Bab II. Saran merupakan masukan dari penulis mengenai pembahasan yang telah diuraikan.