

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Manusia adalah makhluk yang dinamis dan tidak bisa berdiam diri dalam waktu lama. Mereka selalu ingin bergerak, berpindah, dan melakukan aktivitas. Dimasa modern, aktivitas manusia sangat terbantu dengan adanya teknologi yang memudahkan pergerakan tiap individu. Teknologi tersebut merupakan kendaraan bermotor ditemukan sebagai alat transportasi maka manusia tidak perlu repot kepanasan atau kehujanan ketika bepergian. Waktu tempuh menjadi singkat dan menjadi lebih menyenangkan. Meskipun membawa sejumlah keuntungan, kehadiran kendaraan bermotor juga membawa konsekuensi lain diantaranya penyediaan jalan yang memadai, pengaturan pergerakan kendaraan, dan masalah kecelakaan lalu lintas. Negara berkembang seperti indonesia, kesadaran tertib di jalan raya masih rendah sehingga ditemukan pelanggaran yang dilakukan pengguna jalan terutama pengendara motor dan mobil misalnya berjalan melawan arah, menerobos lampu merah dan tidak menggunakan helm, hal inilah merupakan pemicu terjadinya suatu kecelakaan lalu lintas.

Masalah sikap berlalu lintas sudah merupakan suatu fenomena yang umum terjadi di kota-kota besar di Negara-negara yang sedang berkembang. Persoalan ini sering dikaitkan dengan bertambahnya jumlah penduduk kota yang mengakibatkan semakin meningkatnya aktivitas dan kepadatan di jalan

raya. Lalu lintas kendaraan yang beraneka ragam dan penambahan jumlah kendaraan yang lebih cepat dibandingkan dengan penambahan prasarana jalan yang mengakibatkan berbagai masalah lalu lintas seperti kemacetan dan kecelakaan lalu lintas. Kecelakaan lalu lintas masih menjadi masalah serius di Negara berkembang dan Negara maju. Angka kematian menurut WHO telah mencapai 1.170.694 orang di seluruh dunia. Jumlah ini setara dengan 2,2% dari seluruh jumlah kematian di dunia dan mencapai urutan kesembilan dari sepuluh penyebab kematian.<sup>1</sup>

Dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan jalan, diatur segala ketentuan mengenai pengemudi. Pasal 1 angka 23 undang-undang ini menentukan bahwa pengemudi adalah “orang yang mengemudikan kendaraan bermotor di jalan raya yang telah memiliki surat izin mengemudi”. Adapun mengenai persyaratan pengemudi, diatur dalam Bab VIII, yaitu Pasal 7, pada Pasal 80 bab yang sama juga mengatur mengenai penggolongan surat izin mengemudi (SIM) yang terdiri dari SIM A, SIM B I, SIM B II, SIM C, dan SIM D.<sup>2</sup>

Melihat permasalahan lalu lintas yang kerap kali menimbulkan banyaknya problema dalam masyarakat, diantaranya banyaknya pelanggaran-pelanggaran yang dapat kita temui dalam kehidupan kita sehari-hari, mulai dari pelanggaran rambu-rambu lalu lintas sampai dengan aturan yang ada, sehingga dapat mengganggu ketertiban dalam masyarakat, khususnya terkait masalah penggunaan alat transportasi.

---

<sup>1</sup> <http://id.Wikipedia.org/wiki/KecelakaanLaluLintas>, diakses pada tanggal 29 November 2017 pukul 22.15

<sup>2</sup> Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Penyebabnya terdapat pada faktor-faktor seperti pengemudi maupun pemakai jalan yang lainnya, konstruksi jalan yang kurang baik, kendaraan yang tidak memenuhi syarat, rambu-rambu lalu lintas yang tidak jelas, dan lain sebagainya. Jalan raya misalnya, merupakan suatu sarana bagi manusia untuk mengadakan hubungan antar tempat, dengan mempergunakan berbagai jenis kendaraan baik yang bermotor maupun tidak. Jalan raya mempunyai peranan penting dalam bidang ekonomi, politik, sosial budaya, pertahanan, keamanan dan hukum, serta dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pihak-pihak yang bertanggung jawab 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 dilakukan untuk menjaga jangan sampai jatuh korban maupun kemerosotan materi. Tinjauan utama dari peraturan lalu lintas adalah untuk mempertinggi mutu kelancaran dan keamanan dari semua lalu lintas di jalan-jalan. Identifikasi masalah-masalah yang dihadapi di jalan raya berkisar pada lalu lintas. Masalah-masalah lalu lintas, secara konvensional berkisar pada kemacetan lalu lintas, pelanggaran lalu lintas, kecelakaan lalu lintas, kesabaran dan pencemaran lingkungan. Keadaan kemacetan lalu lintas berarti hambatan proses atau gerak pemakai jalan yang terjadi di suatu tempat. Hambatan dapat terjadi dalam batasbatas yang wajar,

namun mungkin dalam batas waktu yang relatif pendek. Di samping itu mungkin gerakan kendaraan berhenti sama sekali atau *mandeg*.

Aparat penegak hukum dalam hal ini Polisi Lalu Lintas berperan sebagai pencegah (*politie toezicht*) dan sebagai penindak (*politie dwang*) dalam fungsi politik. Di samping itu polisi lalu lintas juga melakukan fungsi regeling (misalnya, pengaturan tentang kewajiban bagi kendaraan bermotor tertentu untuk melengkapi dengan segitiga pengaman) dan fungsi bestuur khususnya dalam hal perizinan atau begunstiging (misalnya, mengeluarkan Surat Izin Mengemudi).<sup>3</sup>

Walau demikian kebanyakan pengemudi menyadari akan bahaya yang dihadapi apabila mengendarai kendaraan dengan melebihi kecepatan maksimal tersebut. Akan tetapi di dalam kenyataannya tidak sedikit pengemudi yang melakukan hal itu. Di dalam menghadapi konflik, maka seseorang biasanya melakukan apa yang disebut displacement yang berwujud sebagai pengalihan sasaran perilaku agresif. Kekhawatiran timbul sebagai akibat dari perasaan akan adanya bahaya dari luar, yang kadang-kadang hanya merupakan anggapan saja dari yang bersangkutan. Tidak jarang manusia mempergunakan mekanisme pertahanannya untuk mengatasi rasa khawatirnya itu, seperti misalnya *acting out* yakni individu yang bersangkutan melakukan tindakan-tindakan *impulsif*. Perilaku semacam ini dapat terjadi pada pengemudi, yang kemudian mengendarai kendaraannya secara liar.

---

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto, 1989, *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-masalah Sosial*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 58

Oleh sebab itu tidaklah berlebih-lebihan untuk mengemukakan beberapa cara penegakan peraturan lalu lintas yang menurut pengalaman akan lebih efisien. Cara yang lazim disebutkan *periodic reinforcement* (penguatan periodik) atau *partial reinforcement* (penguatan sebagian). Cara ini diterapkan apabila terhadap perilaku tertentu, tidak selalu diberi imbalan atau dijatuhi hukuman. Kalau seorang pengemudi sudah terbiasakan menjalani rute jalan raya tertentu, maka ada kecenderungan untuk melebihi kecepatan maksimal. Hal itu disebabkan oleh karena pengemudi menganggap dirinya telah mengenal bagian dari jalan raya tersebut dengan baik. Kalau pada tempat-tempat tertentu dari jalan tersebut ditempatkan petugas patroli jalan raya, maka dia tidak mempunyai kesempatan untuk melanggar batas maksimal kecepatan. Akan tetapi apabila penempatan petugas dilakukan secara tetap, maka pengemudi mengetahui kapan dia harus mematuhi peraturan dan bilamana dia dapat melanggar ketentuan tersebut. Dengan menerapkan cara *periodic reinforcement*, maka ingin ditimbulkan kesan pada pengemudi bahwa di mana-mana ada petugas, sehingga dia akan lebih berhati-hati di dalam mengemudikan kendaraannya, walaupun petugas kadang-kadang ditempatkan di jalan raya tersebut ada kesan bahwa petugas itu selalu ada di situ. Cara ini bertujuan untuk menghasilkan pengemudi yang berperilaku baik. Cara kedua biasanya disebut *conspicuous enforcement*, yang biasanya bertujuan untuk mencegah pengemudi mengendarai kendaraan secara membahayakan. Dengan cara ini dimaksudkan sebagai cara untuk

menempatkan mobil polisi atau sarana lainnya secara menyolok, sehingga pengemudi melihatnya dengan sejelas mungkin. Hal ini biasanya akan dapat mencegah seseorang untuk melanggar peraturan. “Cara ini bertujuan untuk menjaga keselamatan jiwa manusia dan sudah tentu, bahwa kedua cara tersebut memerlukan fasilitas yang cukup dan tenaga manusia yang mampu serta terampil.

Di jaman sekarang ini bukan hanya orang dewasa yang melakukan pelanggaran lalu lintas tetapi juga anak sekolah yang masih di bawah umur, tingkat kesadaran mereka dalam berlalu lintas masih rendah terlihat dari data Kepolisian bahwa masih tingginya jumlah pelajar SMP dan SMA yang melanggar lalu lintas sepanjang tahun.

Menyikapi persoalan ini orang tua seharusnya menjadi dominan, dalam banyak kasus kita dapati begitu mudahnya orang tua mengizinkan anak-anak mereka mengendarai kendaraan dan tidak terbatas di lingkungan dimana si anak tinggal. Tapi juga membolehkan membawa kendaraan sekolah, padahal jika ditinjau dari segi apapun adalah tidak dapat dibenarkan seorang siswa membawa kendaraan karena mereka belum cukup umur dan belum mempunyai Surat Izin Mengemudi (SIM). Semestinya para bapak ibu guru tegas dalam menyikapi masalah tersebut bahwa jika ada siswa siswi yang tidak mematuhi peraturan sekolah akan dikenakan sanksi atau perlu membentuk tim khusus dengan aparat Kepolisian untuk memantau aturan yang dikeluarkan oleh pihak sekolah. Tindak nyata

lainnya yang bisa dilakukan mengumumkan melalui media siswa sekolah pelanggar lalu lintas terbanyak.

Indonesia merupakan Negara hukum yang dimana salah satu hukumnya yaitu hukum pidana yang mengatur tentang kejahatan dan pelanggaran serta penghukuman atasnya, di muat dalam kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Selain itu juga kenakalan dan kejahatan yang dilakukan oleh anak telah diatur tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, beserta dengan ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang perlindungan hak-hak anak. Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tersebut, tidak dapat dipisahkan dari Konvensi Mengenai Hak Anak (KHA) dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. Karena tujuan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 adalah dalam rangka untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak anak terutama anak yang berhadapan dengan hukum termasuk anak konflik dengan hukum. Achmad Ali menyatakan bahwa hukum adalah seperangkat kaidah atau aturan yang tersusun dalam suatu sistem, yang menentukan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh manusia sebagai warga masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, yang bersumber dari masyarakat sendiri maupun dari sumber lain, yang diakui berlakunya oleh otoritas tertinggi dalam masyarakat tersebut, serta benar-benar diberlakukan oleh warga masyarakat (sebagai suatu keseluruhan) dalam kehidupannya, dan jika kaidah tersebut

dilanggar akan memberikan kewenangan bagi otoritas tertinggi untuk menjatuhkan sanksi yang sifatnya eksternal. Setelah mengetahui pengertian dari dua kata di atas, secara umum dapat diartikan bahwa tujuan hukum adalah arah atau sasaran yang hendak dicapai hukum dalam mengatur masyarakat. Dalam banyak buku tentang Ilmu Hukum, pembahasan mengenai tujuan hukum sering dipisahkan dari pembahasan tentang fungsi hukum.

Hal seperti ini menurut Achmad Ali kurang tepat, sebab bagaimana pun pertalian antara tujuan hukum dengan fungsi hukum adalah suatu pertalian yang sangat erat. Yang pertama-tama yang perlu diketahui, tentu saja adalah tujuan hukum, sebab hanya telah ditetapkannya apa yang menjadi tujuan dari hukum itu, kita dapat menentukan pula fungsi yang harus dijalankan hukum agar dapat mencapai tujuannya.<sup>4</sup>

Berdasarkan alasan tersebut di atas, penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian yang berjudul : “Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Pelanggaran Lalu Lintas Oleh Anak Di Bawah Umur Di Wilayah Pold Jawa Timur”.

---

<sup>4</sup> Achmad Ali, 1997, *Menguk Takbir Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 55

## **B. Perumusan Masalah**

Dari uraian tersebut diatas dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan hukum pidana terhadap pelanggaran lalu lintas oleh anak di bawah umur di wilayah Polda Jawa Timur?
2. Apa kelemahan-kelemahan kebijakan hukum pidana terhadap pelanggaran lalu lintas oleh anak di bawah umur dibawah umur di Wilayah Polda Jawa Timur dan bagaimanakah solusinya ?
3. Bagaimanakah kebijakan hukum pidana terhadap pelanggaran lalu lintas oleh anak di bawah umur di masa yang akan datang ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui kebijakan hukum pidana terhadap pelanggaran lalu lintas oleh anak di bawah umur di wilayah Polda Jawa Timur.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa kebijakan hukum pidana terhadap pelanggaran lalu lintas oleh anak di bawah umur dibawah umur di Wilayah Polda Jawa Timur dan bagaimanakah solusinya.
3. Untuk mengetahuio dan menganalisa kebijakan hukum pidana terhadap pelanggaran lalu lintas oleh anak di bawah umur di masa yang akan datang.

## **D. Manfaat Penelitian**

### 1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini dapat memberikan kegunaan untuk mengembangkan ilmu hukum khususnya hukum pidana.
- b. Untuk memberikan pengetahuan yang lebih dalam tentang aturan berlalu lintas oleh anak di bawah umur.

### 2. Manfaat Praktis

- a. Dapat menambah wawasan mengetahui tentang kebijakan hukum terhadap pelanggaran lalu lintas oleh anak di bawah umur wilayah Polda Jawa Timur
- b. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi informasi kepada masyarakat terutama tentang aturan berlalu-lintas anak di bawah umur.

## **E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori**

### **1. Kerangka Konseptual**

#### **a. Kebijakan Hukum Pidana**

Secara terminology kebijakan berasal dari istilah "*policy*" (Inggris) atau "*politiek*" (Belanda). Terminology tersebut dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (termasuk penegak hukum) dalam mengelola, mengatur atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-ndangan dan mengalokasikan hukum/peraturan dalam suatu tujuan (umum) yang

mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat (Warga Negara).<sup>5</sup>

Bertolak dari kedua istilah asing tersebut, maka istilah kebijakan hukum pidana dapat pula disebut dengan politik hukum pidana. Dalam kepustakaan asing istilah politik hukum pidana ini dikenal dengan berbagai istilah, antara lain *penal policy*, *criminal law policy* atau *strafrechts politiek*.<sup>6</sup>

Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun politik kriminal. Menurut Sudarto, “Politik Hukum” adalah<sup>7</sup>:

1. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.
2. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bias digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>8</sup>

Bertolak dari pengertian demikian Sudarto selanjutnya menyatakan bahwa melaksanakan “politik hukum pidana”. Berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling

---

<sup>5</sup> Lilik Mulyadi, 2008, *Bunga Rampai Hukum Pidana Perspektif Teoritis dan Praktik*, PT. Alumni Bandung, hlm. 389.

<sup>6</sup> Aloysius Wisnubroto, 1999, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, hlm. 10.

<sup>7</sup> Sudarto, 1981, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, hlm. 159.

<sup>8</sup> Sudarto. *Op. Cit.*, hlm. 20

dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.<sup>9</sup> dalam kesempatan lain beliau menyatakan, bahwa melaksanakan “politik hukum pidana” berarti, “usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.”<sup>10</sup>

Dengan demikian, dilihat sebagai bagian dari politik hukum, maka politik hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu peraturan perundang-undangan pidana yang baik. Menurut Mahmud Mulyadi, politik hukum pidana merupakan upaya menentukan ke arah mana pemberlakuan hukum pidana Indonesia di masa yang akan datang dengan melihat penegakannya saat ini.<sup>11</sup> Pengertian demikian terlihat pula dalam definisi “*penal policy*” dari Marc Ancel yakni “suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik”.<sup>12</sup> Melihat dari uraian di atas yang dimaksud dengan “peraturan hukum positif” (*the positive rules*) dalam definisi Marc Ancel itu jelas adalah peraturan perundang-undangan dengan hukum pidana. Dengan demikian, istilah “*penal policy*” menurut Marc Ancel adalah sama dengan istilah “kebijakan atau politik hukum pidana” yang dikemukakan oleh Sudarto.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid.* hlm.161.

<sup>10</sup> *Ibid.* hlm. 93 dan 109

<sup>11</sup> Mahmud Mulyadi, 2008, *Criminal Policy: Pendekatan Integral Penal Policy dan Non Penal Policy Dalam Penanggulangan Kejahatan Kekerasan*, Pustaka Bangsa Press, Jakarta. hlm, 66

<sup>12</sup> Barda Nawawi Arief, 2008, *Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan penyusunan Konsep KUHP Baru*, Kencana Prenadamedia Group, Semarang. hlm.27.

<sup>13</sup> *Ibid.* hlm. 28

## **b. Pelanggaran Lalu Lintas**

Tentang pengertian lalu lintas dalam kaitannya dengan lalu lintas jalan, Ramdlon Naning menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pelanggaran lalu lintas jalan adalah perbuatan atau tindakan yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan lalu lintas.<sup>14</sup>

Pelanggaran yang dimaksud diatas adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 105 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 yang berbunyi:

- a. Berperilaku tertib; dan/atau
- b. Mencegah hal-hal yang dapat merintang, membahayakan keamanan dan keselamatan lalu lintas dan angkutan jalan, atau yang dapat menimbulkan kerusakan jalan.

Jika ketentuan tersebut diatas dilanggar maka akan dikualifikasikan sebagai suatu pelanggaran yang terlibat dalam kecelakaan.

Untuk memberikan penjelasan tentang pelanggaran lalu lintas yang lebih terperinci, maka perlu dijelaskan lebih dahulu mengenai pelanggaran itu sendiri. Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) tindak pidana dibagi atas kejahatan (*misdrijve*) dan pelanggaran (*overtredingen*). Mengenai kejahatan itu sendiri dalam KUHP diatur pada Buku II yaitu tentang Kejahatan. Sedangkan pelanggaran diatur dalam Buku III yaitu tentang Pelanggaran. Dalam hukum pidana terdapat dua pandangan

---

<sup>14</sup> Naning Ramdlon, 1983, *Menggairahkan Kesadaran Hukum Masyarakat Dan Displin Penegak Hukum Dalam Lalu Lintas*, Bina Ilmu, Surabaya.

mengenai criteria pembagian tindak pidana kejahatan dan pelanggaran, yaitu bersifat kualitatif dan kuantitatif.

Menurut pandangan yang bersifat kualitatif didefinisikan bahwa suatu perbuatan dipandang sebagai tindak pidana setelah adanya undang-undang yang mengatur sebagai tindak pidana. Sedangkan kejahatan bersifat *recht delicten* yang berarti suatu yang dipandang sebagai perbuatan yang bertentangan dengan keadilan, terlepas apakah perbuatan itu diancam pidana dalam suatu undang-undang atau tidak. Menurut pandangan yang bersifat kualitatif bahwa terhadap ancaman pidana pelanggaran lebih ringan dari kejahatan. Menurut JM Van Bemmelen dalam bukunya "*Handen Leer Boek Van Het Nederlandse Strafrecht*" menyatakan bahwa perbedaan antara kedua golongan tindak pidana ini (kejahatan dan pelanggaran) tidak bersifat kualitatif, tetapi hanya kuantitatif, yaitu kejahatan pada umumnya diancam dengan hukuman yang lebih berat dari pada pelanggaran dan nampaknya ini didasarkan pada sifat lebih berat dari kejahatan.<sup>15</sup>

Apabila pernyataan tersebut diatas dihubungkan dengan kenyataan praktek yang dilakukan sehari-hari dimana pemberian sanksi terhadap pelaku kejahatan memang pada umumnya lebih berat dari pada sanksi yang diberikan kepada pelaku pelanggaran.

---

<sup>15</sup> Bambang Poernomo, 2002, *Dalam Asas-Asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 40.

Untuk menguraikan pengertian pelanggaran, maka diperlukan para pendapt Sarjana Hukum Menurut Wirjono Prodjodikoro<sup>16</sup> pengertian pelanggaran adalah “*overtredingen*” atau pelanggaran berarti suatu perbuatan yang melanggar sesuatu dan berhubungan dengan hukum, berarti tidak lain dari pada perbuatan melawan hukum sedangkan menurut Bambang Poernomo<sup>17</sup> mengemukakan bahwa pelanggaran adalah *politis-onrecht* itu merupakan perbuatan yang tidak mentaati larangan atau keharusan yang ditentukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum.

Dari berbagai definisi pelanggaran tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur pelanggaran adalah sebagai berikut:

1. Adanya perbuatan yang bertentangan dengan perundang-undangan
2. Menimbulkan akibat hukum

Maka dari berbagai pengertian diatas maka dapat mengambil kesimpulan bahwa pelanggaran adalah suatu perbuatan atau tindakan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berpedoman pada pengertian tentang pelanggaran dan pengertian lalu lintas di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan pelanggaran lalu lintas adalah suatu perbuatan atau tindakan yang dilakukan seseorang yang mengemudi kendaraan umum atau kendaraan

---

33 <sup>16</sup> Wirjono Prodjodikoro, 2003, *Asas-asas Hukum Pidana*, Refika Aditama, Bandung. hlm.

<sup>17</sup> Bambang Poernomo. *Op. Cit.*, hlm. 23.

bermotor juga pejalan kaki yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lalu lintas yang berlaku.<sup>18</sup>

### **c. Anak**

Anak adalah bagian dari generasi muda bangsa sebagai salah satu sumber daya manusia yang merupakan potensi dan penerus cita-cita perjuangan bangsa yang memiliki peran strategis dan mempunyai ciri dan sifat khusus memerlukan pembinaan perlindungan dalam rangka menjamin pertumbuhan dan perkembangan fisik, mental, sosial secara utuh, dan seimbang.

Dalam Undang-undang No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak terdapat beberapa pengertian anak, yaitu yang berkonflik dengan hukum, anak yang menjadi korban tindak pidana, dan anak yang menjadi saksi tindak pidana (Pasal 1 Angka 2 Undang-undang No.11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak) dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Anak yang berkonflik dengan hukum yang selanjutnya disebut Anak Yang Bermasalah Dengan Hukum (ABH) adalah yang berumur 12 tahun, tetapi belum berumur 18 tahun yang diduga melakukan tindak pidana (Pasal 1 Angka 3 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana anak).

---

<sup>18</sup> Naning Ramdlon. *Op.Cit.*, hlm. 23.

- b. Anak yang menjadi korban pidana yang selanjutnya disebut Anak korban adalah anak yang belum berumur 18 tahun yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan atau kerugian ekonomi yang disebabkan oleh tindak pidana (Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang No.11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak)
- c. Anak yang menjadi saksi tindak pidana yang selanjutnya disebut Anak saksi adalah anak yang belum berumur 18 tahun yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tentang suatu perkara pidana yang dilanggar, dilihat, dan/atau dialaminya sendiri.

**d. Pelanggaran Lalu Lintas Oleh Anak**

Masalah yang patut diperhatikan dikota besar adalah masalah lalu lintas. Hal tersebut bisa dilihat dari angka kecelakaan lalu lintas yang terus meningkat setiap tahunnya, perkembangan lalu lintas bisa menyebabkan pengaruh positif maupun negatif bagi kehidupan dimasyarakat. Setiap tahunnya juga jumlah kendaraan terus meningkat dan tidak sedikit masyarakat yang melanggar peraturan-peraturan lalu lintas sehingga pemerintah maupun kepolisian harus semakin ketat dan tegas untuk masalah lalu lintas, hal tersebut untuk mengurangi atau menekan tingkat kecelakaan lalu lintas. Kecelakaan lalu lintas dapat disebabkan oleh banyak hal, pengemudi kendaraan yang buruk, pejalan kaki yang kurang hati-hati, jalanan yang tidak layak seperti jalan yang berlubang, kerusakan

kendaraan, kendaraan yang sudah tidak layak lagi pakai, pengendara yang tidak mematuhi rambu-rambu lalu lintas.<sup>19</sup>

Berbagai jenis kejahatan anak yang mengarah kepada pelanggaran norma-norma sosial merupakan tindakan amoral karena dipengaruhi oleh motivasi dan dorongan emosi, ingin dikenal atau menonjolkan diri serta pelampiasan kekecewaan. Bahkan sesungguhnya terkucil dari lingkungan keluarga dan masyarakat. Tindakan kejahatan dan pelanggaran diancam hukuman pidana berdasarkan jenis kejahatan tertentu yang dilakukan anak. Tindakan pelanggaran dan kejahatan yang dilakukan karena pengaruh sikap mental, desakan emosi atau pengaruh lainnya tanpa memikirkan resiko yang dihadapi. Lalu lintas adalah (berjalan) bolak-balik, hilir mudik, perihal perjalanan di jalan, perhubungan antara satu tempat ketempat yang lain. Lalu lintas dan angkutan jalan yang mempunyai karakteristik dan keunggulan tersendiri perlu dikembangkan dan dimanfaatkan sehingga mampu menjangkau seluruh wilayah pelosok daratan dengan mobilitas tinggi dan mampu memadukan moda transportasi lain. Pengembangan lalu lintas dan angkutan jalan yang ditata dalam satu kesatuan sistem, dilakukan dengan mengintegrasikan dan mendinamisasikan unsur-unsurnya yang terdiri dari jaringan transportasi jalan, kendaraan beserta pengemudinya,

---

<sup>19</sup> Rozi Fahrur, 2011, *Kelalaian Pengemudi Kendaraan Bermotor Yang Menyebabkan Hilangnya Nyawa Orang Lain Dalam Pasal 310 Undang-Undang No. 22 th. 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Dalam Perspektif Fiqh Jinayah*, Tesis, Fakultas Syariah dan Hukum Program Studi Jinayah Siyasah UIN Sunan Kalijaga, hlm. 39.

serta peraturan-peraturan, prosedur dan metode sedemikian rup sehingga terwujud suatu totalitas yang utuh, berdaya guna dan berhasil guna.<sup>20</sup>

Mengingat penting dan strategisnya peranan lalu lintas dan angkutan jalan yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka lalu lintas dan angkutan jalan dikuasai oleh negara yang pembinaanya dilakukan oleh pemerintah. Penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka lalu lintas dan angkutan jalan dikuasai oleh Negara yang pembinaanya dilakukan oleh pemerintah. Penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan, sekaligus dalam rangka mewujudkan sistem transportasi nasional yang handal dan terpadu.

Sebagaimana diketahui bahwa masalah kenakalan anak membawa dampak negatif terutama tindakan atau perbuatan yang mengganggu ketertiban dan keamanan khususnya dalam lalu lintas. Tindakan anak ini umumnya bertentangan dengan norma-norma sosial serta ketentuan hukum yang berlaku di masyarakat. Berbagai pelanggaran tersebut sewajarnya masih merupakan tantangan bagi aparat penegak hukum dalam menangani permasalahan ini. Untuk itu perlu diambil langkah-langkah yang tepat, cepat dan terkendali serta terkoordinasi dengan berbagai pihak agar usaha pencegahan dan penanggulangan kenakalan anak ini dapat teratasi.

Majunya ilmu pengetahuan di bidang teknik akan menambah jumlah kendaraan bermotor dan makin ramainya jalan oleh para pemakai jalan terutama yang mempergunakan kendaraan bermotor menyebabkan pesatnya

---

<sup>20</sup> Simanjuntak C., 1973, *Latar Belakang Kenakalan Remaja*, Alumni, Bandung. hlm. 47.

arus lalu lintas di jalanan. Simpang siurnya lalu lintas di jalanan setiap hari bertambah terus sehingga segala akibat yang ditimbulkan oleh ramainya lalu lintas itu akan mempunyai efek juga bagi masyarakat.

Mereka pada umumnya kurang menyadari akan bahaya yang mungkin timbul atas dirinya atau diri orang lain jika mereka sudah menginjakkan kakinya di jalan. Di jalan sering terjadi peristiwa yang menimbulkan bahaya dan malapetaka yang akan menimpa jiwa dan harta. Janganlah hendaknya beranggapan bahwa peraturan lalu lintas hanya merupakan beban atau penghambat bagi para pemakai jalan. Pesatnya perhubungan yang memakai kendaraan bermotor memerlukan banyak peraturan yang diperlukan untuk ketertiban hubungan lalu lintas itu. Semua bentuk lalu lintas itu mempunyai pengaturan hukum tersendiri.

## **2. Kerangka Teori**

### **a. Teori Penegakan Hukum**

Penegakan hukum adalah suatu proses yang mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu.<sup>21</sup> Penegakan hukum bukanlah merupakan suatu kegiatan yang berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbal-balik yang erat dengan masyarakatnya. Penegakan hukum dalam suatu masyarakat mempunyai

---

<sup>21</sup> Satjipto Raharjo, 2009, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, CV. Sinar Baru, Bandung, hlm. 12.

kecenderungan-kecenderungannya sendiri yang disebabkan oleh struktur masyarakatnya. Struktur masyarakat ini merupakan kendala, baik berupa penyediaan sarana sosial yang memungkinkan penegakan hukum itu dijalankan, maupun memberikan hambatan-hambatan yang menyebabkan ia tidak dapat dijalankan atau kurang dapat dijalankan dengan seksama.

Hukum sebagaimana diterima dan dijalankan di negara kita termasuk ke dalam kategori hukum yang modern. Modernitas ini tampak dalam ciri-cirinya

yang berikut :

1. Dikehendaki adanya bentuk yang tertulis, seperti tampak pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatakan, bahwa kemerdekaan kebangsaan Indonesia hendaknya disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar.
2. Hukum itu berlaku untuk seluruh wilayah negara, suatu pernyataan yang bisa juga kita simpulkan dari kata-kata dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar tersebut disusun untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”. Pernyataan tersebut dibandingkan dengan salah satu karakteristik hukum modern sebagaimana dibuat oleh Marc Galanter, yaitu bahwa hukum modern itu terdiri dari peraturan-peraturan yang bersifat uniform serta diterapkan tanpa mengenal variasi. Peraturan-peraturan itu lebih bersifat territorial daripada pribadi, artinya peraturan yang sama itu diterapkan terhadap anggota-

anggota dari semua agama, suku, kelas, daerah dan kelamin. Apabila disitu diakui adanya perbedaan-perbedaan, maka ia bukanlah sesuatu yang disebabkan oleh kualitas intrinsik, seperti antara bangsawan dan budak atau antara kaum Brahma dan kelas-kelas yang lebih rendah, melainkan yang disebabkan oleh fungsi, kondisi dan hasil-hasil karya yang didapat oleh seorang dalam kehidupan keduniaan ini.

3. Hukum merupakan sarana yang dipakai secara sadar untuk mewujudkan keputusan-keputusan politik masyarakatnya.<sup>22</sup>

Manusia di dalam pergaulan hidup, pada dasarnya mempunyai pandangan- pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud di dalam pasangan-pasangan tertentu, misalnya, ada pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketenteraman, dan pasangan nilai kepentingan umum dengan nilai kepentingan pribadi. Di dalam penegakan hukum pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan. Sebab nilai ketertiban beritik tolak pada keterikatan, sedangkan nilai ketenteraman titik tolaknya adalah kebebasan. Di dalam kehidupannya, maka manusia memerlukan keterikatan maupun kebebasan di dalam wujud yang serasi.<sup>23</sup>

#### **b. Teori Bekerjanya Hukum**

Pengertian sistem sebagaimana didefinisikan oleh beberapa ahli,

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 23.

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto, 2014, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta. hlm 24.

antara lain Bertalanffy dan Kenneth Building<sup>24</sup>, ternyata mengandung implikasi yang sangat berarti terhadap hukum, terutama berkaitan dengan aspek: (1) Keintegrasian, (2) Keteraturan, (3) Keutuhan, (4) Keterorganisasian, (5) Keterhubungan Komponen satu sama lain. Selanjutnya Shorde dan Voich menambahkan pula bahwa selain syarat sebagaimana tersebut, sistem ini juga harus berorientasi kepada tujuan.

Untuk mengatur adanya sistem hukum maka terdapat asas yang dinamakan *Principles of Legality*, sebagai berikut :

- (1) Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan, yang dimaksud disini adalah bahwa hukum tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*;
- (2) Peraturan-peraturan yang telah di buat itu harus diumumkan;
- (3) Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan secara berlaku surut berarti merusak integritas pengaturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang;
- (4) Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang biasa dimengerti;
- (5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
- (6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dilakukan;
- (7) Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga

---

<sup>24</sup> Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Surya Alam Utama, Semarang, hlm. 29.

menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi;

(8)Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari .<sup>25</sup>

Sistem hukum (*legal system*) adalah satu kesatuan hukum yang tersusun dari tiga unsur, yaitu: (1) Struktur; (2) Substansi; (3) Kultur Hukum<sup>26</sup>. Struktur adalah keseluruhan institusi penegakan hukum, beserta aparatnya. Mencakupi: kepolisian dengan para polisinya; Kejaksaan dengan para jaksanya; kantor-kantor pengacara dengan para pengacaranya, dan pengadilan dengan para hakimnya. Substansi adalah keseluruhan asas hukum, norma hukum dan aturan hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan. Kultur hukum adalah kebiasaan-kebiasaan, opini- opini, cara berpikir dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat.

Studi efektifitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum, secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*), atau dengan hukum dalam teori (*law in theory*), dengan perkataan lain, kegiatan ini akan memperlihatkan kaitan antara *law in book and law in action*<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm.35.

<sup>26</sup> Lawrence M. Friedman,1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, hlm.51.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 37.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri atas:

### **1. Metode Pendekatan**

Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif meliputi penelitian terhadap asas- asas hukum, taraf sinkronisasi hukum.<sup>28</sup> Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis atau biasa disebut penelitian yuridis sosiologis. Dalam penelitian ini, hukum dikonsepsikan sebagai suatu gejala empiris yang dapat diamati di dalam kehidupan nyata.

### **2. Tipe Penelitian**

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam menyelesaikan tesis ini adalah metode penelitian yuridis sosiologis bersifat deskriptif analisis, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan primer (observasi dan penelitian langsung lapangan) dan juga pustaka (data sekunder) atau penelitian hukum perpustakaan<sup>29</sup>. Lalu dideskripsikan dalam analisis dan pembahasannya.

### **3. Jenis dan Sumber Data**

Jenis data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Untuk memperoleh data primer peneliti mengacu terhadap data atau fakta-fakta

---

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001. *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat* Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13-14.

<sup>29</sup> Ediwarman, 2010, *Monograf, Metodologi Penelitian Hukum*, Program Pascasarjana Univ. Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, hlm. 24

dan kasus hukum yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan objek penelitian dan praktik yang dapat dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian. Sementara data sekunder dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Data sekunder ini berguna sebagai landasan teori untuk mendasari penganalisaan pokok-pokok permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi :

a. Bahan hukum primer, yang terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
- 3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak
- 4) Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.
- 5) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

b. Bahan hukum sekunder.

Buku-buku, dokumen hasil penelitian di bidang hukum khususnya masalah Kebijakan Umum Terhadap Pelanggaran Lalu Lintas Oleh Anak.

c. Bahan hukum tersier, yang terdiri dari :

Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, Kamus Hukum, Ensiklopedia serta sarana ajar (*hand out*) tentang tata cara penulisan karya ilmiah.

#### 4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data difokuskan pada yang ada, sehingga dalam penelitian ini tidak menyimpang dan kabur dalam pembahasannya. Penelitian ini menggunakan *Library Research* (studi kepustakaan) yaitu pengumpulan data yang diperoleh dari sumber-sumber literature, karya ilmiah, peraturan perundang-undangan serta sumber-sumber tertulis lainnya yang berhubungan dengan masalah yang diteliti sebagai landasan teori. Dari penelitian ini data yang diperoleh disebut data sekunder. Juga menggunakan data primer untuk mengkaji bekerjanya hukum di masyarakat dengan metode pengumpulan data melalui observasi (pengamatan) di lapangan, wawancara, dan kuesioner.

Untuk teknik pengumpulan data pada pendekatan kualitatif, peneliti melakukan observasi partisipatif. Dalam melakukan observasi partisipatif, peneliti terlibat langsung dengan kegiatan sehari-hari dan menjadi penyidik yang menjadi objek pengamatan atau sumber lain yang digunakan sebagai sumber data peneliti, sehingga diharapkan peneliti memperoleh data yang lebih lengkap dan tajam. Sedangkan pada wawancara menggunakan teknik *non-random sampling*. Pemilihan sampel dengan cara ini tidak menghiraukan prinsip-prinsip *probability* serta hasil yang diharapkan hanya merupakan gambaran kasar tentang suatu keadaan mengenai tindak pidana pelanggaran lalu lintas oleh anak di bawah umur berdasarkan keterangan yang diperoleh dari penyidik maupun tersangka (anak di bawah umur yang bermasalah dengan hukum).

## **5. Metode Analisis Data**

Metode analisa data yang digunakan adalah analisa normatif, yaitu dengan memperhatikan fakta-fakta yang ada dalam praktek lapangan yang kemudian dibandingkan dengan uraian yang didapat dari studi kepustakaan. Dari analisis tersebut dapat diketahui efektifitas sistem hukum yang bersifat edukatif terhadap masyarakat dalam mengetahui kebijakan umum terhadap pelanggaran lalu lintas oleh anak dibawah umur.

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul, metode analisa data yang digunakan adalah Normatif Kualitatif. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif maksudnya analisa data yang bertitik tolak pada informasi-informasi yang didapat dari responden untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas.

## **6. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini dilakukan di Kepolisian Daerah (Polda) Jawa Timur yang beralamat di Jalan Frontage Ahmad Yani No. 116 Siwalankerto, Gayungan, Wonocolo, Kota SBY, Jawa Timur 60231.

## **G. Sistematika Penulisan**

Bab I Pendahuluan, yang menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual dan kerangka teoritis, metode penelitian dan sistematika penulisan

Bab II Tinjauan Pustaka, yang menguraikan tentang pengertian tentang kebijakan hukum pidana, pengertian lalulintas, pengertian pelanggaran lalu lintas, pengertian anak.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang menguraikan tentang kebijakan hukum terhadap pelanggaran lalu lintas oleh anak di wilayah Polda Jawa Timur, kelemahan-kelemahan kebijakan hukum terhadap pelanggaran lalu lintas oleh anak di wilayah Polda Jawa Timur, solusi dari kebijakan hukum terhadap pelanggaran lalu lintas oleh anak di wilayah Polda Jawa Timur

Bab IV Penutup yang merupakan bab terakhir yang berisi mengenai kesimpulan dan saran-saran.

#### H. Jadwal Penelitian

Jadwal dalam penelitian ini dilakukan secara terarah dan tepat waktu seperti yang direncanakan pada waktu melakukan penelitian. Adapun jadwal penelitian yang direncanakan adalah sebagai berikut :

No.	Kegiatan	Bulan ke-			
		I	II	III	IV
1.	Penyusunan proposal				
2.	Review Proposal				
3.	Pengumpulan Data				
4.	Analisis Data				
5.	Seminar Tesis				
6.	Revisi				
7.	Penggandaan laporan				