

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Kebijakan Kriminal

Kebijaksanaan (*policy*) merupakan kata istilah yang digunakan sehari-hari, tetapi karena keterbiasaannya terdapat semacam kerancuan atau kebingungan dalam mendefinisikan atau menguraikan istilah tersebut. Istilah kebijakan lebih sering dan secara luas digunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah/penguasa serta perilaku negara pada umumnya. Kebijakan sebenarnya dapat dirumuskan sebagai perilaku dari sejumlah pemeran baik pejabat atau perorangan, kelompok kekuatan politik atau kelompok pakar, ataupun lembaga pemerintah yang terlibat dalam suatu bidang kegiatan tertentu yang diarahkan pada permasalahan sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu (Laica Marzuki. 2005: 88).

Sudarto (Sudarto, 1986: 113) pernah mengemukakan tiga arti mengenai kebijakan kriminal (politik kriminal), yaitu:

Dalam arti sempit politik kriminal itu digambarkan sebagai keseluruhan asas dan metode, yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana. Dalam arti lebih luas ialah merupakan keseluruhan fungsi dari aparat penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi. Sedang dalam arti paling luas ialah merupakan keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

Kesempatan lain beliau juga mengemukakan definisi singkat, bahwa politik kriminal merupakan suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan, yang mencakup kegiatan pembentukan undang-undang pidana, aktivitas dari kepolisian, kejaksaan, dan aparat

eksekusi, disamping usaha-usaha yang tidak menggunakan (hukum) pidana (Sudarto. 1986: 73). Mengenai hubungan kata politik dengan kebijakan Sudarto (dalam Hamdan, 1997: 5) menerangkan bahwa makna lain dari politik ialah kebijakan yang merupakan sinonim dari kata *policy*. Dari pengertian tersebut maka dijumpailah kata politik kriminal atau kebijakan kriminal.

Secara konseptual, kebijakan hukum merupakan bagian tidak terpisahkan (integral) dari kebijakan sosial dan perencanaan pembangunan nasional, dimana kebijakan sosial mencakup di dalamnya kebijakan hukum, yang selengkapny disebut kebijakan penegakan hukum. Dalam lingkup kebijakan penegakan hukum ini, hukum administrasi dan hukum keperdataan menempati kedudukan yang sama dengan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan. Ini berarti, kebijakan perundang-undangan serta penegakan hukum merupakan bagian dari kebijakan sosial. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari kebijakan atau politik kriminal adalah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari penegakan hukum khususnya penegakan hukum pidana. Oleh karena itu, sering pula dikatakan bahwa politik atau kebijakan hukum pidana merupakan bagian pula dari kebijakan penegakan hukum. Hal ini, tentunya dilaksanakan melalui Sistem Peradilan Pidana (SPP) yang terdiri dari subsistem kepolisian, subsistem Kejaksaan, subsistem pengadilan, dan subsistem lembaga pemasyarakatan (Hamdan, 1997: 24).

Kebijakan sosial dan perencanaan pembangunan nasional tidak terpisahkan dari adanya pemerintah atau negara sebagai pemeran utama dalam pembuatan kebijakan. Dimana negara melalui badan-badan yang berwenang untuk membuat kebijakan yang dikendaki untuk mencapai apa yang dicita-citakan. W.I. Jenkins (dalam Laica Marzuki, 2005: 89) merumuskan kebijakan

negara (*public policy*) sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil dari seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan seleksi dari sasaran/tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu dimana keputusan ini seyogianya, secara prinsip, berada dalam kekuasaan/kewenangan para aktor tersebut untuk mencapainya.

Kebijakan kriminal juga tidak terlepas dari adanya politik hukum pidana, dan pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari pengertian politik hukum. menurut Sudarto (dalam Barda Nawawi Arief, 2002: 24) politik hukum adalah:

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 bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Kebijakan atau politik hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan kriminal, hal ini dapat terlihat dari tujuan penanggulangan kejahatan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan dimana peraturan perundang-undangan itu merupakan hasil kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki. Mengenai kebijakan kriminalisasi, Barda Nawawi Arief (2002:126) merumuskan kebijakan kriminalisasi merupakan suatu kebijakan dalam menetapkan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana (tidak dipidana) menjadi suatu tindak pidana (perbuatan yang dapat dipidana).

Badan-badan negara yang berwenang menetapkan peraturan tersebut adalah para legislator. Politik hukum pidana itu sendiri tidak terlepas dengan adanya hukum pidana dan sanksinya. Ketika para legislator akan membuat kebijakan tentang politik hukum pidana dan sanksi apa

yang akan diterapkan dalam peraturan perundang-undangan pidana, maka kepentingan kebijakan kriminal menjadi sangat penting untuk diperhatikan karena jenis sanksi yang akan diterapkan seharusnya sesuai dengan hakekat permasalahan dari delik yang dilarang.

Penetapan sanksi dalam suatu perundang-undangan pidana bukanlah sekedar masalah teknis perundang-undangan semata, melainkan materi perundang-undangan itu sendiri. Materi perundang-undangan itu mencakup kriminalisasi dan dekriminialisasi harus dipahami secara komprehensif dengan segala aspek persoalan substansi atau materi perundang-undangan pada tahap kebijakan legislasi.

Sebagai salah satu masalah sentral dalam kebijakan kriminal, sanksi hukum pidana seharusnya dilakukan melalui pendekatan rasional karena jika tidak, maka akan menimbulkan krisis kelebihan kriminalisasi dan krisis kelampauan batas dari hukum pidana (Barda Nawawi Arief , 2002:33). Pendekatan rasional ini berarti suatu politik kriminal dengan menggunakan kebijakan hukum pidana harus merupakan suatu usaha atau langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar, dan dalam memilih atau menetapkan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar telah memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana itu dalam kenyataan (Hamdan, 1997: 35). Meskipun jenis sanksi untuk setiap bentuk kejahatan berbeda, namun yang jelas semua penetapan sanksi dalam hukum pidana harus tetap berorientasi pada tujuan pemidanaan itu sendiri.

B. Tujuan Kebijakan Kriminal

Kebijakan kriminal yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat guna menanggulangi kejahatan, tertuang dalam politik hukum pidana, dimana politik hukum pidana adalah usaha untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.

Hukum pidana itu sendiri mempunyai fungsi untuk mengatur hidup masyarakat dan untuk melindungi kepentingan hukum dari dari perbuatan yang hendak memperkosanya dengan sanksi pidana yang sifatnya lebih berat dari sanksi cabang hukum yang lain seperti hukum tata negara yang memberikan sanksi administrasi dan hukum perdata yang memberikan sanksi perdata.

Wirjono Prodjodikoro berpendapat bahwa norma-norma atau kaidah-kaidah dalam hukum tata negara dan hukum tata usaha negara harus pertama-tama ditanggapi dengan sanksi administrasi, begitu pula norma-norma dalam hukum perdata pertama-tama harus ditanggapi dengan sanksi perdata. Hanya apabila sanksi administrasi dan sanksi perdata belum mencukupi untuk mencapai tujuan meluruskan neraca kemasyarakatan, maka baru diadakan juga sanksi pidana sebagai pamungkas (terakhir) atau *ultimum remedium* (Wirjono Prodjodikoro, 2003: 17).

Didalam perkembangannya, sanksi pidana tidak selalu dipakai dalam perundang-undangan pidana saja tetapi juga dalam perundang-undangan lain diluar perundang-undangan pidana. Hal ini dapat terlihat dalam berbagai undang-undang tentang hal-hal tertentu yang dalam bagian akhirnya atau penghabisan memuat ancaman hukuman pidana atas pelanggaran beberapa pasal dari undang-undang itu. Pencantuman sanksi pidana tersebut juga dapat diidentifikasi pada perundang-undangan yang substansinya bermuatan hukum administrasi dan hukum perekonomian. Dimana sanksi pidana merupakan sanksi yang paling tegas dibandingkan sanksi-

sanksi bidang hukum lainnya. Semua itu tidak terlepas dari tujuan kebijakan kriminal yaitu untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat guna menanggulangi kejahatan.

Hukum pidana itu dibuat untuk mencapai tujuan yang diharapkan oleh para pembuat kebijakan.

Dan tujuan hukum pidana adalah sebagai berikut:

1. Untuk menakut-nakuti orang jangan sampai melakukan kejahatan, baik secara menakuti-nakuti orang banyak maupun menakut-nakuti orang tertentu agar mereka tidak melakukan perbuatan pidana.
2. Untuk mendidik orang yang telah melakukan perbuatan yang tergolong perbuatan pidana agar mereka menjadi orang yang baik dan dapat diterima kembali dalam masyarakat (J.B. Daliyo, 2001: 91)

Pendekatan humanitis dalam penggunaan sanksi pidana, tidak hanya berarti bahwa pidana yang dikenakan kepada si pelanggar harus sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang beradab, tetapi juga harus dapat membangkitkan kesadaran si pelanggar akan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai pergaulan hidup bermasyarakat (Hamdan, 1997: 39). Sehingga akhirnya si pelanggar tersebut tidak melakukan kembali perbuatan-perbuatan yang tidak sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai pergaulan hidup bermasyarakat.

Jadi secara singkat dapat disimpulkan bahwa tujuan hukum pidana adalah untuk melindungi masyarakat. Apabila seseorang takut untuk melakukan perbuatan pidana karena takut dihukum, semua orang dalam masyarakat akan tentram dan aman. Sebaliknya, jika seseorang telah melakukan perbuatan tindak pidana dan karenanya dia dihukum, bila kemudian orang itu sadar setelah bertobat tidak akan melakukan perbuatan semacam itu lagi, pada akhirnya masyarakat juga akan menjadi aman dan tentram. Oleh karena itu dapat juga dikatakan bahwa tujuan hukum pidana sama dengan tujuan kebijakan kriminal yaitu perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

C. Tinjauan tentang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

1. Latar Belakang Pembaharuan Terhadap Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mempunyai peran strategis dalam mendukung pembangunan dan integrasi nasional sebagai bagian dari upaya memajukan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai bagian dari sistem transportasi nasional, Lalu Lintas dan Angkutan Jalan harus dikembangkan potensi dan perannya untuk mewujudkan keamanan, kesejahteraan, ketertiban berlalu lintas dan angkutan jalan dalam rangka mendukung pembangunan ekonomi dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, otonomi daerah, serta akuntabilitas penyelenggaraan negara.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dirumuskan berbagai terobosan yang visioner dan perubahan yang cukup signifikan jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Dalam Undang-Undang ini, pengaturan dan penerapan sanksi pidana diatur lebih tegas. Bagi pelanggaran yang sifatnya ringan, dikenakan sanksi pidana kurungan atau denda yang relatif lebih ringan. Namun, terhadap pelanggaran berat dan terdapat unsur kesengajaan dikenakan sanksi pidana yang jauh lebih berat. Hal ini dimaksudkan agar dapat menimbulkan efek jera bagi pelaku pelanggaran dengan tidak terlalu membebani masyarakat. Selain sanksi pidana, dalam Undang-Undang ini juga diatur mengenai sanksi administratif yang dikenakan bagi perusahaan angkutan berupa peringatan, pembekuan izin, pencabutan izin, pemberian denda. Ketentuan

mengenai sanksi pidana dan administratif diancamkan pula kepada pejabat atau penyelenggara Jalan.

Persoalan tentang pembaharuan hukum merupakan suatu permasalahan yang selalu timbul dimana-mana terutama sekali pada negara yang sedang berkembang, karena dinegara berkembang masih mencari jati diri sebagai negara hukum dengan adanya pembuatan peraturan-peraturan yang baru yang diamanatkan masyarakat sesuai dengan cita-cita dan tujuan peraturan-peraturan tersebut. Tuntutan untuk mengadakan pembaharuan yang dimaksud adalah untuk sejalan dengan terjadinya proses modernisasi dalam segala aspek dengan didukung oleh kemajuan ilmu dan teknologi (Abdurahman, 1980: 1).

Mengenai pembaharuan hukum khususnya hukum pidana, Barda Nawawi Arief (2002: 27) mengemukakan bahwa:

Makna dan hakikat pembaharuan hukum pidana berkaitan erat dengan latar belakang dan urgensi diadakannya pembaharuan hukum pidana itu sendiri. Latar belakang dan urgensi diadakannya pembaharuan hukum pidana dapat ditinjau dari berbagai aspek sosio-politik, sosio-filosofik, sosio-kultural atau dari berbagai aspek kebijakan (khususnya kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum). Ini berarti, makna dan hakikat dari pembaharuan hukum pidana juga berkaitan erat dengan berbagai aspek itu. Artinya, pembaharuan hukum pidana juga pada hakikatnya harus merupakan perwujudan dari perubahan dan pembaharuan terhadap berbagai aspek dan kebijakan yang melatarbelakangi itu. Dengan demikian, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya mengandung makna, suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofik, dan sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia.

2. Tujuan Pembaharuan Terhadap Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Tuntutan untuk mengadakan pembaharuan hukum di negara kita bukanlah suatu hal yang baru, tetapi sudah lama didambakan oleh para pencari keadilan dan penegak hukum di negara kita ini. Pembaharuan hukum tidak hanya saja mengenai pembaharuan peraturan perundang-undangan, tetapi juga sikap, pandangan dan penerimaan masyarakat tentang hukum juga harus ikut dirubah, sehingga tidak terjadi kegagalan dari usaha-usaha pembaharuan hukum, dalam rangka pembaharuan hukum menurut Richard Lange (dalam Abdurahman, 1980: 2), ada dua problema pokok yang selalu dihadapi yaitu bahwa disatu pihak ada keharusan untuk menserasikan hukum pidana ilmu pengetahuan empiris dengan memperhatikan benar-benar kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya sedangkan dilain pihak hukum pidana harus diperbaharui sesuai dengan tingkat kemajuan zaman.

Lawrence M. Friedman (dalam Abdurahman, 1980: 28) mengemukakan bahwa:

Dalam rangka pembaharuan dan pembinaan hukum kita harus melihat kepada suatu sistem hukum secara bulat yang mengandung tiga unsur yaitu tatanan (*structure*), materi (*substansi*), dan budaya hukum (*legal culture*), dimana menurut pendapatnya sering terjadi kegagalan dari pada usaha-usaha pembaharuan hukum di negara-negara yang sedang berkembang adalah oleh karena kebanyakan usaha tersebut bertumpu pada pembaharuan struktur dan substansinya saja sedangkan mengenai budaya hukum kurang bahkan tidak mendapat perhatian sama sekali.

Mengenai tujuan pembaharuan hukum pidana itu dapat dilihat dari dua sudut pendekatan, yaitu:

1. Dilihat dari sudut pendekatan kebijakan:

- a. Sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi masalah-masalah sosial (termasuk masalah kemanusiaan) dalam rangka mencapai/menunjang tujuan nasional.

- b. Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan).
- c. Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum (*legal substansi*) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.

2. Dilihat dari sudut pendekatan nilai

Pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofik dan sosio kultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substansi hukum pidana yang dicita-citakan (Barda Nawawi Arief, 2002: 28)

DAFTAR PUSTAKA

- Andrisman, Tri. 2007. *Hukum Pidana*. Universitas Lampung: Lampung.
- Abdurahman. 1980. *Pembaharuan Hukum Acara Pidana dan Hukum Acara Baru Di Indonesia*. Alumni: Bandung.
- Arief, Barda Nawawi. 2002. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. PT. Citra Aditya Bakti: Bandung.
- _____. 2002. *Perbandingan Hukum Pidana*. PT. RajaGrafindo Persada: Jakarta.
- Hamdan. 1997. *Politik Hukum Pidana*. PT. RajaGrafindo Persada: Jakarta.
- J.B. Daliyo, dkk. 2001. *Pengantar Hukum Indonesia Buku Panduan Mahasiswa*. PT. Prenhallindo: Jakarta.
- Marzuki, Laica. 2005. *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel)*. Tim UII Pres: Yogyakarta.
- Prodjodikoro, Wirjono. 2003. *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*. PT. Rafika Aditama: Bandung.
- Sholehuddin. 2004. *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana*. PT. RajaGrafindo Persada: Jakarta.
- Sudarto. 1986. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Alumni: Bandung.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan.

