

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Merujuk pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, maka negara berkewajiban memastikan terciptanya ketertiban, keadilan, serta kesejahteraan bagi masyarakat, sesuai dengan tujuan yang termuat dalam UUD 1945. Hukum berfungsi bukan hanya sebagai pengendali sosial, tetapi juga sebagai pedoman yang mengatur kehidupan agar tercipta tatanan yang adil dan harmonis. Selain itu, perlindungan terhadap ketertiban dan ketenteraman masyarakat merupakan bagian dari pemenuhan hak asasi manusia yang harus dijaga oleh negara.¹ Ketertiban dan ketenteraman bukan hanya menjadi tanggung jawab aparat penegak hukum, tetapi juga merupakan hak setiap warga negara untuk menikmati kehidupan yang aman dan damai tanpa gangguan. Dengan demikian, pengaturan tentang ketertiban umum menjadi salah satu bentuk perlindungan negara terhadap Ketertiban dan ketenteraman masyarakat bukan hanya menjadi tanggung jawab aparat penegak hukum semata, melainkan juga merupakan hak mendasar setiap warga negara untuk menikmati kehidupan yang aman, damai, dan terbebas dari segala bentuk gangguan. Dalam konteks tersebut, pengaturan mengenai ketertiban umum memiliki peran penting sebagai salah satu bentuk

¹Tim Penyusun, “Naskah akademik ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat” (Palu, 2024).

hak-hak dasar warga negara agar tercipta keseimbangan antara kebebasan individu dan kepentingan bersama dalam kehidupan, berbangsa, dan bernegara yang sebagaimana dijamin pada Pasal 28J Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa:

- “(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
 (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dalam suatu masyarakat demokratis”

Pada ayat 2 menegaskan bahwa semua orang punya hak dan kebebasannya serta wajib tunduk pada batasan hukum yang berlaku. Tujuan diberlakukannya pembatasan ini untuk menghormati hak dan kebebasan orang lain. Prinsip menghormati hak dan kepatuhan pada hukum juga berlaku di bidang lalu lintas, dalam hal ini pengguna jalan berhak menggunakan fasilitas umum dan mematuhi semua aturan yang sudah ditetapkan demi menjaga dan ketertiban bersama. Seiring dengan peningkatan pergerakan kehidupan bermasyarakat, semakin tinggi juga kegiatan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan dengan demikian jumlah kendaraan juga akan meningkat.² Sebagian besar aktivitas, mulai dari sosial, ekonomi, hingga pemerintahan tidak dapat terlepas dari keberlangsungan lalu lintas. Meningkatnya tingkat mobilitas menimbulkan permasalahan berupa padatnya

² Farhan Sholahudin, Syamsul Ma' Arif, and Muhammad Ramadhan, “Manajemen Dan Rekayasa Lalu Lintas Di Ruas Jalan Brigjend Katamso, Kota Semarang, Jawa Tengah,” *Praxis : Jurnal Sains, Teknologi, Masyarakat Dan Jejaring* 7, no. 2 (2025): 90–97, <https://doi.org/10.24167/praxis.v7i2.12721>.

arus lalu lintas yang berpotensi menyebabkan kemacetan di jalan raya.

Dengan demikian, diperlukan pengaturan hukum terhadap lalu lintas agar menciptakan ketertiban.³ Selain hal tersebut pembinaan dan sosialisasi terkait peraturan disiplin dalam berlalu lintas di jalan raya juga dibutuhkan.⁴ Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mengatur mengenai hal ini. Tujuan utama undang-undang ini, sebagaimana tercantum dalam Bab II Pasal 3, adalah:

“menciptakan pelayanan lalu lintas dan angkutan jalan yang aman, selamat, tertib, lancar, dan terpadu dengan moda angkutan lainnya, dengan tujuan mendorong pertumbuhan ekonomi nasional, meningkatkan kesejahteraan umum, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, serta menghormati martabat bangsa. Selain itu, undang-undang ini juga bertujuan untuk mempromosikan etika berlalu lintas dan budaya bangsa, serta menjamin penegakan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat”.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Undang-Undang telah menegaskan pentingnya penegakan hukum dalam bidang lalu lintas, termasuk dalam pelaksanaan pengawalan terhadap penggunaan jalan tertentu. Pengawalan memiliki arti penting karena bertujuan untuk menjamin keselamatan, keamanan, serta ketertiban dalam penggunaan jalan. Dalam melaksanakan ketentuan tersebut aparat kepolisian juga diberi kewenangan dalam melakukan pengawalan kepada pengguna jalan tertentu agar mendapat keamanan dan kelancaran di jalan raya. Sebagaimana yang

³ Megawati Barthos, Metro Jakarta Pusat, and Jakarta Pusat, “557792-Peranan-Polisi-Lalu-Lintas-Dalam-Meningk-2494Db2F” 4, no. 22 (2018).

⁴ H A Putra and A S Nugroho, “Peran Polisi Lalu Lintas Sebagai Upaya Penanganan Dan Penanggulangan Pelanggaran Lalu Lintas,” *JURNAL MADANI HUKUM - Jurnal Ilmu Sosial Dan Hukum* 3, no. 1 (2025): 59–69, <http://ejournal.bsppublisher.com/index.php/jmh/article/view/86%0Ahttp://ejournal.bsppublisher.com/index.php/jmh/article/download/86/63>.

tercantum dalam pasal 14 ayat 1 huruf (a) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.⁵ Ketentuan ini memberikan dasar hukum bagi kepolisian untuk melaksanakan fungsi pengawalan sebagai bagian dari tugas menjaga keamanan dan ketertiban di jalan. Dengan demikian, pelaksanaan pengawalan bukan sekadar kegiatan administratif, melainkan merupakan perwujudan dari pelaksanaan fungsi perlindungan dan pelayanan publik oleh kepolisian. Selanjutnya aturan terkait pengawalan juga tercantum pada UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, pada Pasal 134 dipaparkan pihak-pihak mana saja yang mendapat hak utama jalan antara lain yaitu: kendaraan pemadam kebakaran yang sedang melaksanakan penanganan darurat, mobil ambulans, kendaraan pimpinan negara, kendaraan pimpinan lembaga negara dan lain sebagainya, dan diperkuat pada Pasal 135 yang berbunyi “Kendaraan yang mendapat hak utama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 harus dikawal oleh petugas Kepolisian Negara Republik Indonesia dan/atau menggunakan isyarat lampu merah atau biru dan bunyi sirene.” Aturan tersebut ditetapkan agar tidak terjadi penyalahgunaan pengawalan yang dilakukan oleh aparat kepolisian. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengawalan juga terdapat pada Pasal 7 ayat (3) Peraturan Kepala Kepolisian (Perkap) Nomor 4 Tahun 2017 tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia menjelaskan perihal jabatan fungsional juga disebutkan dengan jelas pada pasal selanjutnya yaitu pada Pasal 8 Ayat (1) dan (2). Ketentuan ini

⁵ Kepolisian Republik Indonesia, “Pengawalan Jalan,” Polri, 2025, <https://polri.go.id/pengawalan-jalan>.

menegaskan pentingnya standar operasional (SOP) dalam pelaksanaan tugas agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh aparat di lapangan. Hal tersebut menjadi jelas jika tidak terdapat ketentuan yang secara eksplisit mengatur tentang pengawasan bagi masyarakat sipil.⁶ Ketiadaan pengaturan eksplisit mengenai pengawasan terhadap masyarakat sipil inilah yang kemudian sering menimbulkan interpretasi ganda dan perbedaan dalam penerapan di lapangan. Dalam praktiknya, pengawasan terkadang tetap dilakukan terhadap masyarakat sipil dengan alasan membantu kelancaran kegiatan, padahal secara hukum hal tersebut belum memiliki dasar yang jelas. Negara melalui lembaga penegak hukumnya harus mampu menjamin bahwa setiap aturan yang dibuat benar-benar dilaksanakan secara konsisten dan berkeadilan.

Pada praktiknya pengawasan untuk masyarakat sipil dengan kendaraan dinas masih ditemukan terjadi. Pengawasan seperti ini tidak jarang dilakukan untuk kepentingan non-negara, misalnya acara sosial kemasyarakatan, konvoi komunitas, iring- iringan pernikahan, dan acara bisnis pribadi. Hal ini menimbulkan ketidakjelasan mengingat secara normatif, hak utama jalan hanya diberikan kepada pimpinan negara, pimpinan pejabat, serta pihak-pihak yang tercantum dalam Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan jalan serta peraturan kepolisian. Sebaliknya pengawasan masyarakat sipil juga memiliki dampak terhadap ketertiban lalu lintas. Iring-iringan yang dilakukan

⁶ Nalia Sakhailla, "Sirene Patwal: Penyalahgunaan Fasilitas Negara," Lembaga kajian keilmuan fakultas hukum universitas indonesia, 2024, <https://lk2fhui.law.ui.ac.id/portfolio/sirene-patwal-penyalahgunaan-fasilitas-negara/>.

oleh pihak kepolisian menggunakan kendaraan dinas umumnya. menggunakan sirene, dan membuka jalan. Tindakan tersebut secara tidak langsung memaksa pengguna jalan lain untuk menepi, oleh karena itu penting bagi aparat untuk menjaga etika saat melakukan pengawalan.⁷ Pelanggaran moral dan etika dapat menjadi awal dari permasalahan yang melibatkan aparat kepolisian dengan masyarakat, sebab hal tersebut berpotensi menimbulkan rasa dirugikan dan masyarakat akan memberikan persepsi negatif kepada pihak aparat kepolisian karena beranggapan tidak berlaku secara adil dan hanya berpihak kepada kelompok tertentu.⁸

Dari hal tersebut terlihat bahwa pengawalan masyarakat sipil menggunakan kendaraan dinas tidak hanya permasalahan lalu lintas tetapi juga menyangkut aspek normatif, etika, pelayanan publik, dan tingkat kepercayaan masyarakat kepada institusi penegak hukum. Kepercayaan publik terhadap aparat dapat menurun yang disebabkan oleh beberapa faktor seperti, transparansi, akuntabilitas, profesionalisme, serta hasil nyata yang dapat dirasakan masyarakat dari pelayanan yang diberikan.⁹ Meski demikian, hasil pengamatan di Kabupaten Bojonegoro menunjukkan bahwa tidak semua masyarakat memandang buruk terkait pengawalan yang dilakukan oleh aparat menggunakan mobil dinas. Sebagian masyarakat justru mendapatkan manfaat

⁷ Mukhamad Kurniawan, Defri Verdiono, and Rhama Purna Jatii, "Pengawalan Di Jalan Raya, Siapa Yang Berhak Dan Bagaimana Ketentuannya?," Kompas. id, 2025, <https://www.kompas.id/artikel/pengawalan-di-jalan-raya-siapa-yang-berhak-dan-bagaimana-ketentuannya>.

⁸ Mashur Hasan Bisri et al., "Etika Pelayanan Publik Di Indonesia" 1, no. 1 (2019): 59–76.

⁹ Franklin Asido Rossevelt et al., "SAJJANA : Public Administration Review Analisis Pengaruh Tingkat Kepercayaan Publik Terhadap Kinerja Kepolisian (Studi Kasus : Pencurian Kendaraan Bermotor (Curanmor) Di Kota Medan)" 1, no. 2 (2024): 1–11.

antara lain menjaga kelancaran lalu lintas, memberikan rasa aman terhadap rombongan, mengurangi potensi kecelakaan dan lain sebagainya. Praktik pengawalan yang sering diberikan oleh aparat terhadap masyarakat sipil yaitu, iring-iringan karnaval desa atau pengawalan pernikahan yang dianggap mencegah kemacetan yang berlarut-larut. Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi yang berjudul **“PENGATURAN DAN PRAKTIK PENGAWALAN KENDARAAN DINAS TERHADAP MASYARAKAT SIPIL (STUDI PADA SATLANTAS POLRES BOJONEGORO)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah adalah :

1. Bagaimana pengaturan tentang pengawalan kendaraan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan?
2. Apa yang menjadi urgensi pengaturan dan dasar pertimbangan dalam pelaksanaan pengawalan kendaraan patroli pengawal kepolisian terhadap masyarakat sipil?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui pengaturan tentang pengawalan kendaraan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
2. Untuk mengetahui urgensi pengaturan dan dasar pertimbangan dalam pelaksanaan pengawalan kendaraan patroli pengawalan kepolisian

terhadap masyarakat sipil.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoretis maupun praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian ilmu hukum, khususnya di bidang hukum lalu lintas dan angkutan jalan, serta hukum administrasi negara yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan aparat kepolisian dalam melakukan pengawalan terhadap masyarakat sipil.

2. Manfaat Praktis

Bagi Kepolisian (Satlantas Polres Bojonegoro)

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan terkait pelaksanaan pengawalan kendaraan dinas terhadap masyarakat sipil agar lebih sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku serta menghindari penyalahgunaan wewenang.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah normatif empiris, sebagaimana yang dijelaskan oleh Muhaimin:

“Penelitian hukum normatif-empiris merupakan penelitian hukum yang berbasis pada penelitian hukum yang bukan hanya mengkaji mengenai sistem norma dalam peraturan perundang-undangan, namun mengamati reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja atau diterapkan di dalam masyarakat sebagai objek kajiannya. Metode penelitian hukum

normatif-empiris pada dasarnya merupakan penggabungan antara penelitian hukum normatif dengan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum normatif-empiris terkait dengan ketentuan hukum normatif peraturan perundang undangan (norma atau aturan) dan pelaksanaannya pada setiap peristiwa hukum yang terjadi dalam suatu masyarakat”.¹⁰

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian skripsi ini diselenggarakan pada kantor Satuan Lalu Lintas kepolisian Resor Bojonegoro, yang berkedudukan di Jalan MH. Thamrin No. 46-48 Kabupaten Bojonegoro.

3. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam skripsi ini, meliputi beberapa pendekatan penelitian sebagai berikut:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) merupakan metode yang digunakan untuk mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau regulasi yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang menjadi objek penelitian.¹¹
2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) adalah pendekatan yang mempelajari pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum¹²
3. Pendekatan Historis (*historical approach*) adalah pendekatan ini dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi.¹³

¹⁰ H Muhaimin, *Metode penelitian hukum* (Mataram: Mataram University Pres, 2020).

¹¹ Ibid. hal. 56

¹² Ibid. hal. 57.

¹³ Ibid.

4. Sumber Data

Data yang dipergunakan dalam penelitian skripsi ini meliputi data primer, dan sekunder.

1. Data Primer adalah merupakan sumber hukum yang ditetapkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan, di mana dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan peneliti meliputi:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
 - c. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
 - d. Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Perkap) No 9 Tahun 2012 tentang Pengaturan, Penjagaan, Pengawasan, dan Patroli Lalu Lintas
2. Bahan Hukum Sekunder adalah merupakan sumber hukum yang diperoleh dari berbagai literatur seperti buku, jurnal, artikel ilmiah, hasil wawancara, serta referensi lain yang memiliki relevansi dengan topik penelitian.

5. Proses Pengumpulan Bahan Hukum

Proses pengumpulan bahan hukum untuk penelitian ini peneliti menggunakan Studi Kepustakaan, dan Wawancara.

1. Studi Kepustakaan

Studi Kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelaahan terhadap berbagai sumber seperti buku, literatur, catatan, dan referensi lainnya yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹⁴

2. Wawancara

Dalam penelitian, ini peneliti menggunakan proses pengumpulan bahan hukum dengan wawancara terhadap pihak kepolisian yang berada di Satlantas Polres Bojonegoro

6. Analisis Bahan Hukum

Data yang terkumpul dianalisis menggunakan metode kualitatif cara menganalisis dengan menelaah data deskriptif, yaitu informasi yang disampaikan oleh responden baik secara umum kemudian dipelajari secara menyeluruh. Selanjutnya, proses penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif, yaitu dengan berpedoman pada hal-hal yang bersifat umum untuk kemudian diturunkan ke dalam kesimpulan yang lebih khusus.¹⁵

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disusun guna memberikan kemudahan dalam memahami serta menelaah keseluruhan penelitian. Pada laporan penelitian ini, susunan penulisan dibagi ke dalam lima bab, yang masing-masing bab memuat

¹⁴ Yusuf Abdhul Aziz, "Studi Pustaka: Pengertian, Tujuan, Sumber Dan Metode," deepublish store, 2010, <https://deepublishstore.com/blog/studi-pustaka/>.

¹⁵ Ibid. hal. 76.

pembahasan pokok sebagaimana dijelaskan secara ringkas berikut ini :

BAB 1 : PENDAHULUAN

Pada bagian pertama terdiri dari belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bagian kedua menjelaskan tentang pengertian pengaturan, pengawalan, pengertian dan fungsi kendaraan patwal, masyarakat sipil dalam konteks pengawalan, penegakan hukum, teori kewenangan, teori penegakan hukum, teori kepatuhan hukum serta landasan hukum yang digunakan

BAB III : PEMBAHASAN

Bagian penjelasan menjawab dari rumusan masalah yang diteliti yaitu : pengaturan tentang pengawalan kendaraan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang lalu lintas dan Angkutan jalan dan urgensi pengaturan serta dasar pertimbangan dalam pelaksanaan pengawalan kepolisian terhadap masyarakat sipil

BAB IV : PENUTUP

Bagian keempat merupakan penutup yang memuat kesimpulan dan saran dari penelitian