

BAB II

TINJAUAN UMUM PERIZINAN DAN POLRI

A. Perizinan

1. Pengertian Izin

Pemerintah dengan masyarakat akan selalu terjadi hubungan timbal balik. Masyarakat akan mempengaruhi pemerintah dalam tugasnya dan sebaliknya pemerintah akan memberi pengaruh tertentu pada masyarakat, yaitu dengan menjalankan beraneka ragam tugas. Tugas pemerintah bisa dikelompokkan menjadi dua, yaitu tugas mengatur dan tugas memberikan pelayanan kepada umum. Perizinan adalah merupakan salah satu perwujudan tugas mengatur dari pemerintah.

Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Hal ini dikarenakan pemerintah menggunakan izin sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warganya agar mau mengikuti cara yang dianjurkan oleh pemerintah guna mencapai tujuan yang konkrit.

Tidak mudah memberikan definisi apa yang dimaksud dengan izin. Hal tersebut sama dengan yang berlaku di negeri Belanda, bahwa sangat sukar membuat definisi untuk menyatakan pengertian izin itu.⁵

⁵ Sjachran Basah, "*Pencabutan Izin Salah satu Sanksi Hukum Administrasi*", makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1995, hlm. 1-2, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 150.

Hal tersebut disebabkan karena antara para pakar tidak terdapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terhadap obyek yang didefinisikannya. Sukar memberikan definisi bukan berarti tidak terdapat definisi, bahkan ditemukan sejumlah definisi yang beragam. Sebelum menyampaikan beberapa definisi izin dari para pakar, terlebih dahulu dikemukakan beberapa istilah lain yang sedikit banyak memiliki kesejajaran dengan izin yaitu dispensasi, konsesi, dan lisensi.

Dispensasi ialah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut.⁶ Prins mengatakan bahwa dispensasi adalah tindakan pemerintahan yang menyebabkan suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu hal yang istimewa.⁷

Menurut Ateng Syafrudin, dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi dispensasi berarti menyisihkan pelarangan dalam hal yang khusus. Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Sedangkan konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesionario (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.⁸

Bentuk konsesi terutama digunakan untuk berbagai aktivitas yang menyangkut kepentingan umum, yang tidak mampu dijalankan sendiri oleh pemerintah, lalu diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta. Mengenai konsesi ini, Utrecht mengatakan bahwa kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu subyek hukum partikelir, tetapi

⁶ *Ibid*, hlm. 151.

⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 151.

⁸ *Ibid*.

dengan turut campur dari pihak pemerintah. Suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut, memuat suatu konsesi.⁹

Di dalam Kamus Istilah Hukum, izin dijelaskan sebagai, perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.¹⁰

Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh.¹¹ Dengan kata lain, sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkrit.¹² Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.¹³

Utrecht, mengatakan bahwa bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.¹⁴

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 152.

¹¹ Ateng Syafrudin, *op.cit.*, hlm. 1, dalam Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 152.

¹² Ridwan, *loc.cit.*

¹³ Sjachran Basah, *op.cit.*, hlm. 3, dalam Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 152.

¹⁴ Utrecht, *op.cit.*, hlm. 187, dalam Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 152.

Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.¹⁵

Spelt dan ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit. Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah paparan luas dari pengertian izin. Izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Pada pokok izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu.¹⁶

Dibandingkan secara sekilas, pengertian izin dengan konsesi itu tidak berbeda. Masing-masing berisi perkenan bagi seseorang untuk melakukan suatu perbuatan tertentu. Dalam pengertian sehari-hari kedua istilah itu digunakan secara sama, bahkan pengertian izin dan konsesi keduanya digunakan untuk suatu bentuk hukum yang sama, pemegang izin disebut juga konsesionaris.¹⁷

¹⁵ Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau Dari Perspektif UUD*, makalah tidak dipublikasikan, Jakarta, 1995, hlm. 8, dalam Ridwan HR, *op.cit.*, hlm 153.

¹⁶ Spelt dan ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 2-3, dalam Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 153.

¹⁷ Ridwan, *ibid.*, hlm. 154.

Menurut Utrecht, perbedaan antara izin dengan konsesi itu suatu perbedaan nisbi (relatif) saja. Pada hakikatnya antara izin dengan konsesi itu tidak ada suatu perbedaan yuridis. Sebagai contoh, suatu izin untuk mendapatkan batu bara menurut suatu rencana yang sederhana saja dan akan diadakan atas ongkos sendiri, tidak dapat disebut konsesi. Tetapi suatu izin yang diberikan menurut undang-undang tambang Indonesia untuk mendapatkan batu bara adalah suatu konsesi, oleh karena izin tersebut mengenai suatu pekerjaan yang besar dan pekerjaan yang besar itu akan membawa manfaat bagi umum. Jadi konsesi itu suatu izin pula, tetapi izin mengenai hal-hal yang penting bagi umum. Meskipun antara izin dan konsesi ini dianggap sama, dengan perbedaan yang relatif, akan tetapi terdapat perbedaan karakter hukum. Izin adalah sebagai perbuatan hukum bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan konsesi adalah suatu perbuatan hukum bersegi dua, yakni suatu perjanjian yang diadakan antara yang memberi konsesi dengan yang diberi konsesi. Dalam hal izin tidak mungkin diadakan perjanjian, oleh karena tidak mungkin diadakan suatu persesuaian kehendak. Dalam hal konsesi biasanya diadakan suatu perjanjian, yakni perjanjian yang mempunyai sifat sendiri dan yang tidak diatur oleh seluruh peraturan-peraturan KUH Perdata mengenai hukum perjanjian.¹⁸

Izin merupakan suatu tindakan hukum sepihak, sedangkan konsesi adalah kombinasi dari tindakan dua pihak yang memiliki sifat kontraktual dengan izin, yang dalam pembahasan hukum kita namakan perjanjian. Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum yang berkenaan dengan izin dan konsesi, pemerintah menampilkan diri dalam dua fungsi yaitu sebagai badan hukum umum pada saat melakukan konsesi, dan sebagai organ pemerintah ketika mengeluarkan izin.¹⁹

2. Unsur-unsur Perizinan

Berdasarkan pemaparan beberapa pendapat para pakar tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret

¹⁸ Utrecht, *op.cit.*, hlm. 190, dalam Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 153.

¹⁹ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 155.

menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu;

- a. Instrumen yuridis;
- b. Peraturan perundang-undangan;
- c. Organ pemerintah;
- d. Peristiwa konkret;
- e. Prosedur dan persyaratan.

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk ketetapan. Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum.²⁰

Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak-hak yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan.²¹

Izin merupakan instrumen yuridis yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau mengatur peristiwa konkret.

²⁰ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 125, dalam Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 155.

²¹ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 156.

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk dapat melaksanakan dan menegakan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret.²²

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Oleh karena itu, dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

Pada umumnya pemerintah memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut.

Dalam penerapannya, menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang:

- a. Kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon;
- b. Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut;
- c. Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

²² *Ibid.*

- d. Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.²³

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran pelbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui, bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (Lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat Pusat maupun Daerah.²⁴

Terlepas dari beragamnya organ pemerintahan atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah bahwa izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan. Menurut Spelt dan ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang, dan hampir selalu yang terkait adalah organ-organ pemerintahan. Di sini organ-organ pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah.²⁵

Beragamnya organ pemerintahan yang berwenang memberikan izin, dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang membutuhkan izin tertentu menjadi terhambat, bahkan tidak mencapai sasaran yang hendak dicapai. Artinya campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan dapat menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang membutuhkan izin. Menurut Soehardjo, pada tingkat tertentu regulasi ini menimbulkan kejenuhan dan timbul gagasan yang mendorong untuk menyederhanakan pengaturan, prosedur, dan birokrasi. Keputusan-keputusan pejabat sering membutuhkan waktu lama, misalnya pengeluaran izin memakan waktu berbulan-bulan, sementara dunia usaha perlu berjalan cepat, dan terlalu banyaknya mata rantai dalam prosedur perizinan banyak membuang waktu dan biaya.²⁶

Oleh karena itu, biasanya dalam perizinan dilakukan deregulasi, yang mengandung arti peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang dipandang berlebihan. Karena peraturan perundang-undangan yang

²³ Markus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, disertasi, Universitas, Padjajaran, Bandung, 1996, hlm. 189, dalam Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 157.

²⁴ Sjachran Basah, *Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendalian Lingkungan*, makalah pada Seminar Lingkungan Hidup, Jakarta, 1997, hlm. 3, dalam Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 157.

²⁵ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 11, dalam Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 158.

²⁶ Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara Pokok-Pokok Pengertian Serta Perkembangannya di Indonesia*, BPUD, Semarang, 1991, hlm. 25.

berlebihan itu pada umumnya berkenaan dengan campur tangan pemerintah atau negara, maka deregulasi itu pada dasarnya bermakna mengurangi campur tangan pemerintah atau negara dalam kegiatan kemasyarakatan tertentu terutama di bidang ekonomi, sehingga deregulasi itu pada ujungnya bermakna debirokratisasi.²⁷

Meskipun deregulasi dan debirokratisasi ini dimungkinkan dalam bidang perizinan, namun harus ada batas-batasnya. Karena deregulasi dan debirokratisasi merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah, yang umumnya diwujudkan dalam bentuk peraturan kebijaksanaan, maka deregulasi dan debirokratisasi itu harus ada batas-batas yang terdapat dalam hukum tertulis dan tidak tertulis. Setidak-tidaknya deregulasi dan debirokratisasi dalam perizinan harus memperhatikan hal-hal berikut; pertama, jangan sampai menghilangkan esensi dari sistem perizinan itu sendiri, terutama dalam fungsinya sebagai pengarah kegiatan tertentu; kedua, deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administratif dan finansial; ketiga, deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan hal-hal prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan; keempat, deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak.

Telah disebutkan bahwa izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, maka izinpun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya

²⁷ Bagir Manan, *Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan Yang Dapat Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah*, Universitas Padjajaran, Bandung, 1995, hlm. 33.

tergantung dari kewenangan pemberi izin, macam izin dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya.²⁸

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan berbeda-beda tergantung jenis izin dan instansi pemberi izin.

Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, oleh karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional, oleh karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.²⁹

Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah, meskipun demikian, pemerintah tidak boleh menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri, tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dengan kata lain tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan bersangkutan.³⁰

3. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Tugas pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua macam yaitu tugas mengatur dan memberikan pelayanan kepada umum.

- a. Tugas mengatur meliputi pembuatan-pembuatan peraturan yang harus dipatuhi masyarakat.
- b. Tugas memberi pelayanan kepada umum meliputi tugas-tugas pemerintah untuk memenuhi kebutuhan sarana finansial dan personal

²⁸ Sjachran Basah, *op.cit.*, hlm. 4-6, dalam Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 159.

²⁹ Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hlm. 97.

³⁰ *Ibid*, hlm. 98.

dalam rangka meningkatkan pelayanan di bidang kesejahteraan sosial, ekonomi, kesehatan dan lain sebagainya.³¹

Sistem perizinan muncul karena tugas mengatur dari pemerintah, karena perizinan akan dibuat dalam bentuk peraturan yang harus dipatuhi masyarakat yang berisikan larangan dan perintah. Dengan demikian izin ini akan digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya, guna mencapai tujuan yang konkrit.

Izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkrit.³²

Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu diwujudkan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan, yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri.³³ Menurut Prajudi Atmosudirdjo, bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.³⁴

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan

³¹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hlm. 19.

³² Sjachran Basah, *op.cit.*, hlm. 5, dalam Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 160.

³³ *Ibid.*, hlm. 160.

³⁴ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 23.

keragaman pula dari tujuan izin ini. Meskipun demikian, secara umum dapatlah disebutkan sebagai berikut:

- a. Keinginan mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen).
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).³⁵

4. Bentuk dan Isi Izin

Izin adalah merupakan salah satu bentuk keputusan tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.³⁶

Keputusan perizinan adalah termasuk salah satu bentuk perwujudan keputusan tata usaha negara, maka izin adalah juga merupakan norma penutup dari semua norma yuridis yang ada. Hal ini dikarenakan lahirnya izin pasti akan didahului dengan adanya norma abstrak terlebih dahulu atau norma yang sifatnya masih umum belum ditunjuk subyeknya, waktunya, tempatnya dan izin akan terletak pada deretan paling akhir dari semua norma abstrak yang menadahuinya, dan tentang hal yang dituju atau sudah bersifat konkrit,

³⁵ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 4-5, dalam Ridwan HR, *op.cit.*, 160.

³⁶ Nurwigati, *Peningkatan Peranan Peraturan Perizinan Sebagai Instrumen Pemerintah*, diskusi akademik dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta, 2004, hlm. 2.

Individual dan final, sehingga akan langsung digunakan untuk melakukan aktifitas tertentu.

Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari ketetapan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin. Pada umumnya pembuat aturan akan menunjuk organ berwenang dalam sistem perizinan, organ yang paling berbekal mengenai materi dan tugas bersangkutan, dan hampir selalu yang terkait adalah organ pemerintahan. Karena itu, bila dalam suatu undang-undang tidak dinyatakan dengan tegas organ mana dari lapisan pemerintahan tertentu yang berwenang, tetapi misalnya hanya dinyatakan secara umum bahwa “haminte” yang berwenang, maka dapat diduga bahwa yang dimaksud ialah organ pemerintahan haminte, yakni wali haminte dengan para anggota pengurus harian. Namun untuk menghindari keraguan, di dalam kebanyakan undang-undang pada permulaannya dicantumkan ketentuan definisi.³⁷

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Karena itu, keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin. Hal ini biasanya dialami orang atau badan hukum.

Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, dimana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan, dinamakan diktum, yang merupakan inti dari keputusan. Setidak-tidaknya diktum ini terdiri atas keputusan pasti, yang memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dituju oleh keputusan itu.

Sebagaimana kebanyakan keputusan, didalamnya mengandung ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat, demikian pula dengan keputusan yang berisi izin ini. Ketentuan-ketentuan ialah kewajiban-kewajiban yang

³⁷ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 11-15, dalam Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 161.

dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. Ketentuan-ketentuan pada izin banyak terdapat dalam praktek hukum administrasi. Misalnya dalam undang-undang gangguan ditunjuk ketentuan-ketentuan seperti; Ketentuan-ketentuan tujuan (dengan maksud mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, seperti mencegah pengotoran tanah; Ketentuan-ketentuan sarana (kewajiban menggunakan sarana tertentu); Ketentuan-ketentuan instruksi (kewajiban bagi pemegang izin untuk memberi instruksi-instruksi tertulis kepada personel dalam lembaga); Ketentuan-ketentuan ukur dan pendaftaran (pengukuran untuk menilai kadar bahaya atau gangguan).

Sanksi yang diberikan atasannya, pemerintahan harus memutuskannya tersendiri. Dalam pembuatan keputusan, termasuk keputusan yang berisi izin, dimasukan pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan dalam izin memberi kemungkinan untuk secara praktis melingkari lebih lanjut tindakan yang dibolehkan. Pembatasan-pembatasan dibentuk dengan menunjuk batas-batas dalam waktu, tempat atau dengan cara lain.

Sebagai contoh, pada izin lingkungan dapat dimuat pembatasan izin untuk periode tertentu, misalnya 5 tahun. Di samping itu, dalam keputusan dimuat syarat-syarat. Dengan menetapkan syarat-syarat, akibat-akibat hukum tertentu digantungkan pada timbulnya suatu peristiwa di kemudian hari yang belum pasti. Dalam keputusan yang berisi izin dapat dimuat syarat penghapusan dan syarat penangguhan.³⁸

Pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuanundang-undang, pertimbangan-pertimbangan hukum, dan penetapan fakta. Penyebutan ketentuan undang-undang memberikan pegangan kepada semua yang bersangkutan, organ penguasa dan yang berkepentingan, dalam menilai keputusan itu. Ketentuan undang-undang berperan pula dalam penilaian oleh yang berkepentingan tentang apa yang hams dilakukan dalam hal mereka menyetujui keputusan yang

³⁸ Nurwigati, *op.cit.*, hlm.5.

bersangkutan. Pertimbangan hukum merupakan hal penting bagi organ pemerintahan untuk memberikan atau menolak permohonan izin. Pertimbangan hukum ini biasanya lahir dari interpretasi organ pemerintahan terhadap ketentuan undang-undang. Adapun penetapan fakta, berkenaan dengan hal-hal di atas. Artinya interpretasi yang dilakukan oleh organ pemerintahan terhadap aturan-aturan yang relevan, turut didasarkan pada fakta-fakta sebagaimana ditetapkannya. Dalam keadaan tertentu, organ pemerintahan dapat menggunakan data yang diberikan oleh pemohon izin, di samping data dari para ahli atau biro konsultan.³⁹

Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan-ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan pada ketidakpatuhan. Pemberitahuan-pemberitahuan ini mungkin saja petunjuk-petunjuk bagaimana sebaiknya bertindak dalam mengajukan permohonan-permohonan berikutnya atau informasi umum dari organ pemerintahan yang berhubungan dengan kebijaksanaannya sekarang atau di kemudian hari. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan ini sejenis pertimbangan yang berlebihan, yang pada dasarnya terlepas dari diktum selaku inti ketetapan. Sebab itu, mengenai pemberitahuan-pemberitahuan ini, karena tidak termasuk dalam hakekat keputusan, secara formil seseorang tidak dapat menggugat melalui hakim administrasi.⁴⁰

Sebagai suatu bentuk ketetapan, izin tidak berbeda dengan ketetapan pada umumnya, yakni pembuatan, penerbitan, dan pencabutannya harus memenuhi syarat-syarat yang berlaku pada ketetapan, harus memenuhi syarat formil dan syarat materiil, serta memperhatikan asas *contrarius actus* dalam pencabutan.⁴¹

5. Kewenangan Daerah Dalam Pengaturan Hukum Perizinan

Tidak ada aturan umum untuk tata cara pembuatan keputusan perizinan, oleh sebab itu tiap bidang mempunyai prosedur dan persyaratan tersendiri. Namun demikian menurut Philipus M. Hadjon, prosedur yang baik

³⁹ *Ibid*, hlm. 7.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 8.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 10.

dalam pembuatan keputusan perizinan apabila memenuhi tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu: landasan hukum, landasan demokrasi, landasan instrumental, yaitu berdaya guna dan berhasil guna.⁴²

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah haruslah berdasarkan pada asas legalitas, yaitu asas yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya. Asas legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu, berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut.

Asas legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. Sebabnya tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang.⁴³

Esensi dari asas legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.⁴⁴

Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan delegasi adalah

⁴² Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 99, dalam Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 159.

⁴³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 83-84.

⁴⁴ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 72.

pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, sementara pada mandat tidak terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern, umpamanya antara Menteri dengan Dirjen atau Irjenya, dimana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekjenya untuk bertindak atas nama Menteri untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu.⁴⁵

Daerah Kabupaten dan Kota adalah subyek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan publik yang dilakukan oleh para pejabat. Selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat Daerah Kabupaten dan Kota haruslah didasarkan pada asas legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebab tanpa ada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan, maka pejabat di Daerah Kabupaten dan Kota tidak dapat melakukan perbuatan hukum atau tidak dapat mempengaruhi dan megubah posisi hukum warga masyarakatnya.

Kewenangan Daerah secara tegas ditentukan dalam Pasal 7 dan 11 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

Pasal 7 Ayat (1); “Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, serta kewenangan bidang lain”.

⁴⁵ Indroharto, *op. cit.*, hlm. 91-92.

Pasal 7 Ayat (2); “Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dan perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional”.

Pasal 11 Ayat (1); “Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan diatur dalam Pasal 9”.

Pasal 11 Ayat (2); “Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja”.

Seiring dengan Kedudukan Daerah Kabupaten dan Kota selaku Daerah Otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang-undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun kewenangan asli dari daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi.

Kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur sendiri urusan rumah tangga daerah diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah dan Keputusan

Daerah yang bersifat umum atau ditujukan untuk umum, yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah, sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, peraturan perundang-undangan adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta semua Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang juga mengikat umum.

Sebagaimana lazimnya peraturan perundang-undangan, di dalamnya memuat norma-norma atau kaidah-kaidah pengatur yang bersifat umum dan abstrak. Agar kaidah pengatur ini ditaati dan dijalankan, maka diperlukan upaya penegakan hukum, yakni merealisasikan norma-norma atau kaidah-kaidah yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tersebut ke dalam kenyataan. Kewenangan Daerah Otonom dalam bidang pengaturan (*regeling*) tidak hanya terbatas pada pembuatan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum, tetapi juga kewenangan untuk mempertahankan norma-norma tersebut. Artinya kewenangan penegakan hukum itu *inheren* pada Daerah Otonom atau pada Pemerintah Daerah selalu wakil dari organ pemerintahan tingkat lebih rendah tersebut.

6. Penegakan Hukum Administrasi

Hukum perizinan merupakan bagian dari hukum administrasi. Untuk itu terhadap hukum perizinan akan diterapkan pula sanksi administrasi. Adapun macam dari sanksi dalam hukum administrasi adalah sebagai berikut:

- a. *Bestuurdwang* (paksaan pemerintah): kewenangan untuk atas biaya pelanggar menyingkirkan, mencegah, melakukan atau mengembalikan pada keadaan semula apa yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- b. Penarikan kembali keputusan. Keputusan akan ditarik kembali oleh Pemerintah, apabila yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat, atau ketentuan peraturan perundang-undangan, yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan menggunakan data yang tidak benar atau tidak lengkap.
- c. Pengenaan denda administratif. Sanksi yang berupa kewajiban membayar sejumlah uang dikarenakan melanggar ketentuan yang ada sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- d. Pengenaan uang paksa. Sanksi ini dapat untuk mengganti sanksi *bestuurdwang* apabila secara praktis *bestuurdwang* sulit dijalankan.

Disamping sanksi-sanksi administrasi sebagaimana tersebut di atas, pelanggaran aturan perizinan juga dapat diberikan sanksi pidana, yang dapat diterapkan secara kumulatif bersama-sama dengan sanksi administrasi.

Menurut Soedikno Mertokusumo, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan.⁴⁶

Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum ini menjadi kenyataan. Penegakan dan pelaksanaan hukum sering merupakan penemuan hukum dan tidak sekedar penerapan hukum.

⁴⁶ Soedikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 1-4.

Penerapan hukum dan peraturan perundang-undangan dalam kehidupan masyarakat melahirkan akibat-akibat hukum. Akibat hukum ini terdiri dari hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Menurut Satjipto Rahardjo, Penegakan hukum adalah suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.⁴⁷

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa, penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan pengejawantahan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁴⁸

Pada bagian lain, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa, proses penegakan hukum tidak lain merupakan suatu penyerasian antara nilai-nilai, norma-norma dan perilaku nyata dalam masyarakat.⁴⁹

Dalam hukum administrasi negara penegakan hukum sering diartikan sebagai penerapan sanksi administrasi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan dan biasanya diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan, artinya di ujung suatu kaidah hukum terdapat sanksi. Alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma HAN.⁵⁰

Penegakan hukum administrasi, dikenal beberapa macam sanksi, yang secara umum terdiri dari paksaan pemerintah, penarikan kembali keputusan yang menguntungkan, uang paksa, dan denda administratif.

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, 1993, hlm. 15.

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm. 13.

⁴⁹ Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio-Yuridis Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 51.

⁵⁰ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 245.

a. Paksaan Pemerintah

Paksaan dari pemerintah dapat dijelaskan sebagai kewenangan organ pemerintahan untuk melakukan tindakan nyata mengakhiri situasi yang bertentangan dengan norma HAN, karena kewajiban yang muncul dari norma itu tidak dijalankan. Pelaksanaan kewajiban dari pemerintah dapat dilihat sebagai suatu bentuk eksekusi nyata, dalam arti langsung dapat dilaksanakan tanpa perantaraan hakim.⁵¹

Unsur-unsur kewajiban dari pemerintahan adalah sebagai berikut:

- 1) Berkaitan dengan pengakhiran situasi yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang;
- 2) Menyangkut kewenangan mandiri pemerintahan, artinya tidak dibutuhkan putusan hakim terlebih dahulu;
- 3) Pemerintah boleh menentukan sendiri apakah sebagai sanksi atas pelanggaran akan diterapkan paksaan pemerintahan ataukah tidak;
- 4) Penerapan paksaan pemerintah dapat dilakukan atas biaya si pelanggar;
- 5) Pelaksanaan paksaan pemerintahan harus didahului dengan surat peringatan.⁵²

Menurut Ridwan, kewajiban dari pemerintahan ini bukan kewajiban, tetapi wewenang yang diberikan undang-undang kepada pemerintah.⁵³ Kewenangan pemerintah untuk menggunakan *bestuursdwang* merupakan kewenangan yang bersifat bebas, dalam arti pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan *bestuursdwang* atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi lainnya. Dalam hal akan melaksanakan kewajiban dari pemerintahan, organ pemerintah harus mengkaji secara cermat apakah pelanggaran izin tersebut bersifat substansial atau tidak.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Philipus M. Hadjon *op.cit.*, hlm. 76-77.

⁵³ Ridwan, *op. cit.*, hlm. 248-249.

Sebelum pemerintah melakukan kewenangan pemerintahan, pemerintah wajib memberikan surat peringatan kepada pelanggar. Peringatan tertulis mengenai pelaksanaan kewajiban dari pemerintahan diwujudkan dalam bentuk keputusan, yang secara umum berisi:

- 1) Peringatan harus definitif
Mengenai kewajiban dari pemerintahan, sama dengan keputusan tata usaha negara lain, berlaku sebagai syarat umum bahwa ia harus bersifat definitif. Jadi, keputusan untuk bila perlu akan bertindak bagi organ pemerintahan sudah pasti. Ini harus ternyata dari formulasi yang pasti dan dari penyebutan pasal-pasal yang memuat paksaan pemerintahan.
- 2) Organ yang berwenang harus disebut
Peringatan harus memberitahukan organ berwenang mana yang memberikannya. Bila organ jelas tidak berwenang, maka peringatan bukan keputusan TUN, dan pendaftar tidak dapat diterima.
- 3) Peringatan harus ditujukan kepada orang yang tepat
Peringatan harus ditujukan kepada orang yang sedang atau telah melanggar ketentuan undang-undang, dan yang berkemampuan mengakhiri keadaan yang terlarang itu. Dengan ini yang dimaksud orang yang secara nyata atau yuridis dapat menghapuskan situasi ilegal, tetapi tidak juga selalu pelanggar sendiri.
- 4) Ketentuan yang dilanggar jelas
Harus dinyatakan dengan jelas ketentuan mana yang telah atau mungkin akan dilanggar.
- 5) Pelanggaran nyata harus digambarkan dengan jelas
Syarat ini muncul dari yurisprudensi yaitu pembeberan yang jelas dari keadaan atau tingkah laku yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang. Jadi yang menjadi soal disini adalah aspek nyata dari pelanggaran.
- 6) Peringatan harus memuat penentuan jangka waktu
Pemberian beban harus ternyata dengan jelas jangka waktu yang diberikan kepada yang bersangkutan untuk melaksanakan beban itu. Jangka waktu harus mempunyai titik permulaan yang jelas.
- 7) Pemberian beban jelas dan seimbang
Pemberian beban harus jelas dan seimbang. Beban tidak boleh memuat kriteria samar.
- 8) Pemberian beban tanpa syarat
Pemberian beban harus tak bersyarat. Dari sudut kepastian hukum, pemberian beban tidak boleh tergantung pada kejadian tidak pasti di kemudian hari.
- 9) Beban mengandung pemberian alasannya

Pemberian beban harus ada alasannya. Titik tolaknya ialah bahwa peringatan sama seperti keputusan memberatkan lainnya, harus diberi alasan yang baik.

10) Peringatan memuat berita tentang pembebanan biaya.

Bila organ pemerintahan hendak membebankan biaya paksaan pemerintahan, maka hal ini harus dimuat dalam peringatan. Pengumuman bahwa biaya akan dibebankan bukan keputusan mandiri, tetapi unsur dari peringatan paksaan pemerintahan.⁵⁴

b. Penarikan Kembali Keputusan Yang Menguntungkan

Keputusan yang menguntungkan artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan itu atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada.

Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan merupakan salah satu sanksi. Dalam undang-undang biasanya ada ketentuan, bahwa izin (sebagai salah satu keputusan yang menguntungkan) dapat ditarik kembali jika pemegang izin telah memberikan informasi yang tidak benar atau tidak lengkap.⁵⁵

Menurut Philipus M. Hadjon, sebab-sebab pencabutan KTUN adalah sebagai berikut:

- a. Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi, atau pembayaran;
- b. Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, sehingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan akan berlainan (misalnya, penolakan izin, dan sebagainya).⁵⁶

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 78-90.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 254.

⁵⁶ Philipus M. Hadjon, *op. cit.*, hlm. 258-259.

Menurut Ateng Syafrudin, sebagaimana dikutip Ridwan, menyebutkan ada empat kemungkinan suatu ketetapan itu ditarik kembali yaitu sebagai berikut:

- a. Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan kembali atau perubahan suatu keputusan, bila sesudah sekian waktu dipaksakan oleh perubahan keadaan atau pendapat;
- b. Penarikan kembali atau perubahan juga mungkin apabila keputusan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan, asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang bersangkutan;
- c. Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan, bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap, telah ikut menyebabkan terjadinya keputusan yang keliru;⁵⁷

Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan, bila syarat-syarat atau ketentuan yang dikaitkan pada suatu keputusan yang menguntungkan tidak ditaati.

c. Uang Paksa

Sanksi uang paksa biasanya ditempatkan sebagai alternatif dari paksaan pemerintahan dan bersifat preventif. Meskipun demikian, sanksi ini tidak boleh digunakan sebagai upaya pelanggaran. Uang paksa hanya boleh dibebankan jika pada dasarnya paksaan pemerintahan juga dapat diterapkan.

Uang paksa dibebankan oleh organ pemerintahan tanpa perantaraan hakim terlebih dahulu. Organ dapat menetapkan uang paksa menurut satuan waktu atau untuk setiap pelanggaran. Jumlah yang ditetapkan harus seimbang dengan besarnya kepentingan yang dirugikan dan pengaruh yang dituju oleh pembebanan uang paksa. Bila uang paksa telah ditetapkan, pelanggar masih diberi kesempatan untuk meniadakan pelanggaran.⁵⁸

⁵⁷ Ridwan, *op cit.*, hlm. 255.

⁵⁸ Philipus M. Hadjon, *op. cit.*, hlm. 85.

d. Denda Administratif

Sanksi administrasi yang berbentuk denda administrasi atau disebut pula denda pemerintahan dapat dijelaskan sebagai pembebanan kewajiban yang dilakukan oleh pemerintah terhadap seseorang untuk membayar sejumlah uang sebagai hukuman karena melanggar peraturan. Denda pemerintahan ditetapkan dalam keputusan. Ada kesamaan antara paksaan pemerintahan, uang paksa, dan denda pemerintahan, yaitu bukan merupakan sanksi yang bersifat *reparatoir* (pemulihan), tetapi yang bersifat nestapa.

Setiap peraturan perundang-undangan biasanya menentukan sanksi yang berupa denda pemerintahan ini dalam salah satu pasalnya. Sanksi ini terutama diletakkan dalam penarikan pajak.⁵⁹ Dalam hal sanksi administratif yang berbentuk paksaan pemerintahan, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur dalam Pasal 71 Ayat (1); “Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar”. Di dalam penjelasannya disebutkan sebagai berikut: Paksaan yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah untuk penegakan hukum dengan Undang-undang ini disebut “paksaan penegakan hukum” atau “paksaan pemeliharaan hukum”. Paksaan penegakan hukum itu pada umumnya berwujud mengambil atau meniadakan, mencegah, melakukan, atau memperbaiki segala sesuatu yang telah dibuat, diadakan, dijalankan, dialpakan, atau ditiadakan yang

⁵⁹ Ridwan, *op. cit.*, hlm. 236.

bertentangan dengan hukum. Paksaan itu harus didahului oleh suatu perintah tertulis oleh penguasa eksekutif kepada pelanggar. Apabila pelanggar tidak mengindahkannya, diambil suatu tindakan paksaan. Pejabat yang menjalankan tindakan paksaan penegakan hukum terhadap pelanggar harus dengan tegas disertai tugas tersebut. Paksaan penegakan hukum itu hendaknya hanya dilakukan dalam hal yang sangat perlu saja dengan cara seimbang sesuai dengan berat pelanggaran, karena paksaan tersebut pada umumnya dapat menimbulkan kerugian atau penderitaan. Jumlah denda dapat disesuaikan dengan perkembangan tingkat kemahalan hidup.

Undang-undang ini tidak mencantumkan jenis-jenis lain dari sanksi administratif. Meskipun demikian, bukan berarti Pemerintah Daerah tidak dapat menerapkan sanksi administratif lainnya. Sanksi-sanksi lainnya biasanya dilekatkan pada berbagai peraturan pelaksanaan suatu undang-undang, Peraturan Daerah, ataupun keputusan yang bersifat umum. Sebagaimana telah disebutkan bahwa pemberian sanksi oleh pemerintah dilekatkan pada kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, meskipun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak merinci ketentuan sanksi-sanksi administrasi lainnya, akan tetapi Pemerintah Daerah berwenang menerapkan macam-macam sanksi, sejalan dengan kewenangan membuat peraturan perundang-undangan.

B. Kepolisian Republik Indonesia (Polri)

1. Pengertian Polri

Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang kepolisian Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa Kepolisian adalah segala hal-ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini berarti Kepolisian merupakan sebuah lembaga, maka kita juga harus mencari pengertian dari Polisi itu sendiri yang merupakan subjek dari Kepolisian. Pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah pegawai negeri pada Kepolisian Negara.

Kata “polisi” dalam bahasa Indonesia merupakan kata pinjaman dan berasal dari bahasa Belanda “*politie*”. Adapun bahasa Belanda “*politie*” didasarkan atas serangkaian bahasa Yunani Kuno dan Latin yang berasal dari bahasa Yunani Kuno “*politeia*”. Kata tersebut berarti kota atau negara kota ataupun pemerintahan Negara kota (polisi). Dalam hukum romawi yang sejak Undang-Undang 12 Meja (Leges XII Tabularum) pada tahun 450 SM memuat unsur unsur hukum Yunani terdapat kata kata “*politia*” yang artinya sama dengan “*politeia*” di Yunani. Sejak hukum Romawi meresap keseluruh Eropa barat pada abad ke-15 dan ke-16 (9 abad sesudah mulai runtuhnya imperium Romawi) melalui penelitian kaum glossator (abad ke-12 dan abad ke-13) dan kaum *post glossator* (abad ke-14) dan sekolah sekolah hukum di Italia (pertama di Bologna) dan di Perancis selatan, maka kata-kata *politia* masuk ke

berbagai bahasa Eropa dalam nada bahasa beda, tetapi dengan arti yang sama.⁶⁰

Atas dasar perkembangan itu maka kata “*polis*”, mendapat pengertian “negara” dan dalam bentuk-bentuk perkembangannya masuk unsur “pemerintah” dan lain sebagainya. Bahasa Yunani Kuno tersebut masuk kedalam bahasa Lain sebagai “*poliyia*” dan kata itulah yang diduga menjadi kata dasar kata “*police*” dalam bahasa Inggris, “*politie*” dalam bahasa Belanda dan “polisi” dalam bahasa Indonesia.

Secara tepat kata “polisi” mendapat arti yang kini digunakan, sulit dipastikan. Namun demikian, perkembangan sebagaimana dicatat di Inggris, yang dicatat penggunaan kata “*police*” sebagai kata kerja yang berarti “memerintah” dan “mengawasi” (sekitar tahun 1589). Selanjutnya sebagai kata benda diartikan “pengawasan”, yang kemudian meluas dan menunjukkan “organisasi yang menangani pengawasan dan pengamanan” (tahun 1716). Di Indonesia, istilah polisi digunakan dalam pengertian “organisasi pengamanan” pada abad ke-19 dalam interregum Inggris dari 1811 - 1817. Wilayah Indonesia saat itu merupakan bagian dari wilayah yang dipimpin “Bupati” masing-masing disertai tugas pengamanan terib hukum dan Polisi bertanggungjawab pada Bupati setempat itu.

Berdasarkan kata “polisi” tersebut kemudian para cendekiawan Kepolisian menyimpulkan bahwa terdapat 3 (tiga) pengertian, yaitu:

- a. Polisi sebagai fungsi.

⁶⁰ Sitompul, *Hukum Kepolisian Indonesia*, Tarsito, Bandung, 1985, hal. 34.

- b. Polisi sebagai organ kenegaraan.
- c. Polisi sebagai jabatan atau petugas.⁶¹

Banyak disebut sehari-hari adalah pengertian Polisi sebagai pejabat atau petugas. Tiga pengertian kata Polisi tersebut, kadang dicampur adukkan oleh masyarakat, yang seharusnya diartikan sesuai dengan konteks yang menyertai. Oleh karena itu timbul penilaian yang sebenarnya untuk individu (pejabat), tetapi diartikan sebagai tindakan suatu lembaga (alat negara).

2. Sejarah, Visi dan Misi Polri

Lahir, tumbuh dan berkembangnya Polisi Republik Indonesia (Polri) tidak lepas dari sejarah perjuangan kemerdekaan Republik Indonesia. Sejak proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, Polri telah dihadapkan pada tugas-tugas yang unik dan kompleks. Selain menata keamanan dan ketertiban masyarakat di masa perang, Polri juga terlibat langsung dalam pertempuran melawan penjajah dan berbagai operasi militer bersama-sama satuan angkatan bersenjata yang lain. Kondisi seperti ini dilakukan oleh Polri karena Polri lahir sebagai satu-satunya satuan bersenjata yang relatif lebih lengkap. Polri tidak bisa lepas dari kedudukannya, kedudukan polisi di negara manapun di dunia ini tergantung sejarahnya, sistem politik, dan sistem pemerintahan negaranya, serta kebutuhan dari waktu ke waktu.⁶²

Empat hari setelah kemerdekaan, tepatnya tanggal 21 Agustus 1945, secara tegas pasukan polisi segera memproklamkan diri sebagai Pasukan

⁶¹ Kunarto, *Etika Kepolisian*, Cipta Manunggal, Jakarta, 1997, hal. 56.

⁶² *Forum Keadilan*, Nomor 7 Tahun VII, 13 Juli 1998, hal. 87.

Polisi Republik Indonesia dipimpin oleh Inspektur Kelas I (Letnan Satu) Polisi Mochammad Jassin di Surabaya, langkah awal yang dilakukan selain mengadakan pembersihan dan pelucutan senjata terhadap tentara Jepang yang kalah perang, juga membangkitkan semangat moral dan patriotik seluruh rakyat maupun satuan-satuan bersenjata yang sedang dilanda depresi dan kekalahan perang yang panjang.

Tanggal 29 September 1945 tentara Sekutu yang didalamnya juga terdapat ribuan tentara Belanda menyerbu Indonesia dengan dalih ingin melucuti tentara Jepang. Pada kenyataannya pasukan sekutu tersebut justru ingin membantu Belanda menjajah kembali Indonesia. Oleh karena itu perang antara sekutu dengan pasukan Indonesiapun terjadi dimana-mana. Klimaksnya terjadi pada tanggal 10 Nopember 1945, yang dikenal sebagai “Pertempuran Surabaya”. Tanggal itu kemudian dijadikan sebagai hari Pahlawan secara Nasional yang setiap tahun diperingati oleh bangsa Indonesia.

Pertempuran 10 Nopember 1945 di Surabaya menjadi sangat penting dalam sejarah Indonesia, bukan hanya karena ribuan rakyat Indonesia gugur, tetapi lebih dari itu karena semangat heroiknya mampu menggetarkan dunia dan PBB akan eksistensi bangsa dan negara Indonesia di mata dunia. Andil pasukan Polisi dalam mengobarkan semangat perlawanan rakyat ketika itupun sangat besar dalam menciptakan keamanan dan ketertiban di dalam negeri, Polri juga sudah banyak disibukkan oleh berbagai operasi militer, penumpasan pemberontakan dari DI/TII, PRRI, RMS dan G 30 S/PKI serta berbagai penumpasan GPK.

Perkembangan paling akhir dalam kepolisian yang semakin modern dan global, Polri bukan hanya mengurus keamanan dan ketertiban di dalam negeri, akan tetapi juga terlibat dalam masalah-masalah keamanan dan ketertiban regional maupun internasional, sebagaimana yang ditempuh oleh kebijakan PBB yang telah meminta pasukan-pasukan polisi, termasuk Indonesia, untuk ikut aktif dalam berbagai operasi kepolisian, misalnya di Namibia (Afrika Selatan) dan di Kamboja (Asia).

Kemandirian Polri diawali sejak terpisahnya dari ABRI tanggal 1 April 1999 sebagai bagian dari proses reformasi haruslah dipandang dan disikapi secara arif sebagai tahapan untuk mewujudkan Polri sebagai abdi negara yang profesional dan dekat dengan masyarakat, menuju perubahan tata kehidupan nasional ke arah masyarakat madani yang demokratis, aman, tertib, adil dan sejahtera. Sebelumnya pada tanggal 1 Juli 1946, Polri berdiri sendiri sebagai suatu jawatan langsung di bawah Perdana Menteri.

Polri sebagai suatu jawatan langsung di bawah Perdana Menteri. Ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1946. Ketetapan pemerintah seperti ini ternyata tepat dan sangat efektif, sehingga polisi mampu berkembang dengan baik, mampu menata organisasinya secara nasional dengan baik, dan secara operasional mampu profesional dalam menjalankan tugas-tugasnya.⁶³

Posisi Polri akan terus mengambang, bukan sipil dan bukan militer, apabila Polri terus bergabung dengan TNI. Kunarto berpendapat bahwa:

⁶³ Koesparmono Irsan, *Polisi, Masyarakat, dan Negara*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 1985, hal. 10.

“Tidak ada satupun negara yang mengintegrasikan polisi dalam rangkaian angkatan perang. Mereka memilah secara tegas tugas polisi dan tentara”.⁶⁴

Sejak Polri menjadi unsur TNI (ABRI), mulai timbul banyak masalah, baik dari segi operasional, pembinaan, gaji sampai kesejahteraan. Polri tidak mempunyai otonomi kemandirian dalam operasional dan pembinaannya. Polri sulit mengembangkan diri dalam menyusun organisasi yang sesuai dengan profesinya sebagai polisi.⁶⁵

Kemandirian Polri dimaksud bukanlah untuk menjadikan institusi yang tertutup dan berjalan serta bekerja sendiri, namun tetap dalam kerangka ketatanegaraan dan pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia yang utuh termasuk dalam mengantisipasi Otonomi Daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.

Pengembangan kemampuan dan kekuatan serta penggunaan kekuatan Polri dikelola sedemikian rupa agar dapat mendukung pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Polri sebagai pemban fungsi keamanan dalam negeri. Tugas dan tanggung jawab tersebut adalah memberikan rasa aman kepada negara, masyarakat, harta benda dari tindakan kriminalitas dan bencana alam.

Upaya melaksanakan kemandirian Polri dengan mengadakan perubahan-perubahan melalui tiga aspek yaitu:

- a. Aspek Struktural, mencakup perubahan kelembagaan Kepolisian dalam Ketata negaraan, organisasi, susunan dan kedudukan.
- b. Aspek Instrumental, mencakup filosofi (Visi, Misi dan tujuan), Doktrin, kewenangan, kompetensi, kemampuan fungsi dan Iptek.

⁶⁴ *Forum Keadilan*, op.cit., hal. 76.

⁶⁵ *Ibid*, hal. 76.

- c. Aspek kultural, adalah muara dari perubahan aspek struktural dan instrumental, karena semua harus terwujud dalam bentuk kualitas pelayanan Polri kepada masyarakat, perubahan meliputi perubahan manajerial, sistem rekrutmen, sistem pendidikan, sistem material fasilitas dan jasa, sistem anggaran, sistem operasional.

Berkenaan dengan uraian tugas tersebut, maka Polri akan terus melakukan perubahan dan penataan baik di bidang pembinaan mau pun operasional serta pembangunan kekuatan sejalan dengan upaya Reformasi.

Visi Kepolisian di Indonesia adalah, Polri yang mampu menjadi pelindung pengayom dan pelayan masyarakat yang selalu dekat dan bersama-sama masyarakat, serta sebagai penegak hukum yang profesional dan proposional yang selalu menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak azasi manusia, pemelihara keamanan dan ketertiban serta mewujudkan keamanan dalam negeri dalam suatu kehidupan nasional yang demokratis dan masyarakat yang sejahtera.

Berdasarkan uraian Visi sebagaimana tersebut di atas, selanjutnya uraian tentang jabaran Misi Polri kedepan adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat (meliputi aspek *security*, *surety*, *safety* dan *peace*) sehingga masyarakat bebas dari gangguan fisik maupun psikis.
- b. Memberikan bimbingan kepada masyarakat melalui upaya preemtif dan preventif yang dapat meningkatkan kesadaran dan kekuatan serta kepatuhan hukum masyarakat (*law abiding citizenship*).
- c. Menegakkan hukum secara profesional dan proporsional dengan menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak azasi manusia menuju kepada adanya kepastian hukum dan rasa keadilan.
- d. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat dengan tetap memperhatikan norma-norma dan nilai-nilai yang berlaku dalam bingkai integritas wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- e. Mengelola sumber daya manusia Polri secara profesional dalam mencapai tujuan Polri yaitu terwujudnya keamanan dalam negeri,

sehingga dapat mendorong meningkatnya gairah kerja guna mencapai kesejahteraan masyarakat.

- f. Meningkatkan upaya konsolidasi kedalam (internal Polri) sebagai upaya menyamakan Visi dan Misi Polri kedepan.
- g. Memelihara soliditas institusi Polri dari berbagai pengaruh eksternal yang sangat merugikan organisasi.
- h. Melanjutkan operasi pemulihan keamanan di beberapa wilayah konflik guna menjamin keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- i. Meningkatkan kesadaran hukum dan kesadaran berbangsa dari masyarakat yang berbhineka tunggal ika.

Dalam rangka mewujudkan Visi dan Misi Polri pada kurun waktu

yang akan datang ditetapkan sasaran yang hendak dicapai adalah:

- a. Tercapainya situasi Kamtibmas yang kondusif bagi penyelenggaraan pembangunan nasional.
- b. Terciptanya suatu proses penegakan hukum yang konsisten dan berkeadilan, bebas KKN dan menjunjung tinggi hak azasi manusia.
- c. Terwujudnya aparat penegak hukum yang memiliki integritas dan kemampuan profesional yang tinggi serta mampu bertindak tegas adil dan berwibawa.
- d. Kesadaran hukum dan kepatuhan hukum masyarakat yang meningkat yang terwujud dalam bentuk partisipasi aktif dan dinamis masyarakat terhadap upaya Binkamtibmas yang semakin tinggi.
- e. Kinerja Polri yang lebih profesional dan proporsional dengan menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi sehingga disegani dan mendapat dukungan kuat dari masyarakat untuk mewujudkan lingkungan kehidupan yang lebih aman dan tertib.
- f. Tercapainya kerukunan antar umat beragama dalam kerangka interaksi sosial yang intensif serta tumbuhnya kesadaran berbangsa guna menjamin keutuhan bangsa yang ber Bhineka Tunggal Ika.
- g. Tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Disimak dari kandungan nilai Pancasila dan Tribrata secara filosofi

memuat nilai-nilai kepolisian sebagai abdi utama, sebagai warga negara

teladan dan wajib menjaga ketertiban pribadi rakyat.

3. Tugas, Fungsi dan Wewenang Polisi Republik Indonesia

a. Tugas Polisi Republik Indonesia

Polri memiliki posisi yang unik dikalangan birokrasi negara, karena Polri mengemban tiga sistem administrasi sekaligus yang tidak dilakukan oleh fungsi-fungsi eksekutif maupun kalangan birokrasi yang lain, yaitu sistem administrasi negara, sistem administrasi pertahanan dan keamanan dan sistem administrasi peradilan pidana atau upaya preventif, pre-emptif sampai represifnya. Kondisi tugas kepolisian yang sangat unik seperti itu sering menghadapkan Polri pada suatu dilema tanpa akhir, yaitu Polri mudah dicemooh ketimbang dipuji, mudah disoroti oleh masyarakat dari pada profesi lainnya.

Pasal 13 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dinyatakan bahwa tugas pokok Kepolisian Republik Indonesia adalah:

- 1) Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.
- 2) Menegakkan hukum.
- 3) Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Tugas pokok Polri sebagai alat negara penegak hukum yang terutama bertugas memelihara keamanan di dalam negeri, terdapat dalam Pasal 14 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002, yaitu:

- 1) Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan.
- 2) Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan.

- 3) Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan.
- 4) Turut dalam pembinaan hukum nasional.
- 5) Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum.
- 6) Melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa.
- 7) Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.
- 8) Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, dan laboratorium forensik, serta psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian.
- 9) Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan perlindungan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.
- 10) Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara, sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang.
- 11) Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam ruang lingkup tugas kepolisian, serta;
- 12) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Seluruh tugas yang diemban oleh Polri tersebut, dalam pelaksanaannya harus berdasarkan aturan yang berlaku serta memerlukan peran serta yang aktif dari masyarakat, karena tanpa peran serta dari masyarakat, tugas-tugas tersebut akan terasa berat untuk mewujudkannya. Tugas pokok dan fungsi Polri, selain sebagai pengayom masyarakat juga sebagai penegak hukum. Hal ini cukup dilematis, karena polisi menghadapi dua peran yang berbeda dalam waktu yang sama. Padahal satu sama lain membutuhkan gaya pelayanan yang berbeda pula. Inilah keunikan polisi, yang selalu berhadapan langsung dan banyak berbenturan dengan masyarakat. Hal

ini tidak selamanya menyenangkan, bahkan terkadang lebih banyak menjengkelkan.⁶⁶

Polisi adalah sebagai ujung tombak dalam penegakan hukum (pidana) di lapangan. Sebagai garda terdepan, maka polisi berhadapan langsung dengan warga masyarakat. Dalam kaitan ini, adalah tepat apa yang dikatakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa: “Polisi adalah sebagai pejabat jalanan, sementara Jaksa dan Hakim sebagai pejabat gedongan”.⁶⁷

b. Fungsi Polisi Republik Indonesia

Fungsi utama meliputi penegakan hukum, pembinaan kekuatan Polri maupun potensi masyarakat dalam rangka keamanan dan ketertiban masyarakat yang bersama-sama kekuatan sosial lainnya memikul tugas dan tanggung jawab mengamankan dan menyukseskan pembangunan nasional dan meningkatkan kesejahteraan bangsa. Fungsi organik meliputi dua hal yaitu fungsi organik operasional dan fungsi organik pembinaan, fungsi organik operasioanal kepolisian baik rutin maupun khusus dan operasional kamtibmas maupun bantuan administrasi secara teknis maupun taktis. Sedangkan fungsi organik dibidang pembinaan antara lain meliputi bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan dan pengorganisasian sampai ke tingkat pengawasan dan pengendalian.

Fungsi Teknis pada dasarnya meliputi unsur-unsur penggerak operasional kepolisian yang terdiri dari intelijen dan pengamanan, reserse, samapta, lalu lintas dan bimbingan masyarakat. Disamping itu juga fungsi

⁶⁶ Anton Tabah, *Citra Polisi*, Pustaka Media, Jakarta, 1991, hal. 4.

⁶⁷ Forum Keadilan, *op.cit.*, hal. 77.

teknis yang lebih bersifat administratif, yaitu masalah personel, pendidikan dan logistik. Ada pula fungsi teknis yang lebih bersifat sosial, antara lain bidang sejarah, psikologi kedokteran dan interpol. Sedangkan fungsi khusus kepolisian meliputi bidang keuangan, pembinaan sistem informasi, komunikasi dan elektronika, penerangan, hukum, pembinaan mental dan SAR (*Search and Rescue*).

c. Wewenang Polisi Republik Indonesia

Polisi sebagai aparat penegak hukum yang langsung berhadapan dan bergelimang darah di lapangan, sementara jaksa dan hakim hanya menindaklanjuti hasil kerja Polisi. Apabila Jaksa menganggap BAP dari Polisi ada yang kurang sempurna, Jaksa akan memerintahkan Polisi untuk melengkapinya. Hal seperti ini bisa terjadi sampai beberapa kali, tanpa ada aturan yang membatasinya.

Penyempitan dimensi keamanan nasional menjadi tidak produktif, dilihat dari filosofi dan prinsip pengaturannya, serta mengesankan bahwa keamanan nasional hanya menjadi ranah aktor-aktor negara pemegang kekuatan paksa yang disandarkan kepada peran sentral Presiden. Dalam konteks transisi dari kekuasaan otoriter, keamanan nasional tidak seharusnya dimonopoli oleh militer dan polisi maupun didominasi oleh aktor negara.

Atas dasar pemikiran di atas, maka wewenang Polri dijabarkan sendiri dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002, maka Polri mempunyai wewenang:

- 1) Menerima laporan dan/atau pengaduan.
- 2) Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum.
- 3) Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat.
- 4) Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa.
- 5) Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administrasi kepolisian.
- 6) Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan.
- 7) Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian.
- 8) Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang.
- 9) Mencari keterangan dan barang bukti.
- 10) Menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional.
- 11) Mengeluarkan surat ijin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat.
- 12) Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain serta kegiatan masyarakat.
- 13) Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Wewenang yang dimiliki oleh POLRI secara keseluruhan tetap berdasarkan atas peraturan yang berlaku, karena pelaksanaan wewenang tanpa dilandasi aturan dapat berakibat terjadinya pelanggaran atas hak seseorang.

Berdasarkan Pasal 15 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Kepolisian Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundangan-undangan lainnya berwenang:

- 1) Memberikan ijin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya.
- 2) Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor.
- 3) Memberikan surat ijin mengemudi kendaraan bermotor.
- 4) Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik
- 5) Memberikan ijin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak dan senjata tajam.
- 6) Memberikan ijin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha dibidang jasa pengamanan.
- 7) Memberikan petunjuk, mendidik dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian.
- 8) Melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional.

- 9) Melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait.
- 10) Mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional.
- 11) Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.

Seluruh tugas pokok Kepolisian Republik Indonesia yang berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tersebut didasarkan kepada paradigma baru, sehingga diharapkan dapat lebih memantapkan kedudukan dan peranan serta pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai bagian integral dari reformasi menyeluruh segenap tatanan kehidupan bangsa dan negara dalam mewujudkan masyarakat madani yang adil, makmur dan beradab.