

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kepolisian Republik Indonesia

1. Pengertian Kepolisian

Pengertian Kepolisian berasal dari istilah polisi yang beragam penyebutannya di setiap negara. Istilah polisi pertama kali berasal dari Yunani yakni *politeia* dari tokoh Plato yang berlatar belakang pemikiran bahwa suatu negara yang ideal sekali sesuai dengan cita-citanya, suatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang rakus dan jahat, tempat keadilan dijunjung tinggi.⁴ Keragaman istilah lain dapat dilihat di Inggris dengan *police*, Jerman *polizei*, dan Belanda dengan *politie*⁵. Dengan banyaknya negara di wilayah Eropa yang didasarkan pada pemerintahan raja absolut, berkembanglah ide negara polisi (*polizeistaat*). Negara polisi mengenal dua konsep polisi di dalamnya yakni polisi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan, dan polisi sebagai penyelenggara perekonomian atau semua kebutuhan hidup bagi warga negaranya.⁶

Sebagaimana diketahui Indonesia dahulu pernah dijajah oleh Belanda, maka secara historis istilah polisi di Indonesia dapat dikatakan mengikuti istilah polisi Negara Belanda yaitu *politie*. Dilihat dari sisi historis, istilah “polisi” di Indonesia tampaknya mengikuti dan

⁴Azhari, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Terhadap Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995, hlm. 19

⁵Sadjjono, *Memahami Hukum Kepolisian*, Op. Cit., hlm. 1.

⁶Azhari, *Op. Cit.*, hlm. 44

menggunakan istilah “politie” di Belanda. Hal ini sebagai akibat dan pengaruh dari bangunan sistem hukum Belanda yang banyak dianut di negara Indonesia.⁷ Makna *politie* menurut Van Vollenhoven adalah “organ pemerintah yang bertugas mengawasi, jika perlu menggunakan pemaksaan supaya yang diperintah menjalankan dan tidak melakukan larangan-larangan perintah”.⁸ Polisi sebagai bagian dari organ pemerintah dapat dikatakan secara jelas bahwa polisi adalah organisasi dan alat pemerintah. Selain itu, polisi adalah birokrasi tanpa loket dan sekat yang memisahkannya dengan masyarakat, hubungan polisi dengan masyarakat itu bagai air dengan ikan di dalamnya. Tidak ada masyarakat tanpa polisi (*ubi society ubi politie*).⁹

Kepolisian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia bermakna sebagai hal yang bertalian dengan polisi. Pengertian polisi itu sendiri adalah badan pemerintah yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum (menangkap orang melanggar undang-undang dan sebagainya), serta diartikan sebagai anggota badan pemerintah (pegawai negara yang bertugas menjaga keamanan dan sebagainya).¹⁰ Selanjutnya Momo Kelana mengatakan bahwa istilah polisi memiliki dua arti. Pertama, polisi dalam arti formal yang mencakup organisasi dan

⁷ Ida Bagus Kade Danendra, “Kedudukan Dan Fungsi Kepolisian Dalam Struktur Organisasi Negara Republik Indonesia”, *Jurnal elektronik (e-journal) Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi (Unsrat)*, Lex Crimen Vol. I No.4, Oktober-Desesember 2012, hlm. 41

⁸Sadjijono, *Memahami Hukum Kepolisian*, Op.Cit, hlm. 3.

⁹Ismantoro Dwi Yuwono, *Memahami Berbagai Etika Profesi & Pekerjaan*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2011, hlm. 64.

¹⁰Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 1091.

kedudukan suatu instansi kepolisian. Kedua, polisi dalam arti material yang memberikan jawaban-jawaban terhadap persoalan tugas dan wewenang dalam menghadapi gangguan ketertiban dan keamanan berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹¹ Pada Pasal 1 angka 1 Undang Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2 (selanjutnya disebut UU Kepolisian) dinyatakan bahwa “Kepolisian adalah segala hal ihwal yang berkaitan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Pengertian tersebut memiliki dua makna yakni lembaga kepolisian dan fungsi kepolisian. Lembaga kepolisian adalah suatu organ pemerintah terorganisasi dan terstruktur yang ditetapkan sebagai suatu lembaga serta diberikan kewenangan untuk menjalankan fungsinya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, fungsi kepolisian dalam Pasal 2 UU Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Polisi Indonesia sebagai alat penegak hukum terutama bertugas memelihara keamanan dalam negeri, dalam menjalankan tugasnya menjunjung tinggi hak asasi manusia. Lambang Kepolisian Negara Republik Indonesia bernama Rastra Sewakottama yang berarti Polri

¹¹ Momo Kelana, *Hukum Kepolisian (Perkembangan di Indonesia) Suatu Studi Historis Komperatif*, PTIK, Jakarta, 1972, hlm. 22.

adalah abdi utama rakyat. Sebutan itu adalah Brata pertama dari Tri Brata yang diikrarkan sebagai pedoman hidup Polri sejak 1 Juli 1954.¹²

2. Fungsi dan Tugas Kepolisian dalam Ketertiban dan Keamanan

Fungsi dan Tugas Kepolisian Dalam Ketertiban Dan Keamanan, Kata “fungsi” berasal dari Bahasa Inggris “*function*”. Menurut kamus *WEBSTER*, “*function*” berarti *performance the special work done by an structure*. Selain itu, menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 79 Tahun 1969 (lampiran 3), fungsi adalah sekelompok pekerjaan kegiatan-kegiatan dan usaha yang satu sama lainnya ada hubungan erat untuk melaksanakan segi-segi tugas pokok. Fungsi kepolisian adalah tugas dan wewenang Kepolisian secara umum, artinya segala kegiatan pekerjaan yang dilaksanakan oleh polisi yang meliputi kegiatan pencegahan (preventif) dan penegakan hukum atau (represif) Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, tugas pokok kepolisian dirumuskan sebagai berikut: Pertama, memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; kedua, menegakkan hukum; dan ketiga, memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.¹³

Dari uraian tersebut di atas, jelaslah bahwa fungsi adalah merupakan segala kegiatan dan usaha yang dilakukan dalam rangka melaksanakan tugas sebaik-baiknya untuk mencapai tujuan. Fungsi

¹² Christina Aleida Tolan “ Peranan Komunikasi Dalam Membangun Citra Polisi Republik Indonesia (POLRI) Pada Masyarakat (Studi Pada Masyarakat Kelurahan Kleak, Kecamatan Malalayang, Kota Manado)”, *Jurnal elektronik (e-journal) Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi (Unsrat)*, Vol. VI No. 1. Juni 2017, hlm. 5

¹³ Djoko Prakoso. *Polri Sebagai Penyidik Dalam Penegakan Hukum*. Jakarta :Bina Aksara. 1987. Hlm. 39

kepolisian adalah menyelenggarakan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. Fungsi kepolisian yang ada di masyarakat menjadi aman, tentram, tertib, damai dan sejahtera. Fungsi kepolisian terkait erat dengan *Good Governance*, yakni sebagai alat negara yang menjaga kamtibmas (keamanan dan ketertiban masyarakat) yang bertugas melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat serta menegakkan hukum yaitu sebagai salah satu fungsi pemerintahan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat yang diperoleh secara *atributif* melalui ketentuan Undang Undang (Pasal 30 UUD 1945 dan Pasal 2 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia). Dalam UU No 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pelaksanaan tugas dan tanggung jawab fungsi kepolisian Kapolri menetapkan, menyelenggarakan, dan mengendalikan kebijakan teknis kepolisian, antara lain menentukan dan menetapkan:

1. Penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian dalam rangka pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia
2. Penyelenggaraan pembinaan kemampuan Kepolisian Negara Republik Indonesia.¹⁴

¹⁴ Putri Diati Yanuarsasi, “Revitalisasi Polri Menuju Pelayanan Prima (Studi Pada Polres Tulungagung)”, *Jurnal Administrasi Publik (JAP) Universitas Brawijaya*, Vol. 2, No 1, Februari 2014, hlm. 182

Pelaksanaan kegiatan operasional dan pembinaan kemampuan kepolisian dilaksanakan oleh seluruh fungsi kepolisian secara berjenjang mulai dari tingkat pusat sampai tingkat daerah yang terendah yaitu pos polisi, dan tanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian secara hirarki dari tingkat paling bawah sampai tingkat pusat yaitu Kapolri dan selajutnya Kapolri mempertanggungjawabkan kepada Presiden Republik Indonesia, dalam hal ini mengingat Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR-RI.

Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum dan memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dan pemerintah sesuai dengan kebutuhan penyelenggara segala kegiatan dalam menjamin keamanan ketertiban dan kelancaran lalu lintas di jalan, membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan turut serta dalam pembinaan hukum nasional memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum.

Kepolisian Negara Republik Indonesia juga mempunyai tugas melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk pengamanan swakarya, melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya,

menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas polisi dalam melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau rencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi atau pihak yang berwenang memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingan dalam lingkungan tugas kepolisian serta melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dalam pelaksanaannya akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam pelaksanaan tugas-tugas kepolisian sebagaimana tersebut di atas agar dapat berjalan dengan baik, pelaksanaan tugasnya itu dapat dipatuhi, ditaati dan dihormati oleh masyarakat, dipatuhi dalam rangka penegakan hukum, maka oleh undang undang Polri diberi kewenangan secara umum yang cukup besar antara lain:

- a. Menerima laporan atas pengaduan, membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum, mencegah dan mengulangi tumbuhnya masalah masyarakat.
- b. Mengawasi kegiatan yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam peraturan dan kesatuan bangsa mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan.

- c. Melaksanakan tindakan pertama ditempat kejadian untuk mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang mencari keterangan dan barang bukti, menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional mengeluarkan surat izin atau surat keterangan yang diperlakukan dalam rangka pelayanan masyarakat.
- d. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.¹⁵

B. Pengertian Izin

Perizinan atau Izin didefinisikan dalam Bahasa Inggris yaitu *permit*, dalam Bahasa Belanda yaitu *vergunning* , Izin atau *vergunning* dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia atau KBBI merupakan pernyataan yang berarti mengabulkan, dalam hal ini tidak melarang .¹⁶

Sistem perizinan lahir dikarenakan adanya timbal balik antara masyarakat dan penguasa. Pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat mempunyai tugas mengatur dan mengurus, mengatur dalam hal kepatuhan masyarakat pada peraturan perundang-undangan mengenai perintah dan larangan. Sementara itu, dalam hal mengurus, Pemerintah memberikan sarana secara finansial dan juga personal.¹⁷

¹⁵http://id.wikipedia.org/wiki/Kepolisian_Negara_Republik_Indonesia. Diakses pada tgl 14 april 2016 ,Pukul 22. 00 WIB

¹⁶Helmi, “Membangun Sistem Perizinan Terpadu Bidang Lingkungan Hidup di Indonesia”, *Jurnal Dinamika Hukum* Vol.11 No.1, Januari 2011, hlm. 139.

¹⁷Nurwigati, “Peranan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam Meningkatkan Pelayanan Perizinan dan Mewujudkan Fungsi Izin sebagai Alat Pengendali Bagi Kegiatan Masyarakat yang Membahayakan Lingkungan”, *Jurnal Media Hukum* Vol 17 No 1, Juni 2010, hlm 5.

Izin dalam arti luas adalah suatu persetujuan dari pengguna berdasarkan Undang Undang atau Peraturan Pemerintah untuk keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundang-undangan. Dengan memberikan izin, penguasa memperkenalkan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.¹⁸

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 menginginkan agar melakukan pengawasan sekedarnya. Hal yang pokok adalah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenalkan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan perkenaan dapat dengan diteliti diberikan batas-batas tertentu tiap kasus. Jadi persoalannya bukan untuk hanya memberi perkenaan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenalkan dilakukan dengan cara tertentu.¹⁹

Izin dapat digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan yang kongkrit. Namun kadang kala dapat

¹⁸ Ateng Syafrudin, 2012, *Perizinan untuk Berbagai Kegiatan*, hlm.1.

¹⁹ Ibid

disimpulkan dari *konsiderans* undang undang atau peraturan yang mengatur izin tersebut.²⁰

Izin menjadi *instrument* dan bagaikan ujung tombak dari hukum yang berguna pada pengarah, perancang, dan juga perekayasa dalam masyarakat yang adil dan makmur, hal ini menjelaskan adanya izin sebagai gambaran terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur, dengan persyaratan-persyaratan yang ada dalam sebuah izin merupakan suatu pengendalian dalam menjalankan izin itu sendiri.²¹

Menurut Ridwan HR, Izin itu sendiri merupakan perbuatan yang dilakukan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diterapkan nantinya pada peristiwa konkret menurut tata cara yang tertentu.²²

Pengawasan penyelenggara izin diatur dalam Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggara Pelayanan Publik dikemukakan bahwa pengawasan pelayanan publik dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas penyelenggara pelayanan perizinan oleh Aparatur Pemerintah yang diberikan arahan mengenai prinsip-prinsip pelayanan perizinan yaitu antara lain prinsip kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan dan tanggung jawab serta kedisiplinan.²³

Berkaitan dengan pemberlakuan izin H. Juniarso Ridwan berpendapat “izin adalah suatu keputusan administrasi negara yang memperkenalkan suatu

²⁰ Philipus M. Handjono, *Op. Cit.*, hlm. 2.

²¹ M. Budi Mulyadi, “*Pelayanan Perizinan Terpadu Dalam Meningkatkan Investasi dan Pertumbuhan UMKM*”, *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, Vol.4 No.1, Juni 2018, hlm 115.

²² Y. Sri Pudyatmoko, “Kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam Penanganan Perizinan oleh Dinas Perizinan dan Tanggapan Masyarakat terhadapnya”, *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol 25 No 4, Oktober 2007, hlm 4.

²³ Adrian Sutedi, 2010, *Op. Cit.*, hlm. 168

perbuatan yang pada umumnya dilarang, akan tetapi diperkenankan dan bersifat konkrit. Izin disini dimaksudkan sebagai hal yang dapat memberikan kontribusi positif terhadap ekonomi terutama dalam upaya menggali Pendapatan Asli Daerah hal yang penting dalam kerangka mewujudkan otonomi daerah”.²⁴

Perizinan merupakan suatu layanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah. Seiring dengan perkembangan Pemerintah Daerah, maka berbagai jenis pelayanan pun mengalami perkembangan. Ada daerah yang memiliki jenis pelayanan yang sedikit, namun ada juga daerah yang memiliki jenis pelayanan yang relatif banyak. Setiap Pemerintah Daerah mempunyai jenis pelayanan yang berbeda sesuai dengan karakteristik yang dihadapi oleh masing-masing daerah. Lembaga pelayanan juga berbeda-beda, baik penyelenggara maupun bentuk dari lembaga penyelenggara pelayanan. Ada pelayanan yang masih dilakukan oleh dinas atau kantor teknis tetapi ada juga pelayanan yang telah mempunyai lembaga pelayanan sendiri.²⁵

1. Unsur-unsur dan Sifat Perizinan

Berdasarkan pengertian perizinan terdapat beberapa unsur-unsurnya antara lain:²⁶

a. Instrumen Yuridis

Tugas pemerintah dalam negara hukum modern selain melakukan penjagaan keamanan dan menjaga ketertiban tetapi juga mengupayakan adanya kesejahteraan umum (*bestuurzorg*).

²⁴ Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, 2010, Op, Cit., Hlm. 90-91.

²⁵ Hendriyansyah, 2011, *Kualitas Pelayanan Publik Konsep, Dimensi dan Implementasi*, Gava Media, Yogyakarta. Hlm. 74

²⁶ Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Cetakan Kedua, Yogyakarta, Hlm. 201-202.

Menjaga keamanan dan ketertiban merupakan sudah menjadi tugas pokok dan umum bagi pemerintah sampai saat ini, untuk melaksanakan tugas tersebut maka pemerintah dibekali dengan wewenang dalam bidang peraturan yang melahirkan instrumen yuridis dalam bentuk keputusan sesuai dengan sifat dari keputusan yaitu individu konkret, sehingga merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggara pemerintah atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum.

b. Peraturan Perundang-undangan

Tindakan hukum pemerintah seperti pembuatan dan penerbitan keputusan izin, harus didasarkan atas wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau berdasarkan asas legalitas. Dalam penertiban izin harus didasarkan atas wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, tanpa adanya wewenang tersebut maka penerbitan izin tersebut tidak sah.

c. Organ Pemerintah

Menurut KBBI, kewenangan ialah hak dan juga kekuasaan untuk melakukan suatu hal, sedangkan kewenangan merupakan hak dan juga kekuasaan untuk melakukan tindakan maupun membuat sesuatu baik itu kekuasaan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawabnya kepada pihak lain. Istilah wewenang atau kewenangan merupakan kekuasaan yang diformalkan pada orang-orang tertentu maupun kepada kekuasaan pada pemerintahan

tertentu secara menyeluruh bersumber baik dari kekuasaan yang dikeluarkan oleh legislatif maupun pemerintah itu sendiri.²⁷

Menurut Sjachran Basah, berdasarkan berbagai penelusuran penyelenggara pemerintah dapat diketahui, bahwa dari administrasi negara yaitu Presiden paling tinggi dan sampai Administrasi Negara terendah seperti Lurah berhak untuk memberikan izin, jadi pemberian izin harus dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.²⁸ Oleh karena itu dalam pelaksanaannya diperlukan deregulasi dan debirokratisasi dengan batasan-batasan tertentu.

Batasan-batasan tersebut adalah:

- a) Deregulasi dan debirokratisasi tersebut tidak menghilangkan esensi dari sistem perizinan tersebut.
- b) Deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis, administratif dan finansial.
- c) Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan prinsip dalam peraturan undang-undang yang menjadi dasar perizinan.
- d) Deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak.

Hal ini bertujuan menciptakan perizinan yang baik, dimana bukan hanya pemerintah sebagai pihak yang dilayani, namu sebagai yang

²⁷ Ivan Fauzi Raharja, "Penegakkan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan", *Jurnal Inovatif*, Vol 7 No 2, Mei 2014, hlm 5.

²⁸ Sjachran Basah, 1996, *Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendalian Lingkungan, Makalah Pada Seminar Hukum Lingkungan*, Diselenggarakan Oleh KLH bekerja sama dengan Legal Mandate Compliance and Enforcement Program dari BAPEDAL, Jakarta, hlm. 189.

melayani masyarakat. Ada beberapa prinsip yang perlu dilihat perihal asas Good Corporate Government, yaitu: memperbaiki pelayanan publik dapat mengurangi pengeluaran, sebagai unsur governance yang aktif berinteraksi, pengaplikasian nilai good governance yang sederhana dalam sistem pelayanan publik yang menjadi satu kesatuan dengan perizinan.²⁹

d. Prosedur dan Persyaratan

Dalam memperoleh izin harus menempuh beberapa prosedur tertentu yang ditetapkan oleh pemberi izin yang dalam hal ini adalah Pemerintah. Permohonan izin selain harus memenuhi prosedur tentu juga harus memenuhi syarat-syarat tertentu yang berbeda tergantung pada jenisnya izin, tujuan izin dan instansi pemberi izin yang telah ditetapkan oleh Pemerintah secara sepihak. Menurut Soehino, syarat dalam izin bersifat *konstitutif* dan *kondisional*. Bersifat *konstitutif*, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu harus dipenuhi, artinya dalam pemberian izin ditentukan perbuatan yang konkrit, dan bersifat apabila tidak dipenuhi maka akan dikenakan sanksi.³⁰

Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini dilakukan secara sepihak oleh Pemerintah, meskipun demikian, Pemerintah tidak boleh menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri, tetapi

²⁹ Tedi Sudrajat, "Perwujudan Good Governance Melalui Format Reformasi Birokrasi Publik Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara" *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 9 No.2, Mei 2009, hlm 118

³⁰ Soehino, 1984, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 97.

harus berjalan dengan peraturan yang sudah ada yang sudah menjadi dasar perizinan tersebut.³¹

2. Tujuan dan Fungsi Izin

Melihat dari pentingnya izin itu sendiri bagi masyarakat, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai izin dari Pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidak dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki. Menurut Ateng Syafrudin izin adalah bertujuan dan berarti menghilangkan semua halangan, hal yang dilarang menjadi boleh.³²

Izin adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota izin untuk melakukan usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.³³

Menurut Spelt dan Ten Berge ada beberapa tujuan pemberian izin yaitu:³⁴

- a. Suatu keinginan untuk mengarahkan atau mengendalikan pada aktivitas-aktivitas;
- b. Untuk mencegah bahaya bagi lingkungan;

³¹ Ibid

³² Ibid, Hlm. 152.

³³ Adrian Sutedi, Op. Cit., Hlm. 168

³⁴ N.M.Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, 1993, Loc. Cit.

- c. Adanya keinginan melindungi dari obyek tertentu;
- d. Untuk membagi benda yang sedikit;
- e. Untuk mengarahkan dengan menyeleksi orang dan aktivitas yang;
- f. Harus memenuhi syaratnya.

Jadi fungsi pemberian izin disini adalah fungsi pemerintah itu sendiri yang dilaksanakan oleh departemen sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 (1) Keppres No. 44 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa setiap departemen menyelenggarakan fungsi kegiatan perumusan kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis, pemberian bimbingan dan pembinaan serta perizinan sesuai dengan kebijakan umum yang ditetapkan oleh Presiden berdasarkan peraturan yang sudah ada.³⁵

Izin dapat difungsikan sebagai instrumen pengendalian dan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, hal ini dilaksanakan melalui syarat dari izin tersebut dan melaksanakan yang diamanatkan oleh alenia keempat Pembukaan UUD 1945. Menurut Prajudi Atmosudirjo, bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat dilakukan dalam fungsi menertibkan masyarakat.³⁶

Disisi lain apabila dilihat dari keputusan yang ada tata usaha negara itu sendiri, izin memiliki sifat keputusan tersebut, yaitu izin bersifat konkrit. Artinya obyek yang diputuskan dalam tata usaha negara itu tidak abstrak melainkan berwujud, tertentu, dan ditentukan. Izin memiliki sifat individu yang berarti dalam sebuah izin disebutkan dengan jelas siapa yang akan

³⁵ Pasal 3 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1974.

³⁶ Prajudi Atmosudirjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.23

diberikan izin. Izin itu bersifat final, dimana dengan izin seseorang telah mempunyai hak untuk melakukan sesuatu perbuatan hukum sesuai dengan isinya secara definisi dapat menimbulkan akibat hukum tertentu.³⁷

Secara umum, tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian dari pihak aktivitas pemerintah dalam hal tertentu dimana ketentuan berisi pedoman yang harus dilakukan oleh baik yang berkepentingan atau oleh pejabat yang berwenang. Tujuan dari perizinan itu sendiri dapat kita lihat dari dua sisi yaitu:³⁸

a. Dari sisi Pemerintah

1. Untuk melaksanakan peraturan

Apakah ketentuan yang memuat di dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataannya, dalam praktiknya atau tidak ada sekaligus untuk mengatur ketertiban.

2. Sebagai sumber pendapatan daerah

Dengan adanya Pemerintah permohonan izin, maka dapat dilangsungkan Pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu.

b. Dari sisi Masyarakat

1. Untuk kepastian hukum;

2. Untuk kepastian hak;

3. Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas.

³⁷ Ibid

³⁸ Adrian Sutedi, Op, Cit., Hlm.200.

3. Jenis, Bentuk Izin dan Isi Perizinan

Menurut Amrah Muslimin, bahwa izin tersebut dibagi menjadi beberapa bagian bentuk perizinan (*vergunning*) yaitu :³⁹

- a. Lisensi ini merupakan izin yang sebenarnya, dasar pemikiran mengadakan penetapan yang merupakan lisensi ini adalah hal-hal yang diliputi oleh lisensi diletakan di bawah pengawasan Pemerintah, untuk mengadakan penertiban.
- b. Dispensasi, merupakan pengecualian dari ketentuan umum, dalam mana pembuat undang-undang sebenarnya dalam prinsipnya tidak berniat mengadakan pengecualian..
- c. Konsesi, Pemerintah menginginkan sendiri dan menganjurkan adanya usaha-usaha industri gula atau pupuk dengan memberikan fasilitas-fasilitas kewenangan kewajiban.

Sedangkan macam-macam bentuk izin adalah:

a. Secara Tertulis

Bentuk izin merupakan bentuk perizinan yang diberikan oleh Pemerintah oleh suatu instansi yang berwenang sesuai izin yang dimintakan, serta penguangan pemberi izin diberikan dalam bentuk tertulis dan ditandatangani oleh pihak yang berwenang.

b. Secara Lisan

³⁹ Adrian Sutedi, Op, Cit., hlm.25

Bentuk izin secara lisan merupakan dapat ditemukan dalam hal pengeluaran pendapat dimuka umum. Bentuk izin lisan pada dasarnya hanya dilakukan oleh suatu organisasi untuk melakukan kegiatan serta melaporkan kegiatannya tersebut kepada instansi yang berwenang.

Dilihat dari sifatnya, izin merupakan keputusan yang dimuat didalam bentuk tertulis. Sebagai keputusan tertulis, secara umum di dalam izin memuat hal sebagai berikut ini:⁴⁰

a. Organ Yang Berwenang

Dalam setiap izin yang berwenang sangat penting di dalam suatu izin. Pada umumnya organ yang berwenang dalam suatu izin dapat dilihat dalam kepala surat dan juga penandatanganan izin akan nyata orang mana yang memberikan izin. Pada umumnya organ yang paling berwenang dalam bidang izin adalah Organ Pemerintah, sehingga apabila didalam undang undang tidak dinyatakan dengan jelas organ mana dari lapisan pemerintah tertentu yang memiliki wewenang, untuk itu dalam undang undang untuk mencegah keraguan maka selalu dicantumkan ketentuan definisinya.

b. Yang Diamanatkan

Izin lahir setelah dimohonkan oleh para pihak yang berkepentingan untuk izin tersebut, sehingga izin di tunjukan

⁴⁰ Ridwan HR, Op, Cit., hlm. 167

kepada pihak yang berkepentingan. Pihak yang berkepentingan tersebut dapat seperti perseorangan atau badan hukum. Pemerintah sebagai pemberi izin juga tetap memperhitungkan keberadaan pihak ketiga yang mungkin memiliki keterkaitan dengan penggunaan izin tersebut.

c. Dictum

Demi menjamin kepastian hukum maka keputusan yang memuat izin harus menguraikan secara jelas untuk apa izin tersebut diberikan. Dalam uraian tersebut dijelaskan mengenai akibat-akibat hukum yang ditimbulkan yang disebut dengan *dictum*.

d. Ketentuan-ketentuan, Pembatasan-pembatasan, dan Syarat-syarat

Dalam keputusan terutama yang memuat ketentuan izin, pada umumnya mengandung ketentuan dan pembatasan dan juga syaratnya. Ketentuan izin banyak terdapat pada praktek Hukum Administrasi Negara, misalnya dalam undang undang gangguan ditunjukkan ketentuan seperti berikut:

1. Ketentuan tujuan (bermaksud mewujudkan dengan tujuan tertentu, seperti mencegah pengotoran tanah);
2. Ketentuan sarana (kewajiban menggunakan sarana tertentu);
3. Ketentuan instruksi (kewajiban bagi para pemegang izin untuk memberi instruksi tertulis kepada personel atau lembaga);

4. Ketentuan ukur dan pendaftaran (pengurang untuk menilai kadar bahaya dan gangguan).

4. Sifat Izin

Pada umumnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang isinya atau substansinya mempunyai sebagai berikut :⁴¹

- a. Izin bersifat bebas, adalah izin yang sebagaimana keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar didalam memutuskan pemberian izin.
- b. Izin bersifat terikat ialah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.
- c. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan merupakan titik pusat yng memberi anugrah kepada orang yang bersangkutan.
- d. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang mengandung unsur-unsur yang memberatkan dalam bentuk ketentuan yang berkaitan kepadanya. Disamping itu, izin yang bersifat

⁴¹ Andrian Sutedi, Op. Cit., Hlm. 173-175.

memberatkan merupakan pula izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya.

- e. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang segera akan berakhir atau izin mendirikan bangunan (IMB), yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan berakhir saat bangunan selesai didirikan.
- f. Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lingkungan. Perbedaan antar izin yang segera berakhir dengan izin yang berlangsung lama adalah penting dalam kemungkinan penarikan kembali dan masa berlakunya izin.
- g. Izin yang bersifat pribadi, merupakan izin yang berisi tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin.
- h. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang berisikan tergantung kepada sifat dan objek izin.

5. Pihak Yang Berwenang Mengeluarkan Izin

Izin adalah perangkat hukum administrasi yang digunakan Pemerintah untuk mengendalikan warga agar berjalan dengan teratur. Menurut Sjachra Basah izi merupakan perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan dalam hal konkrit berdasarkan persyaratan dan

prosedur sebagaimana diciptakan oleh ketentuan undang undang yang berlaku.⁴²

Berkaitan dengan hal perizinan yang berwenang mengeluarkan izin adalah pejabat administrasi, kaitannya adalah dengan tugas Pemerintah dalam hal memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Dalam hal ini pelayanan publik, izin merupakan bentuk pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat dalam bentuk pelayanan administrasi, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik. Izin dapat terbentuk tertulis maupun tidak tertulis, namun dalam hal hukum administrasi negara izin harus tertulis, apabila terjadi sesuatu hal yang tidak diharapkan, maka izin berbentuk suatu keputusan administrasi negara (*Beschickung*) dapat dijadikan alat bukti dalam pengendalian izin.

Pemerintah pada umumnya memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin ditentukan secara tegas dalam peraturan undang undang yang menjadi dasar sebuah perizinan. Menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, artinya pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif dalam hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang :

- a. Kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon;
- b. Bagaimana mempertimbangkan kondisi tersebut;

⁴² Sjachran Basah, 1995, *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*, FH UNAIR, Surabaya, Hlm 4.

- c. Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin yang dikaitkan dengan pembatasan peraturan undang undnag yang berlaku;
- d. Prosedur yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerima maupun penolakan pemberian izin;
- e. Organ pemerintah, berdasarkan beberapa uraian tersebut, jelas izin merupakan alat pemerintah yang bersifat *yuridis preventif*, dan digunakan sebagai instrumen administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Oleh karena itu sifat suatu izin adalah preventif, karena dalam instrumen izin, tidak bisa dilepaskan dengan perintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh pemegang izin.

6. Penegakan Hukum Perizinan

Arti sanksi adalah reaksi tentang tingkah laku, dibolehkan atau tidak dibolehkan atau reaksi terhadap pelanggaran norma, menjaga keseimbangan dalam kehidupan masyarakat.⁴³

Dalam Hukum Administrasi Negara dikenal beberapa macam sanksi, yaitu :

- a. Bestururdwang
- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan.
- c. Pengenaan denda administratif.

⁴³ A.W Widjaja, 1999, *Etika Administrasi Negara*, Bumi Aksara, Cetakan Kedua Jakarta, hlm.21.

d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah.

Dwangsom dapat diuraikan sebagai tindakan-tindakan yang nyata dari penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi atau bila masih melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga karena bertentangan dengan undang undang.

Pengenaan denda administratif dimaksud untuk menambah hukuman pasti, terutama dengan administrasi yang terdapat dalam hukum pajak. Pembuat undang undang dapat memberikan wewenang kepada organ pemerintah untuk menjatuhkan hukuman yang berupa denda terhadap seseorang yang telah melakukan pelanggaran terhadap undang-undang.⁴⁴

C. Izin Keramaian

Izin keramaian adalah izin yang diberikan kepada orang atau perorangan, organisasi, kelompok atau panitia permintaanya untuk mengumpulkan orang dalam jumlah banyak baik untuk kegiatan kerohanian, sosial, politik, seni budaya dan demonstrasi. Izin keramaian dimaksud untuk menjaga suasana kondusif bagi semua pihak. Kelancaran suatu acara keramaian pasti harus didukung dengan persiapan pengamanan yang pas. Pemberian izin dipertimbangkan dengan resiko-resiko yang mungkin timbul, kesiapan kuantitas personil, sarana dan prasarana polri untuk antisipasinya.⁴⁵

Bentuk izin keramaian sangat diperlukan untuk mengendalikan kegiatan keramaian adalah izin keramaian yang harus dibuat atau dipenuhi oleh penanggung jawab kegiatan sebagai pemberi izin.

⁴⁴ Ridwan HR., Op. Cit, Hlm. 246

⁴⁵ Siswosoedirjo Hendry S, 2008, *Buku Pintar Pengurusan Perizinan dan Dokumen*, Visimedia, Jakarta, hlm. 65.

Penerbitan surat perizinan keramaian dilakukan berdasarkan Juklap Kapolri No. Pol / 02 / XII / 95 Tentang Perizinan dan Pemberitahuan Kegiatan Masyarakat. Dalam hal ini, kegiatan yang dimaksud antara lain :⁴⁶

- a. Pentas musik band/dangdut
- b. Pertandingan sepakbola
- c. Pentas seni
- d. Pertunjukan lainnya

Dalam menerbitkan surat izin keramaian, masyarakat sebagai pemohon izin harus memenuhi beberapa prosedur persyaratannya antara lain:

- a. Keramaian dan totonan yang diselenggarakan tidak memuat unsur menjelekan atau menyudutkan salah satu agama atau golongan tertentu atau SARA (suku, agama, ras dan antar golongan)
- b. Kegiatan tontonan dan hiburan yang dilakukan di dekat jalan raya tidak boleh mengganggu lalu lintas. Untuk mengatur jalannya tontonan dan hiburan agar tidak mengganggu lalu lintas dapat meminta tuntutan pengamanan dari pihak kepolisian.

Fungsi dari pemberian izin keramaian ini sama dengan fungsi pemberian izin pada umumnya, yaitu sebagai fungsi penertib dan fungsi pengatur, sebagai fungsi penertib yang dimaksud agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain. Sehingga ketertiban dapat terwujud, sedangkan sebagai fungsi mengatur

⁴⁶ Perizinan Keramaian, <http://satulayanan.id/layanan/index/16/perizinan-keramaian-polri> (Diakses tanggal 27 Januari 2019)

dimaksud adalah perizinan yang dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga tidak terdapat penyalahgunaan izin yang diberikan.⁴⁷

⁴⁷ Adrian Sutedi, Op. Cit., hlm. 193