

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Kemerdekaan menyampaikan pendapat dimuka umum adalah hak asasi manusia telah diatur oleh UUD 1945 dan deklarasi universal hak-hak asasi manusia. Kemerdekaan setiap warga negara untuk menyampaikan pendapat dimuka umum merupakan perwujudan demokrasi dalam tatanan kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara.

Dalam membangun sebuah negara demokrasi yang menyelenggarakan keadilan sosial dan menjamin hak asasi manusia, diperlukan adanya sistem pemerintahan dan kemasyarakatan yang aman, tertib, dan damai. Hak untuk menyampaikan pendapat dimuka umum dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. “Negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan pada hukum serta sebuah negara yang berdasarkan demokrasi pada pancasila”<sup>1</sup>.

Pelaksanaan kemerdekaan atau kebebasan dalam menyampaikan pendapat dimuka umum yang telah diatur didalam Pasal 9 Ayat 1 Undang-Undang No. 9 Tahun 1998 dapat dilakukan dengan cara unjuk rasa atau demonstrasi, pawai, rapat umum dan/atau mimbar bebas. Berbagai cara untuk penyampaian pendapat dimuka umum tersebut, terkadang tidak selamanya berjalan dengan baik. Terdapat kemungkinan dapat terjadi unjuk rasa anarkis, dimana terdapat korban yang tidak hanya harta tetapi sampai nyawa manusia. Sehubungan dengan masalah tersebut, setiap orang yang membutuhkan tempat untuk berlindung dan polisilah sebagai lembaga yang tepat bagi pencari perlindungan tersebut. Sebagai lembaga penegak

---

<sup>1</sup>Mustafa Kemal Pahsa dan kawan-kawan, “*Pancasila dalam Tinjauan Historis dan Filosofis Citra Karsa Mandiri*”, Yogyakarta, 2003, h. 108.

hukum, kepolisian tidak hanya sebagai pihak yang melindungi masyarakat dari kekerasan atau ancaman kekerasan. Melainkan juga sebagai pengayom dan pembuat rasa aman. Ruang lingkup kinerja polisi dibebani dengan suatu tanggung jawab yang bersandarkan kepada hukum, yakni segenap peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

Hal tersebut dikarenakan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum. “Parameter negara hukum diukur dari terpenuhinya berbagai unsur-unsur kategorikal, seperti supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*), proses hukum yang adil (*due process of law*), peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) dan lain sebagainya”<sup>2</sup>. Hubungan hukum dengan demokrasi adalah kedua unsur tersebut yang saling melengkapi. Dimana negara hukum tanpa dilengkapi dengan prinsip-prinsip demokrasi justru akan membawa pada upaya instrumenisasi hukum oleh negara untuk merepresi rakyatnya.

Menurut Frans Hendra Winarta, terdapat empat elemen pokok untuk dapat mencapai tujuan *action program* sebagai negara hukum, yakni :

- (1) “Adanya sistem-sistem ketatanegaraan yang efektif dan demokratis;
- (2) Negara hukum yang demokratis hanya mungkin dapat dicapai apabila rakyat untuk memiliki kekuatan politik, ekonomi dan sosial;
- (3) Berkembangnya negara hukum yang demokratis dan juga dilandasi oleh semakin menguat dan mandirinya lembaga peradilan serta semakin berkembangnya hukum sebagai alat kontrol rakyat terhadap praktik pemerintahan;
- (4) Indikator penting dalam sistem demokratis adalah dapat diterimanya norma pergaulan yang menunjuk pada penghormatan HAM baik oleh negara maupun rakyat”<sup>3</sup>.

Berdasarkan pada Pasal 2 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, maka fungsi kepolisian adalah salah satu

---

<sup>2</sup>Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009, h. 5.

<sup>3</sup>Frans Hendra Winarta, *Bantuan Hukum di Indonesia, Hak Untuk Didampingi Penasihat Hukum bagi Semua Warga Negara*, Jakarta, PT. Alex Media Komputindo, 2011, h.81.

fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Fungsi kepolisian dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat harus didukung dengan otoritas hukum. Salah satunya adalah Perkap No. 7 Tahun 2009 Tentang Sistem Laporan Gangguan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat.

Berdasarkan pada Pasal 1 Angka 3 Perkap No. 7 Tahun 2009, maka yang dimaksud Kamtibmas adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat dari terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketenteraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan menanggulangi dari segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat. Setiap anggota kepolisian harus selalu siap dalam menghadapi masalah-masalah kemasyarakatan yang merupakan gangguan terhadap kedamaian.

Masalah-masalah tersebut bukan hanya dari pelanggaran dan kejahatan belaka. “Alangkah banyaknya tugas polisi, akan tetapi masyarakat memiliki pengharapan agar polisi dengan serta merta dapat menanggulangi masalah-masalah yang akan dihadapi”<sup>4</sup>. Masalah-masalah yang akan dihadapi oleh pihak kepolisian dalam mengatasi kamtibmas tidak terukur dan tidak terbatas. Dapat saja dalam kondisi demonstrasi yang awalnya damai, tanpa kerusuhan dan dapat dikendalikan.

---

<sup>4</sup>*Ibid*, h. 82.

Namun suasana damai tersebut dalam kurun waktu yang singkat dapat berubah secara drastis menjadi kondisi yang mencekam (*kontinjensi*).

Keadaan demikian dapat disebabkan oleh demonstran yang awalnya damai berubah drastis menjadi anarkis, seperti melempar batu atau benda lainnya ke rumah, perkantoran atau tempat strategis lainnya sehingga eskalasi perhitungan masalah berpotensi dapat mengakibatkan kerugian harta maupun hilangnya nyawa. Permasalahan yang telah diuraikan diatas, membutuhkan berbagai macam tindakan yang terkadang perbuatan tersebut tidak diatur didalam peraturan perundang-undangan. Sehingga diperlukan suatu tindakan diluar batas kewenangan yang dimiliki oleh kepolisian. Tindakan yang dilakukan diluar batas kewenangannya didalam menjalankan tugas disebut juga sebagai diskresi yang diberikan sebagai langkah untuk menjalankan tugas sesuai dengan peran dan fungsi yang diamanahkan. Diskresi sebagai keputusan yang lebih bertitik tolak pada kecerdasan dan keluhuran nurani, merupakan kebijaksanaan yang layak untuk diapresiasi.

“Diskresi semakin patut untuk dikedepankan, terlebih manakala jika aturan-aturan hukum positif masih tertatih-tatih dalam beradaptasi dengan segala problematika yang telah terjadi”<sup>5</sup>. Dengan melihat latar belakang masalah diatas maka penulis tertarik untuk menulis terkait tentang “kewenangan polisi dalam pembubaran aksi unjuk rasa yang melebihi batas waktu”.

---

<sup>5</sup>Mahmud Mulyadi dan Andi Sujendral, *Diskresi dalam Pemolisian yang Demokratis*, Jakarta, PT. Sofmedia, 2011, h. 3.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah kewenangan Kepolisian dalam pembubaran unjuk rasa yang melebihi batas waktu ?
2. Bagaimanakah cara menyampaikan pendapat dimuka umum dalam bentuk aksi unjuk rasa di Indonesia menurut undang-undang yang berlaku ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan memaparkan kewenangan Kepolisian dalam pembubaran unjuk rasa yang melebihi batas waktu.
2. Untuk mengetahui dan memaparkan cara menyampaikan pendapat di muka umum dalam bentuk aksi unjuk rasa di Indonesia menurut undang-undang yang berlaku.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Secara umum, manfaat penulisan skripsi ini dapat dilihat dari 2 (Dua) sudut yakni secara Teoritis dan Praktis. Manfaat penulisan ini adalah :

### **1. Segi Teoritis**

Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan kajian lebih lanjut untuk menghasilkan berbagai konsep ilmiah yang akan memberikan sumbangan dalam upaya menyelesaikan pelanggaran unjuk rasa.

### **2. Segi Praktis**

Pembahasan ini diharapkan bermanfaat untuk :

- a. Bagi Masyarakat Indonesia untuk memberi masukan dalam menyampaikan pendapat tanpamelanggar aturan.

- b. Aparat hukum sebagai sumbangan pemikiran untuk penanganan aksi Demonstrasi yang melakukan unjuk rasa.
- c. Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai pedoman dan masukan bagi Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam hal menyelesaikan kasus unjuk rasa.

## 1.5 Kajian Pustaka

### A. Polisi dan Kepolisian

Teori istilah Polisi dan kepolisian menurut beberapa pakar diantaranya Van Vollenhonen, Charles Reith dan Momo Kelana. Selanjutnya Momo Kelana mengatakan bahwa istilah polisi memiliki dua arti. Pertama, polisi dalam arti formal yang mencakup organisasi dan 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.<sup>6</sup>

Kata polis berasal dari bahasa Yunani “*politeia*” yang berarti seluruh pemerintah Negara kota. “Di negara Belanda pada zaman dahulu istilah Polisi dikenal melalui konsep Catur Praja dan Van Vollenhonen yang membagi pemerintahan menjadi 4 (empat) bagian, yaitu *Bestuur, Politie, Rechtspraak, dan Regelling*”<sup>7</sup>. Seperti diketahui bahwa pada abad sebelum masehi Negara Yunani terdiri dari kota-kota yang dinamakan “*polis*”, dimana jaman pada itu istilah “polis”

---

<sup>6</sup> Momo Kelana, *Hukum Kepolisian (Perkembangan di Indonesia) Suatu Studi Historis Komperatif*, PTIK, Jakarta, 1972, h. 22

<sup>7</sup>E. Utrech, *Pengantar Hukum Administrasi Dengan Indonesia*, PT. Balai Buku, Jakarta, 1953, h. 5.

memiliki arti yang sangat luas, yakni pemerintahan yang meliputi seluruh pemerintahan kota termasuk urusan keagamaan atau penyembahan terhadap dewa-dewa. “Baru kemudian setelah lahirnya agama nasrani urusan keagamaan dipisahkan, sehingga arti “polis” menjadi seluruh pemerintahan kota dikurangi agama”<sup>8</sup>.

“Menurut Charles Reith, dalam bukunya *The Blind Eye Of History* mengemukakan pengertian polisi dengan terjemahan ke dalam Bahasa Indonesia sebagai tiap-tiap usaha untuk memperbaiki atau menertibkan susunan kehidupan masyarakat”<sup>9</sup>.

Sesuai dengan Kamus Umum Bahasa Indonesia, bahwa Polisi diartikan sebagai :

1. “Sebagai badan pemerintah yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum (seperti menangkap orang yang melanggar undang-undang dsb).
2. Anggota dari badan pemerintahan tersebut diatas (Pegawai Negara yang bertugas menjaga keamanan dsb)”<sup>10</sup>.

Berdasarkan pengertian dari Kamus Umum Bahasa Indonesia tersebut ditegaskan, bahwa kepolisian sebagai badan pemerintah yang diberi tugas untuk memelihara keamanan dan ketertiban umum. Dengan demikian fungsi kepolisian tetap dilanjutkan apa yang harus dijalankan sebagai suatu lembaga pemerintah.

Tugas Polisi secara umum sebagaimana tercantum dalam Pasal 13 Undang-Undang No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, menyebutkan bahwa tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah :

- a. Memberikan keamanan dan ketertiban masyarakat;

---

<sup>8</sup>Momo Kelana, Op Cit. h. 15-16.

<sup>9</sup>STR John May Lam, “*The Police Of Briatai*”, Majalah Bhayangkara, Terjemahan, Jakarta: Bhayangkara, h. 4.

<sup>10</sup>W.J.S Purwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, h. 763.

- b. Menegakkan hukum;
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Sebagai pendukung tugas pokok tersebut di atas, Kepolisian juga memiliki tugas-tugas lain sebagaimana tercantum dalam Pasal 14 ayat (1) sebagai berikut :

- a. Melaksanakan pengaturan penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- b. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- c. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat, serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- d. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- e. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum: melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- f. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- g. Melakukan penyelidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- h. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- i. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- j. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak berwenang;
- k. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingan dalam lingkup tugas kepolisian;
- l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Wewenang secara umum yang diatur dalam Pasal 15 ayat 1 Undang-Undang Kepolisian, yaitu sebagai berikut :

- a. Menerima laporan dan/atau pengaduan;
- b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- c. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;



- d. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. Mengeluarkan peraturan Kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif Kepolisian;
- f. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
- g. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
- h. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
- i. Mencari keterangan dan barang bukti;
- j. Menyelenggarakan pusat informasi kriminal nasional;
- k. Mengeluarkan surat izin atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
- l. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
- m. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Beranjak dari uraian diatas, maka istilah “polisi” dan “kepolisian” dapat dimaknai, sebagai berikut : istilah “polisi” adalah kepolisian sebagai organ atau lembaga pemerintah yang ada didalam Negara. Sedangkan istilah “kepolisian” sebagai organ dan fungsi. Sebagai organ, yakni suatu lembaga pemerintah yang terorganisasi dan terstruktur dalam ketatanegaraan yang oleh undang-undang diberi tugas dan wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan kepolisian. Sebagai fungsi menunjuk pada tugas dan wewenang yang diberikan oleh undang-undang, yakni fungsi preventif dan represif. Fungsi preventif melalui pemberian perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta fungsi represif dalam rangka penegakan hukum. Dikaitkan dengan “tugas” intinya menunjuk kepada tugas yang secara *universal* untuk menjamin ditaatinya norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Semua itu dalam rangka memelihara keamanan, ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat, yang pada gilirannya dapat menjamin kelangsungan, kelestarian masyarakat itu sendiri.

## B. Kewenangan

Kewenangan (*authority*) adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Kewenangan biasanya dihubungkan dengan kekuasaan. Penggunaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. “Kewenangan digunakan untuk mencapai tujuan pihak yang berwenang. Karena itu, kewenangan biasanya dikaitkan dengan suatu kekuasaan”<sup>11</sup>.

“Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*)”<sup>12</sup>. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

“Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum”<sup>13</sup>. “Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik”<sup>14</sup>.

### A. Sumber Kewenangan

---

<sup>11</sup>Kewenangan – *Wikipedia Bahasa Indonesia*, ensiklopedia bebas

<sup>12</sup>Ateng Syafrudin, “*Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*”, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000.

<sup>13</sup>Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65.

<sup>14</sup>Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, h. 4.

“Didalam hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental”<sup>15</sup>.

## B. Sifat Kewenangan

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Menurut Indroharto, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. “Dan yang ketiga yaitu kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya”<sup>16</sup>.

## C. Batasan Kewenangan

“Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental”<sup>17</sup>. Philipus M

---

<sup>15</sup>Rusadi Kantaprawira, “*Hukum dan Kekuasaan*”, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998, h. 39.

<sup>16</sup>Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.

<sup>17</sup>Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Sinar Mulia, Jakarta, 2002, h. 65.

Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi, mandate. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. “Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut dapat menimbulkan cacat kewenangan”<sup>18</sup>.

Berikut adalah pengertian dari tiga sumber yang dikemukakan oleh

Philipus M Hadjon :

a. Atribusi

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.

b. Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.

c. Mandat

Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangan dijalankan oleh organ lain atas namanya.

**C. Aksi Unjuk Rasa atau Demonstrasi**

Di dalam Undang-undang No. 9 Tahun 1998 tentang Kebebasan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, tepatnya Pasal 1 ayat 3 dikatakan bahwa, “Unjuk rasa atau Demonstrasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh seorang atau lebih untuk mengeluarkan pikiran”.

---

<sup>18</sup>Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang, Makalah*, Universitas Airlangga, Surabaya.

“Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Demonstrasi” berarti pernyataan protes yang dikemukakan secara massal (unjuk rasa). “Mendemonstrasi”, berarti menentang suatu pihak atau seseorang dengan cara berdemostrasi”<sup>19</sup>.

Unjuk rasa atau demonstrasi (demo) adalah sebuah gerakan protes yang dilakukan sekumpulan orang di depan umum. Unjuk rasa biasanya dilakukan untuk menyatakan pendapat kelompok tersebut atau menentang kebijakan yang dilaksanakan suatu pihak atau dapat pula dilakukan sebagai sebuah upaya penekanan secara politik oleh kepentingan kelompok.

Unjuk rasa umumnya dilakukan oleh kelompok mahasiswa yang menentang kebijakan pemerintah, atau para buruh yang tidak puas dengan perlakuan majikannya. Namun unjuk rasa juga dilakukan oleh kelompok-kelompok lainnya dengan tujuan lain. Unjuk rasa kadang dapat menyebabkan pengerusakan terhadap benda-benda. “Hal ini dapat terjadi akibat keinginan untuk menunjukkan pendapat para pengunjuk rasa yang berlebihan”<sup>20</sup>.

Sesuai dengan pengertian dari demonstrasi seperti terdapat dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang No. 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum bahwa demonstrasi juga merupakan unjuk rasa. Unjuk rasa merupakan bentuk ekspresi berpendapat. Unjuk rasa melalui demonstrasi adalah hak warga negara. Tetapi, inilah hak yang bisa mengerikan, karena umumnya demonstrasi yang melibatkan ribuan orang yang berlangsung dengan tanpa arah yang dapat berujung anarki sehingga menimbulkan tindak pidana. Demonstrasi adalah hak demokrasi yang dapat dilaksanakan dengan tertib, damai, dan intelek. Sebuah contoh yang sangat bagus, yang mestinya juga ditiru oleh mereka yang gemar unjuk rasa, yang senang turun ke jalan.

---

<sup>19</sup>*Kamus Besar Bahasa Indonesia* Edisi Ke-3, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, h. 250.

<sup>20</sup>[UnjukRasa](#) – *Wikipedia Bahasa Indonesia*, ensiklopedia bebas.

Unjuk rasa atau Demonstrasi bisa bernilai positif, dapat juga bernilai negatif. Ini artinya bahwa ketika demonstrasi itu menjunjung tinggi demokrasi, maka dipandang sebagai hal positif dan mempunyai nilai dimata masyarakat. Namun ketika demonstrasi mengabaikan demokrasi maka dipandang masyarakat sebagai hal yang tercela atau negatif. Demokrasi adalah salah satu sarana demonstrasi. Artinya, demonstrasi harus berhenti ketika pendapat mereka harus sudah disampaikan.

Demonstrasi adalah salah satu diantara sekian banyak cara menyampaikan pikiran atau pendapat. Sebagai cara, kegiatan itu perlu selalu dijaga dan diperiksa agar hal ini tidak berubah menjadi tujuan. Menjadi tugas dan kewajiban kita untuk mengingatkan bahwa demonstrasi akan diakhiri ketika kita akan mudah tergelincir dalam domain politik praktis yang kurang baik.

#### **D. Cara Menyampaikan Aspirasi/Unjuk Rasa Menurut Undang-Undang**

Menyampaikan aspirasi adalah hak semua warga Negara Indonesia, namun dalam menyampaikan aspirasi tersebut harus mengikuti peraturan yang telah ditetapkan oleh Undang-undang sehingga penyampaian aspirasi tersebut dalam dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab. Menyampaikan pendapat dimuka umum seperti yang di atur oleh Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 7 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pelayanan, Pengamanan, Dan Penanganan Perkara Penyampaian Pendapat di Muka Umum, setiap warga Negara mempunyai kewajiban seperti yang tercantum dalam Pasal 5 ayat 2 yaitu :

- a. Menghormatihak asasi manusia oranglain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksudsemata-matauntuk menjamin pengakuan serta

- penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam masyarakat demokratis;
- c. menghormati hak-hak dan kebebasan orang lain, menghormati aturan-aturan moral yang diakui umum, menaati hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, menjaga dan menghormati keamanan dan ketertiban umum, serta menjaga keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa; dan
  - d. berperan serta agar penyampaian pendapat di muka umum dapat berlangsung secara aman, tertib dan damai.

Pasal 6 mengatur tentang pemberitahuan dan koordinasi dengan Kepolisian setempat/tempat menyampaikan aspirasi/pendapat, yaitu :

- a. Memberitahukan secara tertulis kepada Kepolisian setempat sebelum pelaksanaan kegiatan penyampaian pendapat di muka umum;
- b. Melakukan koordinasi dengan aparat dan lembaga terkait demi kelancaran dan pengamanan kegiatan penyampaian pendapat di muka umum; dan
- c. Melaksanakan kegiatan penyampaian pendapat di muka umum dengan cara yang tidak mengganggu keamanan dan ketertiban umum, keselamatan dan kelancaran arus lalu lintas.

Pasal selanjutnya mengatur tentang tempat, waktu dan larangan bagi pengunjuk rasa dalam Pasal 7:

- (1) Penyampaian pendapat di muka umum dilaksanakan, pada tempat dan waktu sebagai berikut:
  - a. ditempat terbuka antara pukul 06.00 sampai dengan 18.00, waktu setempat; dan
  - b. ditempat tertutup antara pukul 06.00 sampai dengan 22.00, waktu setempat.
- (2) Penyampaian pendapat di muka umum dilarang dilakukan pada waktu:
  - a. Hari besar nasional;
  - b. Hari besar lainnya yang ditentukan oleh Pemerintah; dan
  - c. Diluar ketentuan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1).
- (3) Penyampaian pendapat di muka umum dilarang dilakukan di:
  - a. tempat ibadah, rumah sakit, pelabuhan udara atau laut, stasiun kereta api, terminal angkutan darat;
  - b. objek-objek vital nasional dalam radius kurang dari 500 meter dari pagar luar;
  - c. instalasi militer dalam radius kurang dari 150 meter dari pagar luar;
  - d. dilingkungan istana kepresidenan (Presiden dan Wakil Presiden) dalam radius kurang dari 100 meter dari pagar luar; dan

- e. tempat yang rutenya melalui atau melintasi wilayah Istana Kepresidenan dan tempat-tempat ibadah pada saat ibadah sedang berlangsung.

Tata cara penyampaian pendapat dimuka umum juga diatur supaya berjalan dengan tertib yaitu pada Pasal 8, yang berbunyi sebagai berikut:

Penyampaian pendapat dimuka umum dilarang dilakukan dengan cara:

- a. Tidak memberitahukan terlebih dahulu ke kepolisian setempat;
- b. Melanggar peraturan lalu lintas;
- c. Menodaibendera kebangsaan Republik Indonesia dan lambang Negara Republik Indonesia;
- d. Menyatakan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap suatu atau beberapa golongan rakyat Indonesia;
- e. Mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan yang bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia;
- f. Menyiarkan, mempertunjukkan atau menempelkan tulisan atau lukisan dimuka umum yang mengandung pernyataan permusuhan, kebencian atau penghinaan diantara atau terhadap golongan-golongan rakyat Indonesia;
- g. Lisan atau tulisan menghasut supaya melakukan perbuatan pidana atau kekerasan terhadap penguasa umum atau tidak menuruti ketentuan undang-undang maupun perintah jabatan;
- h. Menyiarkan, mempertunjukkan atau menempelkan dimuka umum tulisan yang menghasut supaya melakukan perbuatan pidana, menentang penguasa umum dengan kekerasan;
- i. Lisan atau tulisan menawarkan untuk memberi keterangan, kesempatan atau sarana guna melakukan tindak pidana;
- j. Menyiarkan, mempertunjukkan atau menempelkan dimuka umum tulisan yang menawarkan untuk memberi keterangan, kesempatan atau sarana guna melakukan tindak pidana;
- k. Berusaha untuk menggerakkan orang lain supaya melakukan kejahatan;
- l. Memaksamasuk ke dalam rumah, ruangan atau pekarangan tertutup secara melawan hukum dengan merusak/memanjat/menggunakan anak kunci palsu/mengancam/menggunakan sarana yang dapat menakutkan orang;
- m. memaksamasuk ke dalam ruangan untuk dinas umum secara melawan hukum dengan merusak/memanjat/menggunakan anak kunci palsu/mengancam serta menggunakan sarana yang dapat menakutkan orang;
- n. Dengan terang-terangan dan dengan tenaga bersama menggunakan kekerasan terhadap orang atau barang;
- o. Sengajamengganggu ketenangan dengan mengeluarkan teriak-teriakan atau tanda bahaya palsu;



- p. Dengan kekerasan atau ancaman kekerasan merintangi rapat umum yang diizinkan;
- q. Sengaja mengganggu rapat umum yang diizinkan dengan jalan menimbulkan;
- r. Kekacauan atau suara gaduh;
- s. Dengan kekerasan atau ancaman kekerasan merintangi pertemuan keagamaan yang bersifat umum dan diizinkan atau upacara keagamaan yang diizinkan atau upacara penguburan jenazah;
- t. Sengaja mengganggu pertemuan keagamaan yang bersifat umum dan diizinkan atau upacara keagamaan yang diizinkan atau upacara penguburan jenazah dengan menimbulkan kekacauan atau suara gaduh;
- u. Menertawakan petugas agama dalam menjalankan tugas yang diizinkan dan menghina benda-benda untuk keperluan ibadat ditempat atau pada waktu ibadat dilakukan;
- v. Sengaja menimbulkan kebakaran, ledakan atau banjir yang dapat menimbulkan bahaya umum bagi jiwa dan/atau barang;
- w. Mengangkut benda-benda atau perkakas-perkakas yang dapat menimbulkan ledakan yang membahayakan jiwa dan/atau barang;
- x. Menyebabkan kebakaran, ledakan atau banjir yang dapat menimbulkan bahaya bagi jiwa dan atau barang;
- y. Sengaja menghancurkan, merusak atau membuat tidak dapat dipakai bangunan listrik;
- z. Menyebabkan suatu bangunan listrik hancur, rusak atau tidak dapat dipakai.

## **1.6 Metode Penelitian**

### **1.6.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum yang akan dihadapi dan Penelitian ini dilakukan untuk dapat menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan suatu masalah. “Penelitian hukum normatif terdapat tiga permasalahan yaitu kekosongan norma, kekaburan norma, dan konflik norma”<sup>21</sup>. Kekosongan norma adalah keadaan dimana ketiadaan norma hukum dalam pengaturan suatu masalah. Kekaburan norma adalah keadaan dimana

---

<sup>21</sup>Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Group, 2013, h. 35.

norma sudah ada akan tetapi tidak memiliki arti yang jelas atau norma tersebut menimbulkan lebih dari satu makna yang membuat norma tersebut kabur atau tidak jelas. Konflik norma adalah keadaan dimana suatu norma telah dibuat akan tetapi bertentangan atau tidak sesuai dengan norma hukum lainnya.

### 1.6.2 Metode Pendekatan

Memecahkan suatu isu hukum melalui penelitian hukum memerlukan pendekatan-pendekatan tertentu sebagai dasar pijakan untuk menyusun argumen yang tepat. Adapun macam-macam pendekatan dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

#### 1. Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dihadapi. Pendekatan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain.

#### 2. Pendekatan Kasus (*case approach*)

“Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi”<sup>22</sup>.

#### 3. Pendekatan Historis (*historical approach*)

---

<sup>22</sup> Mulyadi, M. “Riset Desain Dalam Metodologi Penelitian”, 2 *Jurnal Studi Komunikasi dan Media*, vol.16, No. 1, Januari 2012, h. 28.

Pendekatan ini dilakukan untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu, serta memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi dai aturan hukum tersebut. Cara pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi.

#### 4. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.

### 1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini ada 3 (tiga) yaitu :

- a) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat *authoritative* atau bahan hukum yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang dan mengikat umum. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan isu hukum (*legal issue*) yang diangkat peneliti, yaitu Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang No. 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, Undang-undang No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Peraturan Kepala

Kepolisian No. 16 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengendalian Massa, Peraturan Kepala Kepolisian Negara No. 7 Tahun 2009 tentang Sistem Laporan Gangguan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat, Peraturan Kepala Kepolisian Negara No. 9 Tahun 2011 tentang Manajemen Operasi Kepolisian, Peraturan Kepala Kepolisian No. 7 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pelayanan, Pengamanan dan Penanganan Perkara Penyampaian Pendapat di Muka Umum.

- b) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat mendukung bahan hukum primer seperti buku-buku teks, khususnya buku-buku tentang hukum yang terkait dengan isu hukum (*legal issue*) yang diangkat, serta artikel-artikel hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan-permasalahan didalam penulisan ini dan jurnal ilmiah dibidang hukum.
- c) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang berfungsi untuk dapat mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier terdiri dari kamus besar bahasa indonesia, kamus hukum.

#### **1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Dalam pengumpulan bahan hukum penelitian dalam level dogmatik hukum atau penelitian untuk keperluan praktik hukum penulis tidak dapat melepaskan diri dari pendekatan perundang-undangan. “Tergantung dari isu hukum masalah tersebut, maka dari itu harus menelusuri berbagai banyak peraturan perundang-

undangan yang berlaku saat ini”<sup>23</sup>. Dalam penelitian ini digunakan pengolahan bahan hukum dengan cara pemeriksaan kembali bahan hukum yang diperoleh terutama dari kelengkapannya, kejelasannya, dan kesesuaian bahan hukum berdasarkan dengan permasalahan dari penelitian ini, selanjutnya memberikan tanda dan catatan tentang jenis sumber bahan hukum (Undang-undang, literatur-literatur, buku-buku hukum, kamus bahasa indonesia), pemegang hak cipta (nama penerbit, tahun penerbit secara teratur berdasarkan urutan kerangka sistematika sesuai urutan permasalahan).

#### **1.6.5 Teknik Analisa Bahan Hukum**

Dalam penelitian hukum normatif ini menggunakan metode deduktif, yaitu metode penulisan dari umum ke khusus yang terdiri dari historis, yuridis, dan sosiologis. Masalah yang diambil dalam penelitian ini mengenai kewenangan polisi dalam pembubaran aksi unjuk rasa yang melebihi batas waktu dengan cara pendekatan perbandingan diantara undang-undang yang berlaku saat ini di Indonesia. Bahan-bahan yang dikumpulkan dalam penelitian ini kemudian dianalisis permasalahan-permasalahan tersebut dengan cara membandingkan peraturan perundang-undangan dengan peraturan-peraturan hukum lainnya yang ada serta berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti.

---

<sup>23</sup>Peter Mahmud Marzuki, *penelitian hukum*, kencana prenada media group, Jakarta, 2005 h. 194.

## **1.7 Sistematika Penulisan**

Sistematika Penulisan Skripsi ini terdiri dari 4 (empat) Bab yaitu terdiri dari : Bab I Pendahuluan, Bab II Pembahasan 1, Bab III Pembahasan 2, dan Bab IV Penutup.