

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara hukum menuntut setiap penyelenggara pemerintahan bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk dalam hal penyelenggaraan keamanan dan ketertiban masyarakat. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) memiliki peran penting sebagai alat negara yang berfungsi memelihara keamanan dan ketertiban, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.¹ Kehadiran Polri di seluruh wilayah negara diatur secara struktural melalui Kepolisian Daerah (Polda), Kepolisian Resor (Polres), dan Kepolisian Sektor (Polsek), sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi pemerintahan di bidang keamanan.²

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, setiap tindakan atau kebijakan yang diambil oleh pejabat pemerintahan harus berlandaskan pada asas legalitas serta prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik *good governance*. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya pada Pasal 10 ayat (1) yang menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pejabat pemerintahan wajib menaati asas-asas umum pemerintahan yang baik.³

¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*, UU Nomor 2 Tahun 2002, LN Nomor 2 Tahun 2002, TLN Nomor 4168, Pasal 13.

² *Ibid.*, Pasal 14 ayat (1)

³ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10 ayat (1)

Asas-asas tersebut antara lain mencakup asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, serta asas keterbukaan dan kepentingan umum. Dengan demikian, kebijakan tidak dibentuknya Polres di daerah yang telah memenuhi kategori layak, seperti Kabupaten Labuhanbatu Utara, dapat dianalisis dari sudut pandang apakah keputusan tersebut telah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum administrasi negara dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut.

Secara normatif, pembentukan Polres di daerah yang memenuhi kriteria kelayakan merupakan bentuk pelaksanaan asas pelayanan publik dan asas legalitas dalam hukum administrasi negara. Berdasarkan Pasal 12 ayat 1 tentang Peraturan Kapolri Nomor 4 Tahun 2018, pembentukan satuan kewilayahan Polri harus mempertimbangkan aspek administratif, geografis, demografis, dan kebutuhan keamanan.⁴ Artinya daerah yang telah memenuhi indikator tersebut memiliki dasar hukum untuk mendapatkan struktur organisasi kepolisian yang mandiri dan proporsional terhadap beban pelayanan publiknya.

Pada faktanya menunjukkan, masih terdapat daerah yang meskipun sudah memenuhi kriteria kelayakan, tetapi belum dibentuk Polres mandiri, salah satunya adalah Kabupaten Labuhanbatu Utara (Labura), kabupaten ini berbatasan langsung dengan Kabupaten Labuhanbatu dan Labuhanbatu selatan-dua wilayah yang telah memiliki Polres mandiri. Kondisi ini menyebabkan masyarakat Labura masih

⁴Republik Indonesia, *Peraturan Kapolri Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja pada Tingkat Kepolisian Daerah*, Peraturan Kapolri Nomor 4 Tahun 2018, BN. 2018 No. 618 Pasal 12 ayat (1).

bergantung pada Polres Labuhanbatu yang berjarak sekitar 80-100 kilometer dari ibu kota kabupaten, yaitu Aek Kanopan.⁵ Kondisi penyimpangan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan, sebagaimana terlihat pada keterlambatan pembentukan Polres di daerah yang telah memenuhi syarat administratif, menunjukkan adanya penyimpangan dari prinsip *good governance*.

Salah satu aspek fundamental dalam hukum administrasi negara adalah pengawasan terhadap tindakan pemerintah agar tetap berada dalam koridor hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Pemerintah wajib memastikan bahwa setiap kebijakan administratif, termasuk pembentukan lembaga publik seperti Polres, dijalankan dengan memperhatikan asas kepastian hukum, efisiensi, keterbukaan, dan akuntabilitas.⁶

Fenomena penundaan pembentukan Polres di Kabupaten Labuhanbatu Utara tanpa alasan administratif yang sah dapat dikategorikan sebagai bentuk ketidakpatuhan terhadap asas kepastian hukum dan asas efisiensi sebagaimana diatur dalam AUPB. Pemerintah tidak hanya dituntut untuk bertindak sesuai hukum *rechtmatigheid*, tetapi juga harus bertindak tepat guna *doelmatigheid*.⁷ Artinya, tindakan pemerintahan tidak cukup hanya sah secara formal, tetapi juga harus bermanfaat dan efektif bagi masyarakat.

Hukum administrasi negara menuntut adanya keseimbangan antara kekuasaan dan tanggung jawab pejabat administrasi. Pejabat yang diberi

⁵ Data jarak berdasarkan Google Maps dan koordinat wilayah administrasi Kabupaten Labuhanbatu Utara (diakses Oktober 2025)

⁶ Philipus M. Hadjon, 2015, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. hlm.39.

⁷ *Ibid.*, hlm. 40..

kewenangan untuk bertindak seperti Kapolri dalam menetapkan pembentukan Polres harus menggunakan kewenangan itu secara *proportional*, tidak berlebihan, dan berorientasi pada kepentingan umum.⁸ Dengan demikian, pembentukan Polres di daerah layak bukan sekadar tindakan administratif, melainkan manifestasi dari tanggung jawab negara untuk menjamin hak warga atas rasa aman dan pelayanan publik yang merata.

Keterlambatan kebijakan seperti ini menunjukkan adanya ketimpangan antara norma dan implementasi, yang dalam perspektif hukum administrasi dapat menimbulkan pertanggungjawaban hukum bagi pejabat terkait apabila terbukti mengabaikan asas-asas pemerintahan yang baik. Oleh sebab itu, analisis hukum administrasi negara menjadi penting untuk menilai apakah ketidakterlaksanaan kebijakan pembentukan Polres di Labuhanbatu Utara merupakan hasil dari hambatan prosedural, kelalaian administratif, atau bentuk penggunaan *diskresi* yang tidak tepat sasaran. Jarak yang cukup jauh ini menimbulkan permasalahan nyata terhadap efektivitas pelayanan publik di bidang keamanan. Keterlambatan respon terhadap laporan masyarakat, hambatan koordinasi antarwilayah, serta meningkatnya biaya operasional menjadi indikator lemahnya asas efisiensi dan proporsionalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sebagai pembanding, Polres Labuhanbatu Selatan yang resmi beroperasi sejak Desember 2022 terbukti mempercepat pelayanan kepolisian dan meningkatkan rasa aman masyarakat.⁹ Hal ini menunjukkan bahwa pembentukan

⁸ *Ibid.*, hlm. 52.

⁹ Tribata News Polri, "Polres Labuhanbatu Selatan Resmi Berdiri, Siap Layani Masyarakat", 16 Desember 2022, diakses dari: <https://tribatanews.polri.go.id/blog/keamanan-6/polres-labuhanbatu-selatan-resmi-berdiri-siap-layani-masyarakat-52364>

Polres di daerah dengan karakteristik serupa bukan hanya layak, tetapi juga mendesak secara administratif. Dari aspek rasio keamanan, BPS Provinsi Sumatera Utara mencatat bahwa kawasan Labuhanbatu utara memiliki tingkat kriminalitas cukup tinggi, khususnya pada kejahatan konvensional seperti pencurian, penganiayaan, dan penyalahgunaan narkoba.¹⁰ Dari sudut pandang hukum administrasi negara, permasalahan ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang mengatur kewajiban pembentukan struktur Polri dan realitas pelaksanaannya di lapangan. Berdasarkan asas legalitas, setiap tindakan administrasi pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.¹¹ Pembentukan Polres merupakan keputusan administratif yang seharusnya diambil berdasarkan hasil studi kelayakan dan ditetapkan melalui keputusan pejabat yang berwenang, yakni Kapolri. Namun, hingga kini, belum terdapat keputusan administratif mengenai pembentukan Polres Labuhanbatu Utara, padahal kelayakan wilayah dan kebutuhan masyarakat telah terpenuhi.

Selain aspek legalitas, asas akuntabilitas dan keterbukaan juga perlu diperhatikan. Masyarakat memiliki hak untuk mengetahui sejauh mana proses administratif pembentukan Polres di daerahnya berlangsung. Kurangnya keterbukaan ini menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana asas pemerintahan yang baik *good governance* diterapkan dalam konteks penyelenggaraan fungsi kepolisian.¹²

¹⁰ Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara, Statistik Kriminalitas Sumatera Utara 2023, di akses pada 6 oktober 2025.

¹¹ Muksalmina, dkk., 2021, Reformasi Hukum Administrasi Negara dalam Mewujudkan Good Governance dan Kepastian Hukum di Indonesia, *Jurnal Keadilan Hukum Indonesia*, Vol. 5, No. 2, hlm. 122.

¹² *Ibid.*, hlm. 124.

Saat awak media mengkonfirmasi terkait Kunjungan pertemuan tersebut Kapolres Labuhanbatu AKBP, Deni Kurniawan SIK mengatakan kemungkinan bakal dibangun Kantor Kapolres Labuhanbatu Utara. Ujarnya. Masih kata perwira dengan pangkat dua melati ini, seperti pesan Kapolda Sumatera, Kapolres hanya menaungi satu Kabupaten. Jadi Kabupaten Labura dan Kabupaten Labusel sudah layak mendirikan gedung Polres masing-masing. Sebenarnya tahun kemarin juga sudah diusulkan, dengan syarat pihak Pemkab harus menyediakan lahan.¹³ Selain itu, faktor administratif seperti keterlambatan studi kelayakan, koordinasi antarlembaga, serta keterbatasan anggaran juga menjadi penghambat signifikan. Dalam perspektif asas proporsionalitas dan efektivitas, tindakan pemerintah yang menunda pembentukan Polres di daerah layak tanpa alasan objektif dapat dinilai tidak memenuhi asas umum pemerintahan yang baik.¹⁴

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan belum dibentuknya Polres di Kabupaten Labuhanbatu Utara tidak hanya berkaitan dengan aspek administratif, tetapi juga menyangkut penerapan asas legalitas, akuntabilitas, dan efektivitas dalam hukum administrasi negara. Oleh karena itu, penelitian berjudul “Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Terhadap Kebijakan Pembentukan Polres Berkategori Layak Di Kabupaten Labuhanbatu Utara”.

¹³ <https://sentralberita.com/2021/03/18/labura-bakal-miliki-gedung-polres>

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 60.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang maslaah di atas, maka dapat di rumuskan pokok permasalahan, sebagai berikut :

1. Bagaimanakah implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) terhadap kebijakan pembentukan Polres berkategori layak di Kabupaten Labuhanbatu Utara?
2. Apakah kendala dan upaya tidak dibentuknya Polres di Kabupaten Labuhanbatu Utara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka, tujuan penelitian dalam permasalahan yang akan di teliti sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) terhadap kebijakan pembentukan Polres berkategori layak di Kabupaten Labuhanbatu Utara.
2. Untuk mengetahui kendala dan upaya tidak dibentuknya Polres di Kabupaten Labuhanbatu Utara.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan hal-hal diatas maka manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum administrasi negara dan kebijakan publik dengan memperkaya kajian mengenai hubungan antara struktur kelembagaan kepolisian dan

pemenuhan hak pelayanan publik. Hasil penelitian dapat menjadi referensi akademik dalam memahami implementasi prinsip efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas dalam pelayanan kepolisian di daerah pemekaran. Selain itu, penelitian ini juga mendukung pengembangan teori pelayanan publik yang berorientasi pada keadilan spasial, yaitu akses layanan yang merata bagi masyarakat di wilayah terpencil.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini memberikan rekomendasi konkret bagi pemerintah daerah dan kepolisian dalam mempercepat pembentukan Polres Labuhanbatu Utara yang sesuai dengan indikator pelayanan publik. Hasil penelitian dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan oleh Bupati dan DPRD Labuhanbatu Utara dalam menyusun usulan resmi ke Kapolda Sumatera Utara, termasuk dukungan anggaran, lahan, dan sumber daya manusia. Bagi masyarakat, penelitian ini meningkatkan kesadaran akan hak konstitusional atas pelayanan dan keamanan yang cepat, terjangkau, dan berkualitas.

E. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini berfokus pada kajian implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam kebijakan pembentukan Kepolisian Resor (Polres) di Kabupaten Labuhanbatu Utara. Fokus penelitian diarahkan pada analisis kesesuaian antara ketentuan normatif dalam hukum administrasi negara dengan praktik kebijakan di lapangan, serta mengidentifikasi kendala dan upaya dalam realisasi pembentukan Polres sebagai bagian dari pelayanan publik di bidang

keamanan. Dengan pendekatan yuridis empiris, penelitian ini diharapkan memberikan rekomendasi kebijakan untuk membentuk Polres di wilayah tersebut.

F. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperbanyak teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Penelitian terdahulu dibutuhkan untuk referensi dalam bahan kajian ini maka penulis mengangkat beberapa penelitian sebagai berikut :

1. Penelitian Yenni Meiliana, dengan judul Pembentukan Polres Persiapan Lampung Tengah berfokus pada proses administratif dan dasar hukum pembentukan Polres baru di daerah pemekaran. Penelitian tersebut hanya menganalisis bagaimana prosedur pembentukan dilakukan serta hambatan teknis yang dihadapi secara normatif.¹⁵ Sementara itu, penelitian penulis ini berbeda karena tidak meneliti proses pembentukan, melainkan mengkaji dampak hukum dan sosial-administratif akibat belum dibentuknya Polres, serta bagaimana hal tersebut mempengaruhi efektivitas pelayanan publik dan pelaksanaan asas legalitas dalam hukum administrasi negara.

2. Penelitian Maulana Kusuma, dengan judul Implementasi Surat Kapolri Nomor B/2106/VI/2012/Srena tentang Penataan Wilayah Hukum Polres dan Status/Tipologi Polsek lebih menitikberatkan pada analisis implementasi kebijakan internal Kapolri dalam menata wilayah hukum Polres dan Polsek. Fokus

¹⁵ Yenni Meiliana, 2019, Pembentukan Polres Persiapan Lampung Tengah, *Skripsi* Fakultas Hukum Universitas Lampung, hlm. 3.

penelitiannya bersifat deskriptif normatif tanpa melihat kondisi faktual masyarakat yang terdampak kebijakan tersebut.¹⁶ Sementara itu, penelitian ini menggunakan data empiris berupa hasil wawancara dan observasi langsung untuk menilai bagaimana ketiadaan Polres di Labuhanbatu Utara menimbulkan hambatan pelayanan hukum dan ketidakseimbangan beban kerja bagi Polres induk (Labuhanbatu).

3. Penelitian Siti Rohimah, dengan judul Pembentukan Polres Musi Rawas Utara meneliti proses pembentukan Polres di wilayah pemekaran yang telah disetujui oleh pemerintah. Fokus penelitian tersebut ialah tahapan koordinasi penetapan administrasi antara pemerintah daerah dan Mabes Polri.¹⁷ Sementara itu penelitian ini berbeda karena mengangkat daerah yang belum memiliki Polres meskipun sudah memenuhi kriteria kelayakan administratif, serta menilai dari perspektif masyarakat dan pejabat daerah yang mengalami langsung keterbatasan akses terhadap pelayanan kepolisian. Dengan demikian, perbedaan utama penelitian ini terletak pada pendekatan empiris dan arah analisisnya. Jika penelitian terdahulu menyoroti “bagaimana Polres dibentuk,” penelitian ini menyoroti “mengapa Polres belum dibentuk meskipun secara hukum sudah layak.” Selain itu, penelitian ini juga mengaitkan temuan lapangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), terutama asas legalitas, akuntabilitas, dan asas pelayanan publik, untuk mengidentifikasi hambatan administratif dalam kebijakan

¹⁶ Maulana Kusuma, 2020, Implementasi Surat Kapolri Nomor B/2106/VI/2012/Sarana tentang Penataan Wilayah Hukum Polres dan Status/Tipologi Polsek, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, hlm. 4.

¹⁷ Siti Rohimah, 2022, Upaya Kepolisian Resort Musi Rawas Utara dalam Meningkatkan Pelayanan Publik terhadap Masyarakat Kabupaten Musi Rawas Utara, *Skripsi*, Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Curup, hlm. 5.

pembentukan Polres dalam pengambilan kebijakan Kapolri terkait pembentukan Polres di daerah berkategori layak.

4. Yaqin Ablisar dkk, Urgensi Pemusatan Penyelidikan dan Penyidikan pada Tingkat Polres: Studi pada Polrestabes Medan, Jurnal Administrasi dan Hukum Locus Media. Kajian ini membahas pelaksanaan fungsi penyidikan di tingkat Polres untuk meningkatkan profesionalisme Polri.¹⁸ Perbedaan penelitian ini menelaah fungsi operasional kepolisian yang sudah ada, sementara penelitian penulis menilai ketiadaan Polres sebagai bentuk kelalaian administratif yang berdampak pada pelayanan publik.

5. Deni Prasetyo, Tinjauan Hukum Administrasi Negara terhadap Kebijakan Penataan Wilayah Hukum Kepolisian Republik Indonesia, Tesis, Program Magister Hukum, Universitas Gadjah Mada. Penelitian ini menganalisis kebijakan penataan wilayah hukum Polri dari perspektif asas legalitas dan efisiensi kelembagaan.¹⁹ Perbedaan penelitian penulis memadukan analisis hukum normatif dan empiris dengan pendekatan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Oleh karena itu, penelitian ini memberikan kontribusi ilmiah baru dalam ranah hukum administrasi negara dengan menghadirkan analisis empiris terhadap kebijakan pemerintah (Kapolri) yang bersifat pasif atau tidak dilaksanakan (*omission of administrative action*), serta mengaitkannya dengan hak masyarakat atas pelayanan publik di bidang keamanan dan ketertiban.

¹⁸ Yaqin Ablisar, Hamdan Mulyadi, dan Muhammad Yaqin, 2023, Urgensi Pemusatan Penyelidikan dan Penyidikan pada Tingkat Polres, *Studi pada Polrestabes Medan, Jurnal Administrasi dan Hukum Locus Media*, Vol. 3 No. 1, hlm. 377.

¹⁹ Deni Prasetyo, 2019, Tinjauan Hukum Administrasi Negara terhadap Kebijakan Penataan Wilayah Hukum Kepolisian Republik Indonesia, *Tesis*, Program Magister Hukum, Universitas Gadjah Mada, hlm.25.