

STRATEGI IMPLEMENTASI PERIZINAN DAN SANKSI ADMINISTRATIF SEBAGAI PEMBATASAN TERHADAP KEBEBASAN BERTINDAK

Nur Asiyah

Dosen Fakultas Hukum Universitas Samudra, Meurandeh, Langsa
Nuriasiah 247@yahoo.co.id

Abstract, the principle of legality is the principle that limits the power of government, and the restriction of this government does not mean to kill the power of government which basically contains the authority to control (sturing) the life of the community. The permit shall be construed as an exception to anything that is principally prohibited or not allowed, so granting permission is an exception to the prohibition. This research uses Juridical Empirical approach method. This study used techniques of collecting legal materials and data consisting of Library Studies (Liberary Research), Analysis of legal materials in this study was conducted by qualitative and presented descriptively. Implementing administrative sanctions in a license is a limitation on freedom of action. Permission as a legal instrument in limiting the freedom of action for a person should rest on the rule of law and the general principles of good governance. Implementation of administrative sanctions in a licensing function to regulate, control and or direct one's freedom of action to act in accordance with the rule of law.

Abstrak, Asas legalitas merupakan asas yang membatasi kekuasaan pemerintahan, dan pembatasan pemerintahan ini bukan berarti mematikan kekuasaan pemerintahan yang pada dasarnya berisi wewenang untuk mengendalikan (*sturing*) kehidupan masyarakat. Adapun izin diartikan sebagai pengecualian terhadap segala sesuatu hal yang pada prinsipnya dilarang atau tidak boleh dilakukan, jadi pemberian izin adalah pengualian terhadap larangan tersebut. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan *Yuridis Empiris*. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum dan data yang terdiri dari Studi Kepustakaan (*Liberary Research*), Analisa bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara *kualitatif* dan disajikan secara deskriptif. Penerapan sanksi administratif dalam suatu izin merupakan pembatasan terhadap kebebasan untuk bertindak. Izin sebagai instrumen hukum dalam membatasi kebebasan bertindak bagi seseorang harus bertumpu pada aturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Penerapan sanksi administratif dalam suatu perizinan berfungsi untuk mengatur, mengendalikan dan atau mengarahkan kebebasan bertindak seseorang untuk berbuat sesuai dengan aturan hukum.
Kata Kunci: Implementasi Perizinan, Instrumen Hukum, Pembatasan Kebebasan Bertindak

Pendahuluan

Dalam konsep *rechtsstaat* perlindungan hak-hak dasar diwujudkan melalui asas legalitas. Dengan asas tersebut, hukum harus dipositifkan, artinya hukum harus dibentuk secara sadar dan dituangkan dalam bentuk yang resmi dan pasti. Asas legalitas merupakan asas yang membatasi kekuasaan pemerintahan, dan pembatasan pemerintahan

ini bukan berarti mematikan kekuasaan pemerintahan yang pada dasarnya berisi wewenang untuk mengendalikan (*sturing*) kehidupan masyarakat.

Wewenang *sturing* bagi kehidupan masyarakat itu diwujudkan melalui berbagai instrumen hukum, di antaranya adalah instrumen izin sebagai salah satu bentuk Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sehubungan dengan asas legalitas, instrumen izin dibatasi oleh aturan hukum. Pembatasan oleh asas legalitas dilakukan melalui asas keabsahan tindak pemerintahan (*rechtmatigheid van bestuur*).

Keabsahan tindak pemerintahan tunduk pada dua tolok ukur, yaitu hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Pada dewasa ini perhatian cukup besar diarahkan kepada hukum tidak tertulis berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik, bahkan asas ini telah dipositifkan melalui ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diroboh dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan Perubahan kedua dengan UU No. 51 Tahun 2009, mengingat sifat, hakekat dan keterbatasan hukum tertulis seperti peraturan perundang-undangan. Dalam Hukum Administrasi, izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkrit. Sebagai suatu instrument hukum, izin berfungsi sebagai ujung tombak atau alat yang bertujuan untuk mengarahkan, mengendalikan, merekayasa, dan merancang masyarakat adil makmur. melalui izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil makmur itu terwujud, yang berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri.¹

Dalam pemahaman ilmu hukum Instrumen perizinan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara digunakan untuk:

- 1) Mengarahkan atau mengendalikan (*sturen*) aktivitas tertentu;
- 2) mencegah bahaya yang dapat ditimbulkan oleh aktivitas tertentu;
- 3) melindungi obyek-obyek tertentu;
- 4) mengatur distribusi benda langka;
- 5) seleksi orang dan atau aktivitas tertentu.

Dengan kegunaan yang demikian itu, setiap izin pada dasarnya membatasi kebebasan individu. Dengan demikian wewenang membatasi hendaknya tidak melanggar prinsip dasar negara hukum, yaitu asas legalitas. Atas dasar teori demikian itu, wewenang memberikan izin adalah wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Wewenang itu diberikan untuk mencapai tujuan konkrit. Aspek yuridis perizinan meliputi: (1) Larangan untuk melakukan suatu aktivitas tanpa izin, (2) wewenang untuk memberi izin dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Larangan dan wewenang untuk menyimpang dari apa yang seyogyanya dilakukan harus ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan. Larangan dirumuskan dalam norma larangan, bukan bentuk norma perintah. Dengan demikian pelanggaran atas

¹ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm.160.

larangan itu lazimnya dikaitkan dengan sanksi, baik sanksi administrasi maupun sanksi pidana. Ruang lingkup dan batasan menegnai larangan tergantung pada uraian tingkah laku yang dilarang. Formulasi larangan dapat berupa larangan umum maupun larangan yang memuat ketentuan-ketentuan khusus, misalnya dilarang mendirikan bangunan tanpa izin (larangan umum), sedangkan larangan khusus misalnya: Dilarang membuang limbah kimia (dengan atau tanpa pembungkus) di atas atau di dalam tanah. Wewenang memberi izin pada dasarnya merupakan wewenang publik. Suatu wewenang publik adalah wewenang yang berdasarkan Hukum Tata Negara dan atau Hukum Administrasi Negara.

Berdasarkan tema sentral penerapan sanksi administratif sebagai pembatasan kebebasan bertindak, pembahasan dalam tulisan yang singkat ini dibatasi pada dua hal yang menyangkut dengan:

1. Wewenang pemberian sanksi administrasi sebagai konsep hukum publik
2. Pemberian izin dan penerapan sanksi sebagai pembatasan kebebasan bertindak.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut: 1) Bagaimana wewenang pemberian sanksi administratif sebagai konsep hukum publik? 2) Bagaimana pemberian izin dan implementasi sanksi sebagai pembatasan kebebasan berkontrak hak-hak dasar memiliki sifat dasar yang membatasi kekuasaan pemerintahan?

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan *Yuridis Empiris*. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum dan data yang terdiri dari Studi Kepustakaan (*Liberary Research*), Analisa bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara *kualitatif* dan disajikan secara deskriptif.

Pembahasan

A. Wewenang Pemberian Sanksi Administratif sebagai Konsep Hukum publik

Beberapa literatur Hukum Administrasi Negara menunjukkan bahwa sanksi administrasi dikelompokkan menjadi perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) dan perbuatan nyata/materiil (*feitelijkehandelingen*) yang terdiri atas:

- a. paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*) ini merupakan bentuk perbuatan materiil,
- b. penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran, dan lain-lain) ini merupakan bentuk perbuatan hukum,
- c. uang paksa (*dwangsom*) ini merupakan bentuk perbuatan nyata/materiil, dan;
- d. denda administrasi (*administrstief boete*) ini dapat berbentuk perbuatan nyata/materiil maupun perbuatan hukum.

Sanksi administrasi merupakan perbuatan Pemerintah guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh kaidah hukum administrasi atau melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga masyarakat karena bertentangan dengan

undang-undang atau aturan hukum lainnya.² Istilah pemerintahan dalam tulisan ini mengacu pada fungsi, sehingga perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah merupakan cara-cara melaksanakan tugas yang didasarkan pada peraturan perundangundangan. Dengan demikian pemerintahan mempunyai arti sebagai segala kegiatan yang terorganisir yang dilakukan oleh Pemerintah yang bersumber pada kedaulatan negara, meliputi yuridiksi teritorial dan personal demi tercapainya tujuan negara.³

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan Pasal 143 ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai perubahan penjelasan Pasal 71 ayat (1) Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah hanya mengatur penjelasan tentang biaya paksaan pemerintahan sebagai sanksi administrasi tambahan. Penjelasan Pasal 71 ayat (1) Undang-undang No. 22 Tahun 1999 menjelaskan bahwa sanksi administrasi dibatasi pada tindakan-tindakan yang mengambil atau meniadakan, mencegah, melakukan atau memperbaiki sebagai sesuatu yang telah dibuat, diadakan, dijalankan, dialpakan, atau diadakan yang bertentangan dengan hukum.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah wewenang yang diperoleh dari pemerintah pusat untuk menerapkan sanksi administrasi sering dilimpahkan kepada aparat Pemerintah Daerah yang lebih rendah seperti Kepala Dinas Pekerjaan Umum (Kimpraswil), Kepala Dinas Tata Kota, dan Ketua Tim Yustisi.⁴ Wewenang yang diperoleh Kepala Dinas dan Tim Yustisi tersebut seolah-olah bersumber pada delegasi, namun sesungguhnya sumber wewenangnya adalah mandat, karena mereka sebagai penerima wewenang dan kepala daerah sebagai pihak yang melimpahkannya mempunyai hubungan hirarkhis.

Pengalihan wewenang tersebut dapat menyebabkan terjadinya keputusan tata usaha negara yang dibuat secara mandiri oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum (Kimpraswil), Kepala Dinas Tata Kota, dan Ketua Tim Yustisi, sehingga keputusan yang demikian tidak sesuai dengan karakter hukum administrasi, karena tidak mempunyai dasar hukum sebagai salah satu komponen hukum publik. Apabila di kemudian hari terjadi perbuatan melanggar hukum, maka keputusan demikian dapat menyesatkan warga masyarakat untuk menentukan siapa yang menjadi tergugat. Kesulitan ini terjadi karena ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diroboh dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan Perubahan kedua dengan UU No. 51 Tahun 2009, yang mengatur bahwa tergugat adalah Badan atau pejabat tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan.

² Philipus M Hadjon., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hlm. 246.

³ Jimmi Mohamma Ibrahim dalam Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Surabaya: Insan Cendekia, 2001), hlm. 38.

⁴ I Wayan Suandi, "Pergunaan Wewenang Paksaan Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Propinsi Bali", *Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga*, Surabaya, 2003, hlm.3.

Di sini timbul pertanyaan mengenai siapa sebenarnya yang mengeluarkan keputusan apakah Kepala daerah atau Kepala Dinas/Ketua Tim Yustisi. Wewenang untuk melaksanakan sanksi administrasi dalam kenyataannya juga tidak sesuai dengan karakter reparatoir, karena perbuatan/tindakan nyata yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk memulihkan keadaan semula sesungguhnya dengan beban biaya pelanggar, sedangkan dalam hal menggunakan wewenang diskresi terjadi ketidak-konsistenan dalam menafsirkan norma tersamar yang berdampak pada kerugian bagi warga masyarakat.⁵ Dari ketiga karakter hukum terhadap sanksi administrasi di atas, yaitu karakter hukum publik, karakter reparatoir, dan karakter wewenang diskresi, penulis hanya membahas satu karakter yaitu karakter hukum administrasi sebagai bagian dari hukum publik dari sanksi administrasi. Penempatan sanksi dalam suatu aturan hukum, merupakan bagian penutup yang sangat penting dalam setiap peraturan perundang-undangan termasuk dalam aturan hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan aturan-aturan hukum tentang kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga dalam aturan hukum bidang administrasi negara, manakala aturan-aturan mengenai tingkah laku tidak dapat dipaksakan secara tegas oleh aparat pemerintah atau lembaga/instansi maupun pejabat yang berwenang untuk itu.⁶ Peran penting pada pemberian sanksi dalam Hukum Administrasi memenuhi hukum pidana. Kebanyakan sistem hukum yang menyangkut perizinan menurut aturan hukum memuat ketentuan penting yang melarang para warga masyarakat untuk bertindak tanpa izin.

Demikian misalnya di setiap Peraturan Daerah selalu memuat ketentuan “dilarang mendirikan bangunan tanpa izin”. Jika ada warga yang mendirikan bangunan tanpa izin mereka akan menerima akibat hukumnya. Bagi pembuat peraturan, sangat penting untuk tidak hanya melarang tindakan-tindakan yang tanpa disertai izin, tetapi terhadap tindakan-tindakan yang bertentangan dengan aturan hukum yang dapat dikaitkan pada suatu izin, termasuk sanksi-sanksi yang diatur dalam Hukum Administrasi. Dalam Hukum Administrasi negara yang merupakan bagian dari Hukum Publik, diatur hubungan antara Pemerintah dengan warga masyarakat yang ditetapkan secara sepihak oleh Pemerintah. Bentuk hukum yang khas dari Hukum Administrasi Negara adalah ketetapan, yaitu perbuatan hukum oleh badan pemerintah.

Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa wewenang menerapkan sanksi administrasi sebagai suatu konsep hukum publik terdiri atas sekurangkurangnya tiga komponen, yaitu:⁷

- a. komponen pengaruh; bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum,
- b. komponen dasar hukum; bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan

⁵ *Ibid.*, hlm. 5.

⁶ Philipus M Hadjon., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia.*, hlm.245.

⁷ *Ibid.*, h.1.

- c. komponen konformitas hukum; mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Komponen pengaruh mengandung kekuatan yang menyebabkan pihak lain untuk melakukan suatu tindakan. Miriam Budiardjo mengemukakan bahwa: Pengaruh merupakan kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu.⁸ Pengaruh merupakan bentuk lunak dari kekuasaan, sedangkan kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah. Berdasarkan pengertian ini dapat terjadi, kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum dan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yaitu wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat.

Sistem hukum ini dipahami sebagai kaidahkaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat, dan bahkan yang diperkuat oleh negara.⁹ Kekuasaan mempunyai makna yang sama dengan wewenang, karena kekuasaan yang dimiliki oleh organ pemerintahan adalah kekuasaan formal. Dalam hukum administrasi penyerahan kekuasaan didasarkan pada peraturan perundang-undangan baik yang bersumber dari atribusi maupun delegasi.

Kekuasaan yang bersumber dari atribusi misalnya kekuasaan Presiden seperti diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, bahwa Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Sedangkan kekuasaan yang bersumber dari delegasi misalnya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah. Pasal 3 ayat (5) angka 20 PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Pasal di atas menentukan bahwa Pemerintah Propinsi disertai wewenang berupa penetapan peraturan daerah untuk mendukung pemerintahan Propinsi sebagai daerah otonom. Oleh karena pengaruh sebagai salah satu komponen wewenang, maka pengaruh juga bersumber pada peraturan perundang-undangan, sehingga yang ada hanyalah ketaatan dan kepatutan dari warga masyarakat kepada pemerintah.

Berdasarkan pengaruh ini, Pemerintah Daerah melakukan pengendalian agar setiap orang mentaati Peraturan daerah. Peraturan ini “dapat disertai dengan paksaan apabila perlu dengan tindakan kepolisian yang disebut paksaan polisi atau politiedwang.¹⁰ Sebagai bentuk lunak dari kekuasaan, maka penggunaan pengaruh mengacu pada pendekatan-pendekatan persuasif, sehingga keserasian hubungan antara Pemerintah Daerah dengan rakyatnya dapat dipertahankan.

⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia, 2000), hlm. 35-37.

⁹ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral, Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia* (Kanisius: Yogyakarta, 1990), hlm. 52.

¹⁰ Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan* (Yogyakarta: Liberty, 1996), hlm.133.

Berkaitan dengan komponen dasar hukum sebagai salah satu komponen wewenang sanksi administrasi dapat dilihat dari dua aspek. Aspek pertama memberikan keabsahan bagi tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah daerah yang sekaligus memberikan perlindungan hukum jika terjadi gugatan yang dilakukan oleh warga masyarakat. Pada aspek lain, melalui dasar hukum ini dilakukan pembatasan terhadap wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah.

Dasar hukum sebagai pembatasan terhadap penggunaan wewenang sanksi administrasi perlu ditentukan dengan tegas, sehingga wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Undang-undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mencantumkan secara tegas mengenai dasar hukum penggunaan wewenang sanksi administrasi, namun tersirat dalam Pasal 143 ayat (1) dan penjelasannya. Pasal ini menggunakan istilah paksaan penegakan hukum atau paksaan pemeliharaan hukum. Istilah ini juga digunakan oleh Pasal 71 ayat (1) Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Istilah paksaan penegakan hukum dapat mencakup paksaan menurut hukum administrasi yaitu sanksi administrasi dan paksaan menurut hukum pidana.

Untuk mengetahui makna sebenarnya, secara teoritik substansi paksaan penegakan hukum seperti diatur dalam Pasal 143 ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan penjelasannya, dapat dikaji berdasarkan elemenelemen sanksi administrasi sebagai berikut:

- (a) sanksi yang bersifat perbaikan,
- (b) dipaksakan oleh organ pemerintahan,
- (c) tidak didahului oleh putusan pengadilan, dan
- (d) perlindungan terakhir dari pengadilan.

Penjelasan Pasal 143 ayat (1) menentukan bahwa paksaan penegakan hukum pada umumnya berwujud “mengambil atau meniadakan, mencegah, melakukan, atau memperbaiki segala sesuatu yang telah dibuat, diadakan, dijalankan, dialpakan, atau ditiadakan yang bertentangan dengan hukum”. Dalam ketentuan ini tersirat elemen sanksi yang bersifat perbaikan karena tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah bersifat memulihkan pada keadaan semula. Elemen dipaksakan oleh organ pemerintahan tersirat pada kalimat “Paksaan” yang dilakukan oleh pemerintah Daerah untuk menegakkan hukum dengan undang-undang ini disebut paksaan penegakan hukum atau paksaan pemeliharaan umum.

Dengan demikian yang melakukan paksaan adalah Pemerintah Daerah sebagai organ pemerintahan. Elemen ini juga tersirat pada ketentuan yang menyatakan bahwa paksaan itu harus didahului oleh suatu perintah tertulis oleh penguasa eksekutif kepada pelanggar, dan penguasa eksekutif ini merupakan organ pemerintahan. Elemen tidak didahului oleh putusan pengadilan tersirat pada kalimat “apabila pelanggar tidak mengindahkannya, diambil suatu tindakan paksaan” berarti tindakan paksa ini dapat dilakukan secara langsung tanpa adanya putusan pengadilan terlebih dahulu. Pasal 148 ayat (1) juga mencantumkan ketentuan “Pejabat yang menjalankan tindakan paksaan penegakan hukum terhadap pelanggar harus dengan tegas disertai tugas tersebut. Paksaan

penegakan hukum itu hendaknya hanya dilakukan dalam hal sangat perlu saja dengan cara seimbang sesuai dengan berat pelanggaran, karena paksaan tersebut pada umumnya dapat menimbulkan kerugian atau penderitaan”.

Dalam ketentuan ini terkandung elemen perlindungan hukum terakhir dari pengadilan karena dengan adanya penyerahan tugas secara tegas kepada Pejabat, akan memberikan kepastian hukum bahwa Pejabat tersebut bertanggung gugat jika terjadi perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah. Warga masyarakat yang dirugikan oleh tindakan paksa dapat menggugat pejabat tersebut ke pengadilan. Komponen komformitas hukum mengandung makna adanya setandar umum dan standar khusus. Standar umum meliputi setiap jenis wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah c.q. Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Penggunaan wewenang sanksi administrasi merupakan standar khusus, karena berhubungan dengan wewenang pemerintahan tertentu, yakni melakukan tindakantindakan nyata dalam rangka menegakkan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan standar khusus ini, maka sanksi administrasi mempunyai karakter khusus, seperti penerapannya dapat dilakukan secara langsung oleh pemerintah tanpa menunggu adanya putusan pengadilan terlebih dulu. Menegakkan sanksi administrasi melalui penerapan sanksi administrasi tidak melalui proses peradilan, karena penerapan sanksi ini merupakan wewenang eksekutif sebagai organ pemerintahan. Seperti telah diketahui bahwa organ pemerintahan merupakan suatu badan hukum yang diadakan berdasarkan hukum publik, atau suatu badan pemerintahan lain yang mempunyai kekuasaan publik. Pemerintah Daerah merupakan organ pemerintahan karena diadakan berdasarkan hukum publik dan eksistensinya untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang didasarkan pada hukum publik. Urusan-urusan pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan Pasal 11 ayat (2) dan (3) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah: (2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan; (3) Penyelenggaraan urusan pemerintahan pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan diterapkan oleh pemerintah. Berdasarkan kewenangan yang dimiliki, Pemerintah Daerah dapat membentuk hukum positif berupa peraturan daerah dan juga dapat mempertahankannya melalui sanksi administrasi.

Berdasarkan Pasal 146 dan Pasal 148 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, organ pemerintahan yang berwenang menerapkan sanksi administrasi adalah Pemerintah Daerah yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Kepala Daerah dibantu oleh Satuan Polisi Pamong Praja. Penyerahan wewenang kepada Pemerintah Daerah dilakukan karena dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah diterapkan asas desentralisasi. Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “ desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Berdasarkan pasal ini juga dilakukan penyerahan wewenang sanksi

administrasi kepada Pemerintah Daerah dengan suatu keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan lebih baik dan lebih berhasil kalau diatur dan diurus oleh satuan pemerintahan tertentu dan begitu pula sebaliknya.¹¹

Salah satu tujuan desentralisasi adalah: untuk mempertinggi efektifitas dan efisiensi dalam pengurusan kepentingan daerah. Sudah barang tentu masyarakat daerahlah yang lebih mengetahui kepentingan dan aspirasi mereka, dan mengurus kepentingannya secara efektif dan efisien. Dalam hal ini pemerintah pusat cukup memberi dorongan, bimbingan dan bantuan di mana diperlukan. Kelemahan penerapan desentralisasi khususnya desentralisasi teritorial adalah dapat mendorong timbulnya daerahisme atau propinsialisme.¹²

Dalam pelaksanaan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kelemahan ini perlu dicermati, karena saat berlakunya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 timbul kecenderungan sulitnya koordinasi Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Berdasarkan berbagai kenyataan yang berkembang, otonomi lebih dimaknai sebagai kedaulatan pemerintahan daerah, bukan dalam arti peningkatan pelayanan pada rakyat melalui upaya perluasan mekanisme kontrol dan pembukaan ruang saluran aspirasi rakyat.

Kelemahan ini perlu dicegah karena dapat mengurangi kualitas pelayanan kepada rakyat sehingga menyimpang dari filosofi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penggunaan wewenang sanksi administrasi yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah melalui undang-undang, harus dilakukan dengan hati-hati. Dalam menggunakan wewenang ini Pemerintah Daerah, yaitu Bupati/ Walikota mengikutsertakan dinas-dinas daerah. Berdasarkan Pasal 124 ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah. Kepala dinas daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Peranan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dalam penggunaan wewenang sanksi administrasi sepatutnya diperhatikan. Di atas telah dijelaskan bahwa berdasarkan Pasal 148 ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Satpol PP bertugas menegakkan peraturan daerah. Wewenangnya juga ditentukan dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 33 Tahun 1990 tentang Pembinaan dan Penataan Satpol PP. Wewenang tersebut adalah melakukan tindakan penertiban terhadap perbuatan-perbuatan warga masyarakat yang tidak melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah dan keputusan kepala daerah.

B. Pemberian Izin dan implementasi Sanksi sebagai Pembatasan Kebebasan Berkontrak Hak-hak dasar memiliki sifat dasar yang membatasi kekuasaan pemerintahan.

¹¹ HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* (Jakarta: Rajawali Pers, 2002), hlm.32-33.

¹² Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1990), hlm.13.

Pembatasan yuridis terhadap hak-hak dasar dilakukan melalui asas legalitas sebagai suatu prinsip negara hukum. Pada sisi lain pemerintah diberi wewenang untuk membatasi hak-hak dasar sesuai dengan fungsi pengendalian (*sturing*). Pembatasan itupun harus tunduk pada asas legalitas. Pembatasan hak-hak dasar dilakukan dengan cara:

- a) Penegasan *doelcriteria*: misalnya kebebasan berserikat dibatasi oleh ketertiban umum;
- b) Penegasan ketentuan-ketentuan prosedural: misalnya ketentuan yang menyatakan bahwa tiap orang berhak meninggalkan negaranya dan berhak untuk kembali ke negaranya sesuai ketentuan yang ditetapkan oleh undang-undang.

Instrumen hukum yang digunakan untuk membatasi hak-hak dasar atau kebebasan seseorang untuk bertindak adalah izin. Secara yuridis izin adalah kewenangan administratif yang dimiliki oleh pemerintah sebagai salah satu sarana untuk mengawasi aktifitas masyarakat. Izin adalah persetujuan yang didasarkan pada kekuasaan mengatur pemerintah beralaskan hukum dimaksudkan sebagai alat untuk kebaikan bagi masyarakat. Dalam implementasinya sebagai bagian dari cita-cita pemerintahan yang baik, dibutuhkan aparat yang profesional, jujur, terbuka dan bebas korupsi. Perizinan merupakan salah satu instrumen Hukum Administrasi yang paling populer dalam membatasi kebebasan seseorang.

Dalam rangka melaksanakan prinsip negara hukum, izin sebagai instrumen hukum harus tunduk kepada asas legalitas. Secara khusus dalam kaitannya dengan penggunaan wewenang (kekuasaan hukum) pemerintah, izin tunduk pada asas-asas keabsahan dalam pemerintahan (*rechtmatigheid van bestuur*). Hal ini berkenaan dengan tiga fungsi Hukum Administrasi, yaitu fungsi normatif, fungsi instrumen, dan fungsi perlindungan hukum. Fungsi izin adalah sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret.¹³

Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi sebagai pengarah, atau untuk mengemudikan tingkah laku warga. Perizinan juga dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Izin dikeluarkan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti kemauannya dalam memberikan pelayanan kepada umum sesuai dengan asas keabsahan dalam bertindak. Asas keabsahan bagi pemerintahan berfungsi sebagai norma pemerintahan. Tipe norma dapat dibedakan antara norma kelakuan dan *meta normen*. Asas keabsahan sebagai norma pemerintahan termasuk tipe *meta normen*, yaitu *bevoegdheidsnormen*.

Dengan demikian wewenang menerbitkan izin itu diperlukan norma atau hukum sebagai dasarnya. Asas keabsahan meliputi wewenang, prosedur dan substansi. Dalam hukum administrasi Negara alat ukur yang digunakan untuk menilai keabsahan suatu tindak pemerintahan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat tata usaha negara adalah:

¹³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*,....., hlm. 5.

- 1) peraturan perundang-undangan (hukum tertulis),
- 2) norma hukum tidak tertulis.

Dalam praktek pemerintahan di Belanda dikenal dengan sebutan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, dalam norma dan praktek Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia dikenal dengan sebut asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam kaitan dengan izin sebagai instrumen yang melaksanakan prinsip negara hukum hendaknya perhatian kita diarahkan kepada usaha penggalian, pembentukan dan penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam proses izin. Dikaitkan dengan cara pembatasan hak-hak dasar, wewenang menerbitkan izin yang menyangkut penggunaan hak-hak dasar termasuk jenis wewenang (kekuasaan hukum) bebas.

Konsep bahwa wewenang bebas (*discretioner power, discretionary bevoegdheid*) yang semula sekakan-akan tidak terjamah oleh "*rechtmatigheids-toetsing*" telah lama ditinggalkan. Kriteria hukum yang digunakan untuk menilai *rechtmatigheid* kekuasaan bebas itu di Belanda disebut sebagai *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, di Perancis disebut *principes generaux du droit publique*.¹⁴

Di Indonesia pemikiran tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik secara populer pertama kali disajikan Kuntjoro Purbopranoto dengan merumuskan asas-asas tersebut sebagai berikut:¹⁵

- a) asas kepastian hukum
- b) asas keseimbangan
- c) asas kesamaan
- d) asas bertindak cermat
- e) asas motivasi
- f) asas tidak mencampuradukkan wewenang
- g) asas "*fair play*"
- h) asas keadilan dan kewajaran
- i) asas menanggapi pengharapan yang wajar
- j) asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal
- k) asas perlindungan atas pandangan hidup
- l) asas kebijaksanaan
- m) asas penyelenggaraan kepentingan umum.

Pada awalnya dalam Undang-undang Nomor. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kupasan atau pembahasan terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik yang berasal dari *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau yang berasal dari yurisprudensi, tidak secara tegas menetapkan asas tersebut sebagai salah satu alasan untuk mengajukan gugatan. Namun seiring dengan perubahan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 melalui Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, alasan gugatan dengan menggunakan dasar asas-asas umum pemerintahan yang baik telah dapat

¹⁴ Philipus M Hadjon, "Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi, Artikel" dalam Yuridika No. 1 dan 2 Tahun VIII, Jan-Feb-Apr, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1993, hlm. 5.

¹⁵ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi* (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 29-30.

dilakukan melalui ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor. 9 Tahun 2004. Ketentuan Pasal tersebut mengatur dengan bahwa: alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dengan demikian fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai norma pemerintahan dinyatakan dalam Undang-undang tersebut sebagai salah satu alasan untuk mengajukan gugatan tata usaha negara terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan atau menerbitkan putusan tersebut. Dalam penjelasan pasal tersebut, yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi asas:

- (1) kepastian hukum,
- (2) tertib penyelenggaraan negara,
- (3) kepentingan umum,
- (4) keterbukaan,
- (5) proporsionalitas,
- (6) profesionalitas, dan;
- (7) akuntabilitas,

Asas-asas ini sama dengan asas sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Agar izin sebagai instrumen yuridis untuk membatasi penggunaan kebebasan bertindak tidak bertentangan dengan tujuan negara hukum, yaitu perlindungan hak-hak dasar, maka penggunaan wewenang menerbitkan izin dalam rangka penggunaan hak-hak dasar seyogyanya memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana telah diuraikan di atas.

Penutup

Berdasarkan pada uraian-uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan wewenang menerapkan sanksi administrasi sebagai suatu konsep hukum publik terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu: komponen pengaruh dimana penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum yang menentukan bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum yang mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum dan standar khusus. Organ pemerintahan merupakan suatu badan hukum yang diadakan berdasarkan hukum publik, atau suatu badan pemerintahan lain yang mempunyai kekuasaan publik. Pemerintah Daerah merupakan organ pemerintahan karena diadakan berdasarkan hukum publik dan eksistensinya untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang didasarkan pada hukum publik. Menegakkan sanksi administrasi melalui penerapan sanksi administrasi tidak melalui proses peradilan, karena penerapan sanksi ini merupakan wewenang eksekutif sebagai organ pemerintahan.

Izin merupakan instrumen yuridis untuk membatasi penggunaan kebebasan bertindak bagi warga masyarakat. Wewenang memberikan izin tunduk kepada peraturan

perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sesuai asas legalitas yang merupakan asas utama dari asas ketatanegaraan, yaitu prinsip negara hukum yang pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas demokrasi. Perizinan sering menjadi persoalan dalam kehidupan sehari-hari. Mulai dari masyarakat biasa sampai pejabat, berurusan dengan perizinan, karena perizinan berkaitan dengan kepentingan yang diinginkan oleh masyarakat untuk melakukan aktivitas tertentu dengan mendapat persetujuan atau legalitas dari pejabat negara sebagai alat administrasi didalam pemerintahan suatu negara. Sebagai suatu bentuk kebijakan tentunya izin tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan serta norma-norma kehidupan yang ada dimasyarakat baik secara vertikal maupun horizontal. Kebijakan yang berbentuk izin harus mencerminkan suatu kebijakan yang sesuai dengan prikehidupan dan kenyamanan seluruh masyarakat, sehingga tujuan negara dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea ke-empat, dapat terwujud.

Daftar Pustaka

- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia, 2000
- Hadjon Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994
- Hadjon, Philipus M., “*Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi*”, Artikel, dalam *Yuridika* No. 1 dan 2 Tahun VIII, Jan-Feb-Apr, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1993
- Purbopranoto, Kuntjoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi*, Bandung: Alumni, 1985
- Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003
- Riwu Kaho, Josef, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1990
- Setiardja, Gunawan, A., *Dialektika Hukum dan Moral, Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius: Yogyakarta, 1990
- Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*, Yogyakarta: Liberty, 1996
- Suandi I., Wayan, “*Penggunaan Wewenang Paksaan Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Propinsi Bali*”, *Disertasi, Progam Pascasarjana Universitas Airlangga*, Surabaya, 2003
- Widjaja, HAW., *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: Rajawali Pers, 2002

Widodo, Joko, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Surabaya: Insan Cendekia, 2001